

POLÍTICAS DE REGULACIÓN DE LAS  
EMPRESAS TRANSNACIONALES POR  
VIOLACIONES A LOS DERECHOS  
HUMANOS EN AMÉRICA LATINA:

Estudios de Caso

POLÍTICAS DE REGULAÇÃO DAS  
EMPRESAS TRANSNACIONAIS POR  
VIOLAÇÕES AOS DIREITOS  
HUMANOS NA AMÉRICA LATINA:

Estudos de Caso

COLEÇÃO DIREITOS HUMANOS E  
EMPRESAS NA AMÉRICA LATINA

 Editora  
UFPB

 Cegraf  
UFG

POLÍTICAS DE REGULAÇÃO DAS EMPRESAS  
TRANSNACIONAIS POR VIOLAÇÕES AOS DIREITOS  
HUMANOS NA AMÉRICA LATINA  
Estudos de Caso

POLÍTICAS DE REGULACIÓN DE LAS EMPRESAS  
TRANSNACIONALES POR VIOLACIONES A LOS  
DERECHOS HUMANOS EN AMÉRICA LATINA  
Estudios de Caso



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA**

Reitora MARGARETH DE FÁTIMA FORMIGA MELO DINIZ  
Vice-Reitora BERNARDINA MARIA JUVENAL FREIRE DE OLIVEIRA



**EDITORIA UFPB**

Diretora IZABEL FRANÇA DE LIMA  
Supervisão de Administração GEISA FABIANE FERREIRA CAVALCANTE  
Supervisão de Editoração ALMIR CORREIA DE VASCONCELLOS JUNIOR  
Supervisão de Produção JOSÉ AUGUSTO DOS SANTOS FILHO

#### **CONSELHO EDITORIAL**

ADAILSON PEREIRA DE SOUZA (Ciências Agrárias)  
ELIANA VASCONCELOS DA SILVA ESVAEL (Linguística, Letras e Artes)  
FABIANA SENA DA SILVA (Interdisciplinar)  
GISELE ROCHA CÔRTEZ (Ciências Sociais e Aplicadas)  
ILDA ANTONIETA SALATA TOSCANO (Ciências Exatas e da Terra)  
LUANA RODRIGUES DE ALMEIDA (Ciências da Saúde)  
MARIA DE LOURDES BARRETO GOMES (Engenharias)  
MARIA PATRÍCIA LOPES GOLDFARB (Ciências Humanas)  
MARIA REGINA VASCONCELOS BARBOSA (Ciências Biológicas)

#### **COLEÇÃO DIREITOS HUMANOS E EMPRESAS NA AMÉRICA LATINA**

##### **CONSELHO EDITORIAL**

ANA MARIA D'ÁVILA LOPES (U. de Fortaleza)  
ANTONIO MOREIRA MAUÉS (U. Federal do Pará)  
CARINA COSTA DE OLIVEIRA (U. de Brasília)  
ELIZABETH SALMÓN (P. U. Católica del Perú)  
ELISABETE MANIGLIA (U. Estadual Paulista)  
FEDERICO DI BERNARDI (U. Nacional de La Plata)  
FERNANDA BRAGATO (U. do Vale do Rio dos Sinos)  
GUSTAVO PALMIERI (U. Nacional de Lanús)  
HELENA ESSER DOS REIS (U. Federal de Goiás)  
JOSÉ LUIS CABALLERO (U. Iberoamericana)  
MAGDALENA CORREA (U. Externado de Colombia)  
MARIA LUIZA ALENCAR (U. Federal da Paraíba)  
MARTÍN ALMADA (U. Nacional de Asunción)  
PABLO PEREL (U. de Buenos Aires)  
YANIRA ZÚÑIGA (U. Austral de Chile)

**Apoio:**



**FORDFOUNDATION**

ADRIANA DE AZEVEDO MATHIS  
GUSTAVO ZAMBRANO  
MAGDALENA CORREA HENAO  
MARIA LUIZA ALENCAR MAYER FEITOSA  
(ORGANIZADORES)

POLÍTICAS DE REGULAÇÃO DAS EMPRESAS  
TRANSNACIONAIS POR VIOLAÇÕES AOS DIREITOS  
HUMANOS NA AMÉRICA LATINA  
Estudos de Caso

POLÍTICAS DE REGULACIÓN DE LAS EMPRESAS  
TRANSNACIONALES POR VIOLACIONES A LOS  
DERECHOS HUMANOS EN AMÉRICA LATINA  
Estudios de Caso

COLEÇÃO DIREITOS HUMANOS E EMPRESAS NA AMÉRICA LATINA

João Pessoa  
Editora UFPB/Gráfica UFG  
2018



**Esta obra está licenciada com uma Licença  
Criative Commons Atribuição 4.0 Internacional.**

O conteúdo desta publicação é de inteira responsabilidade do autor.

Impresso no Brasil. Printed in Brazil.

Projeto Gráfico	Editora UFPB
Editoração Eletrônica	Emmanuel Luna
Design Capa	Emmanuel Luna

Catálogo na fonte:

Biblioteca Central da Universidade Federal da Paraíba

---

P769 Políticas de regulação das empresas transnacionais por violação aos direitos humanos na América Latina [recurso eletrônico] : estudos de caso / organização de Adriana de Azevedo Mathis ... [et al.]. - João Pessoa: Editora UFPB: Gráfica UFG, 2018. - (Coleção Direitos Humanos e Empresas na América Latina). 829p.

Recurso Digital (11,8MB) Formato: ePDF, Requisito do Sistema: Adobe Acrobat Reader

ISBN: 978-85-237-1228-0

1. Direitos humanos - Mineração - América Latina. 2. Exploração de minérios. I. Mathis, Adriana de Azevedo. II. Título. III. Série.

EDITORA UFPB

UFPB/BC

CDU 342.7:622(8)

---

Cidade Universitária, Campus I - s/n

João Pessoa - PB  
CEP 58.051-970  
www.editora.ufpb.br  
editora@ufpb.br  
Fone: (83) 3216.7147

**Consórcio Latino-Americano de  
Pós-Graduação em Direitos Humanos**

Editora filiada à:

Associação Brasileira  
das Editoras Universitárias

# Sumário

**Apresentação.....9**

## PARTE I

### ESTUDOS DE CASO:

### COLÔMBIA, PERU, ARGENTINA, CHILE

**DERECHOS TERRITORIALES Y COLECTIVOS EN LA  
POLÍTICA MINERA COLOMBIANA: Estudio de los casos cerrejón  
y la colosa .....23**

*Jaime Arias Restrepo*  
*Natalia Ávila Escobar*  
*Álvaro Toledo Romero*  
*Lucía Torres Ariza*  
*Laura Escobar Arango*

**PERÚ: Estudio de casos emblemáticos en materia de conflictividad social  
sobre gran minería desde un enfoque de derechos humanos..... 204**

*Cristina Blanco*  
*Gustavo Zambrano*  
*Valeria Reyes*  
*Eduardo Hurtado*  
*Emily Button*

**LA RESPONSABILIDAD DE LAS EMPRESAS FRENTE A LAS  
PROTESTAS SOCIALES COMO EJERCICIO DE DERECHOS  
HUMANOS FUNDAMENTALES EN ARGENTINA.....301**

*Gustavo Federico Palmieri*  
*Florencia Beltrame*

**PROYECTOS MINEROS CANADIENSES EN EL TERRITORIO  
DEL PUEBLO COLLA, III REGIÓN DE ATACAMA, CHILE.....330**

*Felipe Andrés Guerra–Schleef*

**PARTE II**

**ESTUDOS DE CASO:**

**BRASIL**

**RELAÇÕES DE TRABALHO E TRANSNACIONAIS DA  
MINERAÇÃO EM CARAJÁS/PARÁ.....469**

*Adriana de Azevedo Mathis*

*Carla Rafaela Lemos Sales*

*Flávia do Amaral Vieira*

**IRREGULARIDADES E RISCOS DO “PROJETO POTÁSSIO  
AMAZONAS - AUTAZES” SOBRE AS TERRAS HABITADAS PELO  
POVO INDÍGENA MURA.....531**

*Fernanda Frizzo Bragato*

*Jocelyn Getgen Kestembaun*

*Greta Cristini*

*Diana Kearney*

*Paulo Victor Schroeder*

**CASO *TURMALINA PARAÍBA*: Análise dos desdobramentos  
jurídicos e violações a direitos humanos .....601**

*Maria Luiza Pereira de Alencar Mayer Feitosa*

*Adriana de Medeiros Gabínio*

*Antônio Alves de Vasconcelos Filho*

*Gilmara Benevides Costa Soares Damasceno*

*José Irivaldo Alves Oliveira Silva*

*Igor Caio Alves de Miranda*

*Juvêncio Almeida Costa Neto*

*Luciana Vilar de Asis*

*Ylana Zálife de Farias Lima*

**ANÁLISE SISTÊMICA DA SUSTENTABILIDADE NA EMPRESA  
DE NIÓBIO – ARAXÁ (MG) .....672**

*Elisabete Maniglia*

*José Duarte Neto*

*Paulo César Corrêa Borges*

*Victor Hugo de Almeida*

*Raquel das Neves Rafael*

**AVALIAÇÃO DAS CONDIÇÕES DE DESENVOLVIMENTO DE CIDA-  
DES GOIANAS MARCADAS PELAS ATIVIDADES MINERÁRIAS ..... 740**

*Helena Esser dos Reis*

*Luciana Gonçalves Tibiriçá*

*Maurides Batista de Macedo Filha*

*Mauro Machado do Prado*

*Ilana Patrícia Nunes Seabra de Oliveira*

*Marden Reis de Abreu*

*Pedro Paulo Damacena e Silva*

*Renato de Araújo Ribeiro*

*Tiago Ducatti de Oliveira e Silva*

**A (IN)COMPATIBILIDADE ENTRE A EXPLORAÇÃO DA  
ENERGIA NUCLEAR E OS DIREITOS HUMANOS:  
o caso da mina cearense de urânio de Itataia.....774**

*Ana Maria D'Ávila Lopes*

*Martonio Mont' Alverne Barreto Lima*

*Luis Haroldo Pereira dos Santos Junior*

*Midred Cavalcante Barreto*

*Tiago Alves de Araújo*



## **Apresentação**

Este livro é o terceiro da Coleção “Direitos Humanos e Empresas na América Latina”, publicada conjuntamente pelas editoras da Universidade Federal de Goiás e da Universidade Federal da Paraíba, e coordenada pelo Consórcio Latino-Americano de Pós-Graduação em Direitos Humanos.

O Consórcio Latino-Americano de Pós-Graduação em Direitos Humanos foi criado em 2008, por iniciativa do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Pará, com apoio da Fundação Ford, objetivando promover a cooperação científica no campo do ensino e da pesquisa em direitos humanos. Atualmente, o Consórcio está formado por 15 universidades de 7 países: Pontificia Universidad Católica del Perú, Universidad Austral de Chile, Universidad de Buenos Aires, Universidad Externado de Colombia, Universidad Iberoamericana, Universidad Nacional de Asunción, Universidad Nacional de La Plata,

Universidad Nacional de Lanús, Universidade de Brasília, Universidade de Fortaleza, Universidade do Vale do Rio dos Sinos, Universidade Estadual Paulista, Universidade Federal da Paraíba, Universidade Federal de Goiás e Universidade Federal do Pará, que responde pela Secretaria do Consórcio. As várias atividades desenvolvidas pelo Consórcio podem ser consultadas em [www.consorciodh.ufpa.br](http://www.consorciodh.ufpa.br).

Desde 2016, também com o apoio da Fundação Ford, o Consórcio Latino-Americano desenvolve o projeto “Políticas de Regulación de las Empresas Transnacionales por Violaciones a los Derechos Humanos en América Latina”, que objetiva identificar, em uma perspectiva comparada latino-americana, propostas de regulação nacional para a prevenção, controle e reparação dos impactos provocados pela cadeia produtiva da mineração sobre os direitos humanos. Os resultados desse projeto compõem a Coleção “Direitos Humanos e Empresas na América Latina”, na qual já foram publicados os “Diagnósticos Nacionais”, elaborados a partir do marco jurídico e institucional de cada um dos sete países a que pertencem as universidades do Consórcio Latino-Americano, e o “Manual sobre Direitos Humanos e Empresas Transnacionais na América Latina”, voltado para operadores do direito

Nesta coletânea encontram-se os resultados de estudos de casos realizados em cinco países latino-americanos, quais sejam Argentina, Brasil, Chile, Colômbia e Peru. A investigação abrange, preponderantemente, a atuação de empresas transnacionais da mineração na América Latina e algumas situações de exploração ilegal de minérios, avaliando a relação entre esses processos e a violação de direitos humanos. Pensados a partir de perspectiva interdisciplinar, que perpassa a área dos Direitos Humanos, tais estudos foram desenvolvidos em diversas universidades da América Latina por inúmeros pesquisadores, docentes e discentes de graduação e pós-graduação, vinculados a diferentes áreas do conhecimento.

Durante o processo de realização dos estudos, delimitou-se o campo de pesquisa em cada país e em cada região onde se encontram

atividades de mineração desenvolvidas por transnacionais desse segmento, sem esquecer alguns casos de lavra ilegal de minérios. Considerados os objetivos iniciais do projeto, as exigências de sistematização, as análises de impactos e a análise do comportamento dos atores, a atenção se voltou aos seguintes eixos: 1) condições de trabalho, com foco na exploração de pessoas vulneráveis; 2) meio ambiente, com foco na proteção de terras indígenas, de quilombolas e de direitos culturais; 3) interferência na política interna dos Estados, com foco em práticas de corrupção e cumplicidade que favoreceram certas empresas em detrimento da responsabilização legal dos agentes estatais e da proteção dos direitos humanos de sujeitos e coletividades.

Com a finalidade de tornar a leitura mais palatável, e tendo em vista a extensão e a abrangência dos trabalhos realizados, dividiu-se a obra em duas partes. Na primeira, apesar de apresentarem realidades econômicas, sociais e culturais diferenciadas no contexto da América Latina, foram consolidados dados dos estudos de casos desenvolvidos nos países latino-americanos de língua espanhola, considerado o vínculo institucional dos pesquisadores responsáveis: Argentina (Universidade Nacional de Lanús – Unla), Chile (Universidad Austral de Chile), Colômbia (Universidad Externado de Colombia) e Peru (Pontificia Universidad Católica del Perú - IDEH-PUCP). Na segunda, apresentam-se os estudos de casos realizados em seis universidades brasileiras vinculadas ao Consórcio Latino-Americano de Direitos Humanos: Universidade Federal de Goiás (UFG), Universidade Federal do Pará (UFPA), Universidade Federal da Paraíba (UFPB), Universidade de Fortaleza (UNIFOR), Universidade Estadual Paulista (UNESP) e Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS).

No processo de desenvolvimento da pesquisa, com vista à realização dos estudos de casos em cada país e região, foram sendo definidas atividades preparatórias, tais como: organização dos estudos

de casos específicos (interesses e competências); meios necessários para a realização do campo de pesquisa (custos e recursos); relação entre o objeto do projeto de pesquisa e suas particularidades nas diversas universidades que compõem o consórcio (dimensões e aspectos); aparato institucional para suporte da pesquisa em cada localidade (planejamento das ações); métodos, procedimentos e técnicas adequados ao estudo dos casos; possibilidade de colaboração dos envolvidos na realização da pesquisa; e viabilidade da pesquisa nas diferentes instituições integrantes do consórcio, considerando a disponibilidade de informações, os recursos humanos, as condições materiais, as condições institucionais e as instituições parceiras.

Sem a pretensão de esgotar todas as particularidades dos estudos de caso apresentados, podem-se inferir algumas tendências globais evidenciadas nos países e nas regiões sob análise, que serão, na sequência, objeto de apreciação.

Na maioria dos casos estudados, as situações de violações de direitos humanos, econômicos, sociais e culturais (DHESC) estão direta ou indiretamente relacionadas às escolhas políticas adotadas pelos países latino-americanos em exame, com opção por um modelo de desenvolvimento liberal periférico centrado na extração e exportação de *commodities*.

Em todos os países analisados, apesar das diferenças políticas existentes, com maior ou menor grau de iniciativas sociais, identifica-se a aceitação de um modelo de desenvolvimento de orientação econômica produtivista (via mercado), que privilegia os fundamentos de uma política macroeconômica baseada no discurso da criação de empregos e riqueza, em concomitância com determinadas medidas de proteção social, via programas de complementação de renda mínima e programas de educação e capacitação. Esse formato desenvolvimentista registra tendências comuns da atuação do Estado com o mercado no sentido da exploração minerária, realidade manifestada no conjunto dos países latino-americanos

estudados. São elas: ampliação e intensificação das atividades extrativistas; crescimento da demanda e do consumo de minérios para subsidiar a indústria da transformação mineral; crescimento dos impactos ambientais e sociais para a população, vividos de forma desigual.

No cenário da globalização neoliberal, reconfigura-se o papel dos Estados nacionais, mantendo-se uma concepção de democracia liberal, na qual os direitos sociais e a cidadania se convertem, vis a vis, em ameaça ao capitalismo. Trata-se de uma estratégia ideológica por parte do poder político e econômico dominante para a redução da identificação da democracia com os direitos liberais, segundo o postulados do neoliberalismo e, mais recentemente, do ultra neoliberalismo de cunho conservador.

Em paralelo à crise das instituições democráticas, à falência de determinadas instituições clássicas da política (partidos, sindicatos etc.) e à crise de soberania dos Estados nacionais, observa-se, em vários países de orientação ultraliberal conservadora, a defesa da ideia de uma “sociedade sem Estado”, onde predomina a lei do mais forte e onde, em determinadas situações, o Estado se apresenta na posição de “gestor do capital”. Por fim, identifica-se, em diversas partes do mundo, a informalização da vida e a consolidação de uma cultura individualista presente em todos os aspectos da vida em sociedade.

Ainda no que diz respeito à relação entre Estado e democracia liberal, registra-se, segundo alguns teóricos da política, evidente “disjunção entre Estado e sociedade civil”. De um lado, observa-se a “demonização” do Estado e do espaço público e, de outro, enaltece-se uma “natureza virtuosa” da sociedade civil. Nesses novos arranjos políticos, o Estado-nação aparece como elemento negativo, e a sociedade civil (redes de organismos privados formada pelas grandes corporações transnacionais, organizações sociais, sindicatos, corporações profissionais e movimentos sociais), como elemento positivo.

Importa sinalizar que, em virtude do medo da violência em todas as suas formas, fator que invade a totalidade dos segmentos sociais, troca-se a liberdade individual por mais segurança pública, e os resultados, na prática, podem derivar em mais violência. Nesse cenário, a violência e a repressão não se encontram apenas nos aparelhos repressivos de Estado, aparecem também no interior dos organismos privados da sociedade organizada.

Ademais, no capitalismo contemporâneo, no contexto de complexificação das relações sociais, observa-se que, enquanto o Estado abandona a sua função de mediação entre capital e trabalho, própria do período fordista-keynesiano, consolida-se, na realidade efetiva, não somente um processo de despolitização da sociedade civil e de deslegitimação do espaço público, mas também a desidentificação da população com as instituições clássicas da política.

Nesse panorama de grandes mudanças, que marca a transição do século XX para o século XXI, institui-se um modelo de controle e repressão dos movimentos sociais pela via da gestão militarizada de conflitos, baseado na orientação neoliberal e, mais recentemente, nas posições ultraneoliberais conservadoras que se expandem para várias localidades do globo, inclusive para a América Latina.

Nesse cenário, em que as novas lutas sociais surgem na cena política, registra-se o crescimento do poder alcançado pelas transnacionais em âmbito global e a necessidade de coibir a violação de direitos humanos, assim como a exigência de pensar mecanismos internacionais que orientem, com práticas de Responsabilidade Social Corporativa, a atuação das transnacionais ao redor do mundo. Entretanto, ao mesmo tempo que se advogam a construção de mecanismos de coibição às violações de direitos humanos, observa-se, no mundo inteiro, o crescimento de manifestações racistas e discriminatórias em relação aos imigrantes de regiões que não se beneficiam das políticas econômicas do mundo globalizado. Destarte, os

movimentos de antiglobalização ao redor do mundo fazem a crítica a um processo de globalização oligárquico, que acentua as diferenças e aumenta o fosso existente entre países e regiões do mundo.

Na prática efetiva da população, e em determinados estudos de caso, são apontadas as dificuldades de responsabilização de transnacionais, mineradoras à frente, diante dos danos sociais e ambientais causados nos territórios onde estas desenvolvem suas atividades de pesquisa e lavra, principalmente em terras indígenas e em comunidades tradicionais. Ademais, na maioria dos casos, os Estados nacionais costumam se posicionar favoravelmente às empresas, o que dificulta a adoção de medidas preventivas e cautelares para impedir danos sociais e ambientais.

Em paralelo, apresenta-se o crescimento da pressão dos movimentos sociais contestatórios da sociedade civil organizada em torno da defesa dos direitos sociais e do meio ambiente. Nesse cenário, a discussão da defesa, da garantia e da promoção de direitos humanos passa por diversas modalidades e estratégias de lutas sociais, com novas formas de resistência, e compreende a demanda, por parte dos Estados, de ações de políticas públicas universais e focalizadas que garantam o acesso a direitos sociais conquistados historicamente. Nesse sentido, importa destacar que, sob uma perspectiva crítica acerca de direitos humanos, os direitos econômicos, sociais e culturais encontram-se relacionados às obrigações positivas do Estado, que implicam a observância de normas e regulamentos e, também, a realização de ações e intervenções mediante a implantação de políticas públicas sociais.

Os direitos humanos, entretanto, ultrapassam o campo da legalidade formal e apresentam-se, na realidade efetiva, como um processo de lutas políticas e conquistas sociais das classes mais subalternizadas, gestadas em campos de tensões marcados por conflitos sociais e atravessados por interesses divergentes e contraditórios. Tais políticas são operadas pelo Estado a partir do fundo público e envolvem determinadas ações e

atividades inseridas no planejamento estatal, as quais desdobram-se em planos, programas e projetos. São, desse modo, processos sociais inscritos na sociedade, os quais não podem ser pensados nem como iniciativas exclusivas do Estado, nem como resultado exclusivo da luta e pressão da classe trabalhadora. Os estudos de caso, no entanto, indicam, em sua maioria, baixo investimento em políticas públicas sociais nos territórios atingidos pela mineração.

Particularmente no Brasil, os estudos de caso apresentam situações que envolvem as seguintes violações de direitos humanos: criminalização das lideranças dos movimentos sociais e intimidação de associações defensoras dos direitos humanos; intensificação dos conflitos sociais na localidade e espoliação de bens comuns, colocando em xeque o direito de autodeterminação dos povos e autogestão dos territórios onde ocorrem atividades de mineração; alta incidência de violência contra os movimentos sociais contestatórios e, em algumas regiões, de forma particular, violência homicida entre a população masculina jovem, negra e pobre. Também é digna de nota, em algumas situações, a existência de situações de trabalho análogo à escravidão na cadeia produtiva da mineração e de altos índices de violações de direitos sociais na área da assistência social (trabalho infantil, abuso sexual e situações de negligência contra crianças, adolescentes e idosos).

Dessa forma, faz-se importante considerar que, a partir do processo de reestruturação produtiva neoliberal, ocorrido nas últimas décadas do século XX, na Europa e nos EUA, como uma resposta à crise dos Estados de bem-estar social, observou-se, conjuntamente, (i) a introdução de novas tecnologias; (ii) um processo de informalização de amplos setores da economia e da vida em sociedade; (iii) a adoção de estratégias de desregulamentação, flexibilização e expansão em larga escala do processo de terceirização e subcontratação do trabalho; e (iv) o retorno de formas atípicas de trabalho. Com essas medidas, próprias



da reestruturação e reorganização do capital, registram-se fortes impactos nas formas de proteção social do trabalho, nas relações de trabalhadores terceirizados, nas instâncias de representações da categoria e nas formas de resistência dos trabalhadores. Observa-se, também, a intensificação e extensão da jornada de trabalho, assim como a precarização dos direitos trabalhistas, principalmente nos países latino-americanos que dispõem de iniciativas em torno de uma proteção social básica.

Com base no aprofundamento do processo de terceirização e subcontratação do trabalho em todos os setores da produção e, particularmente, na cadeia de valor da mineração, apontam-se determinadas questões, como a dificuldade ou a inexistência de fiscalização e operacionalização das práticas institucionais dos processos de terceirização e as fragilidades na política de saúde e segurança do trabalhador, com aumento considerável do número de subnotificação de acidentes de trabalho. No Brasil, principalmente, os estudos de caso apontam para uma maior aproximação com a lógica que perpassa e tangencia as políticas de regulação e a violação de direitos humanos frente à realização de atividades de mineração. O campo revelou-se desafiador se considerada a forte influência das transnacionais e de suas terceirizadas nos territórios em que se desenvolvem as atividades de mineração.

Apesar das diferenças nacionais e regionais, pode-se considerar determinados pontos de aproximação e distanciamento entre os estudos de caso analisados, particularmente no que diz respeito às condições de trabalho, às políticas de benefícios e incentivos salariais na mineração, à questão ambiental e às práticas de corrupção, sinalizadas como questões iniciais do projeto. Na sequência, destacam-se determinados pontos que merecem ser problematizados.

Referentemente à política de benefícios e incentivos, observa-se: (i) inexistência de registros de extensão de política de benefícios e de incentivos salariais, por parte das transnacionais, aos trabalhadores

terceirizados; (ii) fragilidade ou inexistência de políticas sociais empresariais nas empresas terceirizadas; (iii) diferenças nas políticas de benefícios e incentivos salariais entre os trabalhadores diretos da transnacional e os trabalhadores terceirizados; e (iv) omissões, por parte das empresas subsidiárias e das transnacionais, na divulgação de informações mais detalhadas sobre o processo de elaboração de políticas sociais empresariais que ultrapassem a lógica de mercado e orientem-se no sentido de uma escala de necessidades dos trabalhadores envolvidos na cadeia produtiva da mineração.

No que concerne à relação das transnacionais com o Estado, representado pelo poder judiciário, são sinalizadas, em determinadas regiões analisadas, principalmente no Brasil, algumas dificuldades de acesso aos magistrados do âmbito trabalhista, provenientes não só da enorme demanda de processos judiciais, mas também da incompatibilidade entre os horários de trabalho na localidade e da alta rotatividade local de magistrados, fatores que podem implicar a morosidade dos processos trabalhistas. Importa registrar, que no caso brasileiro, a curto prazo, com a aprovação da reforma trabalhista, poderá ocorrer a diminuição da quantidade de processos e ações movidos pelos trabalhadores contra as transnacionais em decorrência de questões relacionadas à ausência de provas e à falta de recursos dos trabalhadores para custeio dos processos judiciais, conforme a nova legislação.

Com base nas observações *in loco*, constatou-se em algumas regiões, notadamente nos territórios onde se desenvolvem as atividades de mineração, a existência, no âmbito do trabalho, de um mercado advocatício que mascara as reais reclamações trabalhistas. Também se observou que, na maioria dos casos, não há reconhecimento, por parte de magistrados, de relação direta entre a ampliação das atividades das transnacionais de mineração e a intensificação de conflitos por território. Registrou-se, por fim, a fragilidade ou a inexistência de uma rede de instituições que representem os direitos

trabalhistas devido à ausência, ou pouca eficiência, de determinados órgãos na localidade (particularmente em diversos municípios brasileiros), como Delegacia de Polícia Federal, Delegacia do Trabalho, Instituto Nacional de Seguridade Social - INSS etc.

Com base em um estudo de caso realizado no Brasil, cabe ainda ressaltar a necessidade de fortalecimento dos atos de intercâmbio entre as instituições estatais responsáveis pelo controle das operações das transnacionais nos territórios e os Tribunais e Organizações Internacionais, em vista da persecução penal por crimes que, cometidos pelas transnacionais, ultrapassam as fronteiras nacionais e apresentam efeitos extraterritoriais. Tal cooperação, ou intercâmbio, justifica-se na medida em que se faz mister minimizar possíveis danos sociais e ambientais causados às populações que habitam o entorno das atividades de mineração, danos esses decorrentes de práticas criminosas, como a exploração ilegal e o comércio clandestino de minérios, as quais atentam contra a ordem fiscal e tributária do Estado e da região em questão.

Se, por um lado, poucos estudos de casos apontam iniciativas de práticas trabalhistas e ambientais relacionadas às transnacionais pesquisadas, por outro, a maioria deles também refere a baixa participação da população em relação à defesa de seus direitos sociais e ambientais nos territórios onde se desenvolvem atividades de mineração. Os estudos apontam, ainda, a falta de iniciativas públicas dos governos locais no sentido de melhor aproveitamento de recursos advindos dos impostos *royalties* pagos pelas transnacionais da mineração em proveito da coletividade. Finalmente, parece existir pouca preocupação, por parte dos governos locais, com a diversificação das atividades econômicas nos municípios e com a geração de riquezas centrada nas atividades de mineração.

Em conclusão, pode-se afirmar que as questões ambientais provocadas pelas atividades de mineração desenvolvidas pelas transnacionais nas regiões estudadas estão longe de ser tornar objeto de investigação por

parte dos Estados nacionais, tampouco constituem-se pauta organizada pelos sindicatos locais.

Nos últimos anos, apesar da denúncia dos movimentos antiglobalização quanto às atrocidades ambientais e sociais praticadas pelas transnacionais de mineração em benefício do mercado, persiste, nas localidades onde as transnacionais desenvolvem suas atividades econômicas, um quadro de falta de informação sobre os danos sociais e ambientais causados, com pouca ou nenhuma repercussão local das grandes questões ecológicas que envolvem toda a humanidade. Além disso, as transnacionais, quase sempre, escapam de acusações de violações de direitos humanos nos locais em que atuam.

Agora, mais do que nunca, com o intenso processo de globalização que atinge várias regiões do mundo, torna-se urgente pensar em alternativas ao capitalismo mundial que ultrapassem tanto o aprofundamento das contradições sociais registradas na atualidade quanto as consequências da propriedade privada dos meios de produção e das condições de classe no capitalismo contemporâneo. Nos dias de hoje, apesar de todas as iniciativas em torno de uma revolução informacional e tecnológica, a humanidade ainda não alcançou uma sociabilidade pós-mercantil e persiste, no planeta, a tendência autodestrutiva do capital.

Os estudos de casos apontam o que Elmar Altvater chama de “cegueira ecológica da economia”, situação na qual a ignorância ou o esquecimento da natureza pelo mercado contribui para o processo de submissão da natureza à violência do capitalismo. Esse ofuscamento estaria presente em todos os segmentos sociais da sociedade civil organizada, particularmente em determinadas tendências sindicais e em alguns movimentos sociais atuantes nas localidades onde as transnacionais desenvolvem suas atividades de mineração, principalmente quando se analisam as pautas de reivindicações locais direcionadas para questões imediatistas.

Na maioria das vezes, os organismos da sociedade civil organizada são contaminados pelo discurso das transnacionais e de governos de diferentes matizes políticos (inclusive aqueles de clara orientação populista), que apresentam o modelo de desenvolvimento periférico pautado na extração de *commodities* minerais como mola propulsora de desenvolvimento através da geração de empregos e riquezas, sem fazer referência aos grandes danos ambientais e sociais, para a humanidade, nas regiões onde se desenvolvem atividades de mineração, como é o caso da América Latina, e às suas consequências para a existência do planeta.

Por fim, pensar em formas alternativas ao capitalismo industrial fóssil que compreende um modelo específico de energia (Altvater) significa colocar novamente, no centro do debate, a crítica à globalização neoliberal e à crescente desordem mundial, assim como as grandes questões que, abordadas de forma breve nesta apresentação, aparecem nos estudos de caso e envolvem a crítica ao modelo de desenvolvimento baseado na extração de *commodities*, a relação entre Estado e democracia no capitalismo atual e as questões ambientais e sociais, que não podem ser compreendidas sem se considerar o processo metabólico entre homem e natureza como parte do sistema destrutivo do capital.

Adriana de Azevedo Mathis  
Maria Luiza Pereira de Alencar Mayer Feitosa

**PARTE I**  
**ESTUDOS DE CASO:**  
**COLÔMBIA, PERU, ARGENTINA, CHILE**

# DERECHOS TERRITORIALES Y COLECTIVOS EN LA POLÍTICA MINERA COLOMBIANA: Estudio de los casos cerrejón y la colosa<sup>1</sup>

*Jaime Arias Restrepo<sup>2</sup>*

*Natalia Ávila Escobar<sup>3</sup>*

*Álvaro Toledo Romero<sup>4</sup>*

*Lucía Torres Ariza<sup>5</sup>*

*Laura Escobar Arango<sup>6</sup>*

## INTRODUCCIÓN

En el marco del proyecto de investigación sobre Empresa y Derechos Humanos del Consorcio Latinoamericano de Posgrado en

- 
- 1 Este documento fue realizado por quienes aparecen como autores del mismo, no obstante, el proyecto de investigación del cual es resultado se realizó en conjunto entre la Facultad de Ciencias Sociales y Humanas y el Departamento de Derecho Constitucional de la Universidad Externado de Colombia. En él participaron, además de los autores, los profesores Magdalena Correa Henao, Wilfredo Robayo Galvis, Julián Tole Martínez, Andrea Robles Ustariz y Daniel Rivas Ramírez.
  - 2 Master +1 de la Ecole National Supérieur des Mines d'Ales, Francia. DSS de la Ecole des Mines de Paris. Ingeniero de Minas y Metalurgia de la Universidad Nacional de Colombia, Medellín. Docente de la Facultad de Ciencias Sociales y Humanas de la Universidad Externado de Colombia. Área de investigación en Conflictos por las Transformaciones en las Estructuras Productivas.
  - 3 Socióloga de la Universidad Externado de Colombia, Bogotá. Magíster en geografía de la Universidad Federal de Paraná, Curitiba. Docente del programa de sociología de la Facultad de Ciencias Sociales y Humanas de la Universidad Externado de Colombia.
  - 4 Magister en Ciencias Económicas de la Universidad Santo Tomas, Bogotá. Sociólogo de la Universidad Nacional de Colombia, Bogotá. Director del Área de investigación en Conflictos y Dinámicas Sociales de la Universidad Externado de Colombia.
  - 5 Antropóloga de la Universidad Externado de Colombia, Bogotá. Asistente de investigación del programa de Antropología de la Facultad de Ciencias Sociales y Humanas de la Universidad Externado de Colombia.
  - 6 Socióloga de la Universidad Externado de Colombia, Bogotá. Maestría en Desarrollo Rural de la Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá. Docente del programa de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales y Humanas de la Universidad Externado de Colombia.

Derechos Humanos, que pretende avanzar en la investigación aplicada, la colaboración académica y el intercambio de información en torno al impacto que tienen las empresas extractivas en los derechos humanos en América Latina, para Colombia se estudió la cuestión relacionada con las afectaciones sociales y las situaciones de riesgo y vulneración de derechos humanos en dos de los casos más emblemáticos del sector extractivo en el país: el complejo carbonífero Cerrejón y el proyecto de minería aurífera de La Colosa.

El primero de ellos, el de Cerrejón, fue seleccionado con base en el criterio de representatividad de la cadena de valor del ciclo minero. Se trata de una mina ubicada en el departamento de La Guajira (uno de los más pobres del país), con más de treinta años de explotación. No obstante —como se verá en las páginas siguientes—, a lo largo de su trayectoria, el proyecto también ha generado varias situaciones de vulneración de derechos, que han llevado a las comunidades indígenas y negras afectadas a entablar demandas ante el poder judicial de la nación, en las que involucran no solo a la empresa extractiva, sino también a varias entidades ambientales, mineras y territoriales del Estado.

Dada su importancia dentro de la política de gran minería en Colombia, el otro caso elegido para este estudio es el de exploración aurífera de La Colosa. De hecho, la empresa multinacional Anglo Gold Ashanti y su iniciativa de exploración en el departamento del Tolima constituyen una clara muestra de la actual política nacional en perspectiva de explotación a gran escala. Pese a ello —también se mostrará a lo largo de este documento—, en la práctica surge una importante tensión entre el Gobierno central, actual responsable de la titulación minera, y los entes territoriales municipales, titulares del ordenamiento territorial, frente al riesgo de violación de derechos, al desconocerse la potestad de los municipios para excluir la actividad minera de sus territorios, expresada por sus concejos municipales y desarrollada en la vigencia del



mecanismo de consulta popular como pronunciamiento ciudadano en este aspecto.

En los dos casos objeto de estudio, la investigación y el análisis que se presentan a continuación partieron de elementos indispensables, de acuerdo con cada uno. Así, en el primero, se tomaron el derecho a la consulta previa de comunidades étnicas, el proceso de reasentamiento involuntario de poblaciones y el impacto ambiental y, para el segundo, se tuvieron en cuenta el ordenamiento territorial, la consulta popular, la inversión social y la transparencia e incertidumbre social en la fase exploratoria.

De allí que la reconstrucción integral de la problemática se hiciera no solo a partir de la revisión bibliográfica y documental de cada caso, sino también de un trabajo de campo que permitió incorporar al estudio factores e información no documentada. Para ello, se realizaron reuniones con comunidades, líderes de organizaciones sociales, funcionarios gubernamentales y, en el caso de Cerrejón, con funcionarios de la compañía.

Gracias al levantamiento de un acervo suficiente de información fue posible desarrollar categorías temáticas de análisis más complejas, asegurando con ellas un estudio integral de los casos. Esto, a su vez, permitió obtener una mirada amplia del contexto socioterritorial e histórico de los procesos mineros, evitando una evaluación instrumental de protocolos estatales o sectoriales mineros de derechos humanos, procedimientos de consulta previa o de evaluación ambiental.

Por lo anterior, en el desarrollo de la presente investigación se destacan aspectos metodológicos del trabajo interdisciplinario, desde perspectivas sociológicas y minero-ambientales, hasta territoriales y judiciales (en lo que respecta a constitucionalidad y a acciones de tutela), que visibilizan la participación social en los casos revisados. Todo esto para realizar una lectura omnicompreensiva y crítica que redundara en un

completo diagnóstico de la situación de los derechos humanos en ambos procesos.

Este estudio no pretende, sin embargo, evaluar con carácter exhaustivo las actuaciones de las empresas ni el control ejercido por parte de la institucionalidad dentro de sus obligaciones en los contratos de concesión minera. Lo que se persigue es alcanzar la comprensión de un contexto de valoración del riesgo o vulneración de los derechos humanos de las comunidades afectadas por estos proyectos. Sin renunciar —claro está— a visibilizar la vulneración de derechos cuando esta se presente y a dar voz a las denuncias encontradas, ofreciendo además una serie de recomendaciones para mejorar tales situaciones.

Es así como el trabajo que aquí se presenta, y que reúne los resultados de una investigación de casi dos años, se divide en las siguientes partes:

En primer lugar, se presentan algunos elementos del contexto histórico del desarrollo de proyectos mineros. Entre ellos hacemos referencia a los problemas que se presentan en la planeación de la cadena de valor minero en lo que respecta al ordenamiento y la planeación territorial, la reflexiones sobre la tensión suelo-subsuelo y sobre las implicaciones de la minería frente a otras prácticas productivas del uso del suelo y la tenencia de la tierra. Todo esto desde las afectaciones específicas de comunidades étnicas impactadas por acciones en el marco del proyecto Cerrejón, tales como la de la desviación del arroyo Bruno para la ampliación de la mina y por la expansión del puerto de embarque y exportación de carbón.

Luego se presenta un análisis de la evolución jurídica y la manifestación social sobre los derechos de participación ciudadana en las decisiones de incluir los cambios de uso del suelo por minería, en el caso de La Colosa. Ello se puede ver en el desarrollo de consultas populares en varios municipios del departamento del Tolima, en donde

la población se manifestó en oposición al establecimiento de la actividad minera, en medio de un debate sobre el reconocimiento de derechos de participación. Discusión con asiento en el ámbito constitucional y en la que participaron la organización de movimientos sociales, la empresa minera Anglo Gold Ashanti (durante la fase de exploración respecto a las inversiones sociales locales) y la institucionalidad estatal, en las jurisdicciones central y municipal. No obstante, una variable continua y considerable es la de los riesgos y vulneración de derechos a la integridad y a la vida de líderes del movimiento opositor al proceso minero.

De manera transversal, durante el desarrollo del análisis se considera críticamente el rol del Estado en la planeación minera, frente a la consideración de las variables territoriales y socioambientales, tratando de esclarecer la relación entre la incertidumbre minera de la fase exploratoria y las alternativas de la conformación de proyectos mineros para la distribución de beneficios e impactos de la cadena de valor.

Finalmente, se presentan una serie de conclusiones y recomendaciones en relación con la configuración histórica de vulneración de derechos fundamentales, evidenciada por la actualización que implican la nueva Constitución Política de 1991 y otras normas, sin que aún se encuentre una forma de desarrollarla en instrumentos normativos y reglamentarios. Esto, analizado en casos específicos de reasentamientos de comunidades afrodescendientes, así como en la reflexión sobre la problemática en la definición de áreas de influencia, para considerar un contexto histórico y territorial; las dificultades de la consulta previa hacia el logro de derechos; la empresa transnacional frente al rol del Estado; y la divulgación y acceso a la información sobre el proyecto minero. Temas que son tratados alrededor de la articulación entre la planificación territorial y la planeación minera como eje transversal del riesgo y la vulneración de derechos humanos.

# 1. LA GRAN MINERÍA MULTINACIONAL Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL

## 1.1 Política minera nacional y derechos territoriales

En Colombia, el desarrollo de las actividades del sector minero se ha convertido en un tema representativo de la tensión entre dos principios constitucionales: el principio del Estado unitario y el de la autonomía territorial. Esta situación ha resultado evidente sobre todo a la luz del poder de decisión que ha tenido la nación o Estado nacional<sup>7</sup> sobre la administración de los recursos mineros estatales, en detrimento de las entidades territoriales colombianas (departamentos y municipios). Más aun, cuando se centra el análisis sobre las decisiones que se toman en materia de extracción y su consecuente impacto territorial en lo local, sin que previamente medie un proceso de consulta, afectando así las atribuciones constitucionales sobre el ordenamiento del uso del suelo.

Lo anterior, según algunos autores, vulnera el derecho constitucional a la autonomía territorial. Sin embargo, otras visiones hablan de la necesidad de un equilibrio entre estos dos principios, e incluso argumentan a favor de la preponderancia de la nación en función del interés general.

El aprovechamiento minero del subsuelo corresponde a factores probabilísticos de identificación de yacimientos mineros y su viabilidad de extracción por medio de la exploración minera. Esto se diferencia y entra en tensión con características de ordenamiento del suelo, como los

---

<sup>7</sup> Según el artículo 317 de la Ley 685 de 2001, la autoridad minera o concedente es el Ministerio de Minas y Energía o la autoridad nacional que tenga a su cargo la administración de los recursos mineros, la promoción de la industria minera, la administración del recaudo y la distribución de las contraprestaciones económicas. Delegadas a la Agencia Nacional de Minería por Decreto presidencial 4134 de 2011.

climáticos, los usos y las aptitudes agropecuarias del suelo, los ecosistémicos, forestales y paisajísticos, entre otros. Al respecto del ordenamiento minero, la Unidad de Planeación Minero Energética (UPME) del Ministerio de Minas y Energía de Colombia define varios principios, entre ellos dos relacionados con el planteamiento problemático acá expuesto: la generación de valor y la evaluación y manejo del riesgo, considerando que su desarrollo requerirá utilizar herramientas de evaluación para los proyectos mineros en forma sistemática, tales como la medición del riesgo, la evaluación social y económica del proyecto y la medición y valoración de los impactos (UPME, 2014).

Sin embargo, esta definición resulta limitada, por lo que en este texto se referirá empíricamente al ordenamiento minero como el conjunto de decisiones administrativas y empresariales para el establecimiento y control de la minería en un territorio determinado. De igual forma, se amplía la definición de la cadena de valor minero adoptada para esta investigación, como el resultado de las relaciones de tres ámbitos interdependientes a) la actividad empresarial, incluyendo su modelo de negocio, responsabilidad social y gestión ambiental; b) los reguladores del territorio en función de un modelo económico minero, que es el Estado en la política pública o agentes que establecen valor en el control territorial y; c) desde el relacionamiento de los intereses de las comunidades frente a la minería y sus efectos. La generación de valor podrá ser positiva o negativa para uno o varios de estos ámbitos”.

La discusión sobre la preponderancia del Estado nacional en el ordenamiento minero ha tenido un amplio desarrollo interpretativo en diferentes fallos judiciales. Así pues, el Código de Minas (Ley 685 de 2001) en su artículo 37 definió explícitamente que ninguna autoridad regional, seccional o local podría establecer, mediante los Planes de Ordenamiento Territorial (POT), zonas de sus territorios que quedaran permanente o transitoriamente excluidas de la minería. Asimismo, y en un sentido más

amplio, el Decreto presidencial 2201 de 2003 reguló las relaciones de la nación con las disposiciones territoriales de los POT, señalando que los estos en ningún caso serán oponibles a la ejecución de proyectos, obras y actividades consideradas por el legislador nación en la actividad minera. En ese sentido, desde la promulgación del Decreto presidencial 934 de 2013, se definió que la decisión de establecer zonas excluidas y restringidas de la actividad minera compete exclusivamente a la Agencia Nacional de Minería (ANM) y a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA).

Cabe resaltar que las competencias mencionadas no son absolutas y que estas se encuentran plenamente reguladas en el ordenamiento jurídico colombiano. Así pues, en materia ambiental, solo cuando el volumen total de material a remover sea mayor a dos millones de toneladas por año, en minerales metálicos, y a ochocientas mil toneladas, en carbones, son competencia de la ANLA. En caso contrario, es decir, cuando la explotación no sea de las dimensiones mencionadas, las autoridades competentes son las corporaciones autónomas regionales, lo que equivale a más del 95% de los títulos mineros en Colombia.

De hecho, argumentando la vulneración a los derechos constitucionales de la autonomía territorial, fueron demandados el artículo 37 del Código de Minas y el Decreto 934 de 2013. Situación que resolvió la Corte Constitucional, en la Sentencia C-123 de 2014, al declarar exequible de manera condicionada la disposición del código minero. La Corte:

*Resuelve:* Declarar *exequible* el artículo 37 de la Ley 685 de 2001, en el entendido de que en desarrollo del proceso por medio del cual se autorice la realización de actividades de exploración y explotación minera, las autoridades competentes del nivel nacional deberán acordar con las autoridades territoriales concernidas, las medidas necesarias para la protección del ambiente sano, y en especial, de sus cuencas

hídricas, el desarrollo económico, social, cultural de sus comunidades y la salubridad de la población, mediante la aplicación de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad previstos en el artículo 288 de la Constitución Política. (Corte Constitucional, Sentencia C-123 de 2014)

Como se observa, la sentencia resalta la necesidad de considerar los principios de concurrencia, coordinación y subsidiaridad, con el objetivo de no restringir las competencias de los concejos municipales en la regulación del uso del suelo ni limitar la participación de las comunidades en las decisiones que pueden afectar su derecho a gozar de un ambiente sano. En este fallo, algunos salvamentos de voto se pronuncian a favor del principio del Estado unitario y otros resaltan la diferencia entre autonomía y soberanía territorial. Así lo mencionan:

No puede confundirse la “soberanía” con la “autonomía” territorial, argumentando que Colombia es un Estado organizado en forma de República unitaria. La descentralización y la autonomía territorial deben ejercerse necesaria y sistemáticamente dentro de los límites de la Constitución y de la ley<sup>8</sup>. (Corte Constitucional, Sentencia C-123 de 2014)

La Corte Constitucional, asimismo, consideró que la prohibición a los entes territoriales para excluir definitivamente áreas para la minería (artículo 37 del Código de Minas) no conduce necesaria ni automáticamente a lo contrario.

Cotejadas las disposiciones aludidas con la aquí cuestionada, que claramente consagra una prohibición, a ojos vista se perciben sus rasgos distintivos o diferenciadores y que profundizan la duda sobre que esta última tenga la misma finalidad que la primera para definir o no su incorporaci-

---

8 Aclaración de voto de la conjuera Ligia López Díaz a la Sentencia C-123 de 2014.

ón en una ley especial. Así pues, pese a que, a no dudarlo, esta valoración resulta meramente formal no se puede dejar de advertir que las disposiciones transcritas otorgan atribuciones en tanto que la norma acusada no autoriza, ni asigna, sino que, en realidad impide abordar cierto proceder<sup>9</sup>. (Corte Constitucional, Sentencia C-273 de 2016)

Es decir, la autorización plena de minería está mediada por trámites ordinarios para su perfeccionamiento, como lo son la determinación y validación de reservas mineras probadas en el Programa de Trabajos y Obras (PTO) y la evaluación de los estudios de impacto ambiental (licenciamiento ambiental). Sobre este particular, la Corte Constitucional considera:

Existen instrumentos que garantizan el respeto de los derechos fundamentales, colectivos, económicos, sociales y ambientales de los ciudadanos, a través del ejercicio de acciones constitucionales como la tutela, las acciones populares, las acciones de grupo, las de cumplimiento, las de constitucionalidad, y de mecanismos que incentivan la participación ciudadana, tales como las audiencias públicas, los derechos de petición, la solicitud de reconocimiento como tercero interviniente, la publicidad de las decisiones ambientales, las consultas populares, la participación activa en la planeación y en los esquemas de ordenamiento territorial<sup>10</sup>. (Corte Constitucional, Sentencia C-123 de 2014)

La anterior tesis es básica para un análisis complejo, que se abordará acá, sobre la relación entre el ordenamiento minero y el ordenamiento territorial, respecto a los derechos de participación social y las decisiones sobre el uso del suelo.

---

9 Salvamento de voto del magistrado Gabriel Eduardo Mendoza Martelo a la Sentencia C-273 de 2016.

10 Aclaración de voto de la conjuera Ligia López Díaz a la Sentencia C-123 de 2014



De esta manera las diferentes jerarquías de los instrumentos de ordenamiento territorial municipal (POT, EOT, PBOT)<sup>11</sup> y los planes municipales y departamentales de desarrollo entran en tensión con el Código de Minas y el licenciamiento ambiental de proyectos de gran minería, situación que puede leerse en la desarticulación existente en la relación entre planeación y suelo-subsuelo, la descoordinación institucional y los vacíos normativos en el modelo minero colombiano, evidentes en el análisis de los conflictos socioambientales y en los riesgos de vulneración a los derechos humanos observados en la investigación.

Esta tensión suelo-subsuelo puede ser probada en proyectos de gran minería de empresas multinacionales de explotación como los elegidos para este estudio, pues son casos particulares que permiten observar y analizar factores concretos de transformación territorial, diferenciados en las distintas fases de la cadena de valor minera. Así, tanto las situaciones territoriales previas a la exploración minera como la proyección de las posteriores al cierre minero son aquí problematizadas desde un enfoque sociológico, jurídico, técnico y político.

Se observa poca claridad tanto en la política pública minera como en las discusiones sobre el ordenamiento integral suelo-subsuelo, donde se evidencia cómo, en algunas interpretaciones con insuficiente análisis, se equipara la figura del título minero en fase de exploración con la concreción de un proyecto minero, omitiendo el examen de las etapas de la planificación de la “incertidumbre geológica” frente al ordenamiento territorial la participación social.

---

11 Plan de Ordenamiento Territorial (POT): deben elaborarlo los municipios con población superior a 100 000 habitantes. Plan Básico de Ordenamiento Territorial (PBOT): deben elaborarlo los municipios con población entre 30 000 y 100 000 habitantes. Esquema de Ordenamiento Territorial (EOT): deben elaborarlo los municipios con población inferior a 30 000 habitantes.

Al respecto es importante destacar que la fase de exploración es componente fundamental del ordenamiento del subsuelo y conduce a determinar la certeza sobre las reservas probadas (Instituto de Ingenieros de Minas de Chile, 2003)<sup>12</sup> en un yacimiento con una localización específica, precisamente sobre la que se hacen señalamientos por las comunidades con ocasión de la falta de transparencia en la divulgación de información.

De esta forma, una revisión de la legislación vigente sobre el contrato único de concesión minera permite observar que el artículo 84 de la Ley 685 de 2001 define el Programa de Trabajos y Obras (PTO) como el resultado de los estudios de exploración, a ser presentados para la evaluación y aprobación de la autoridad minera, instrumento técnico-legal que, entre otros componentes, incluye la declaración de reservas probadas, objeto del derecho de apropiación por el titular minero bajo un determinado diseño de la geometría, técnicas y métodos de la mina.

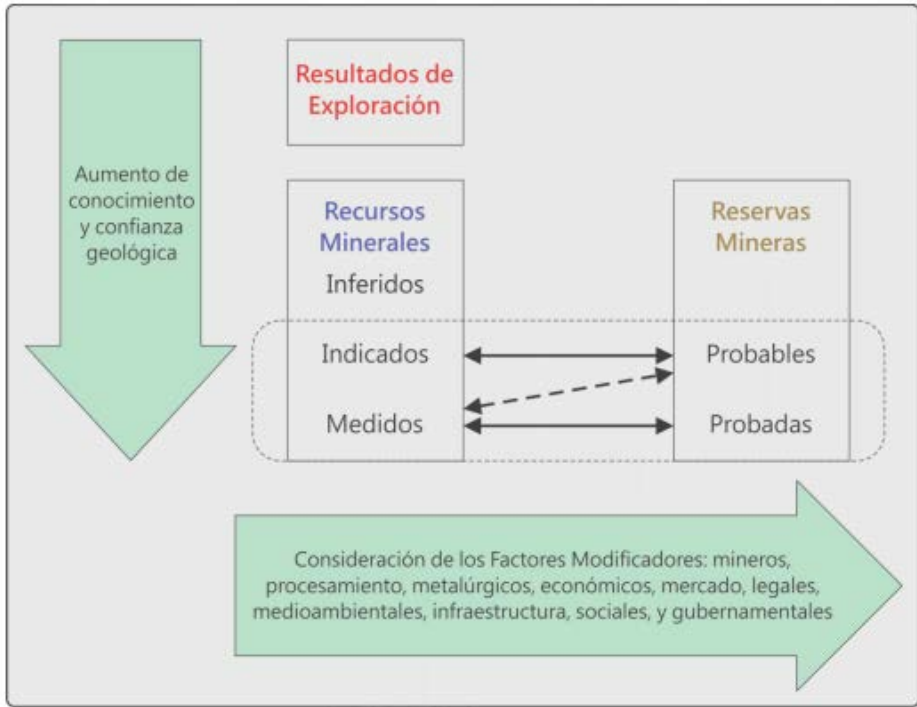
Es decir, según este marco técnico-jurídico, la conformación de una mina no es un hecho uniforme dado, sin alternativas tecnológicas de diseño (y por lo tanto con unos impactos ambientales forzosos); sino, por el contrario, es un ejercicio de planeación que debe diferenciar entre los conceptos de recurso medido y de reservas probadas, mediando entre ellos las limitaciones que definen los “factores modificadores”, aspectos técnicos, legales, de mercado, ambientales y sociales, entre otros<sup>13</sup>. Como se ilustra en la Figura 1.

---

12 La definición de *reserva probada* se basa en estudios de factibilidad que incorporan parámetros mineros, metalúrgicos, tecnológicos, económicos, comerciales, legales, medioambientales, y otros factores regulatorios gubernamentales que pudieran eventualmente existir. Código para la certificación de prospectos de exploración, recursos y reservas mineras, 2003. [http://www.criusco.com/chico\\_espanol.pdf](http://www.criusco.com/chico_espanol.pdf)

13 *The term ‘Modifying Factors’ is defined to include mining, metallurgical, economic, marketing, legal, environmental, social and governmental considerations. International Reporting Template for the public Reporting of Exploration Results, Mineral Resources and Mineral Reserves. 2006.*

Figura 1. Relación general entre los Resultados de Exploración, Recursos Minerales y Reservas Mineras.



Fuente: Agencia Nacional de Minería (2017)

En esta dirección, el artículo 8° del Código de Minas define *yacimiento descubierto* como aquel que ha sido técnicamente descubierto “cuando, con la aplicación de los principios, reglas y métodos propios de la geología y la ingeniería de minas, se ha establecido la existencia de una formación o depósito que contiene reservas probadas de uno o varios minerales, de interés económico” (Congreso de Colombia, Ley 685 de 2001).

Para el caso de yacimientos de minerales metálicos, la literatura técnica de la ingeniería de minas define claramente las reglas y métodos para

la consideración de aspectos ambientales y sociales en la determinación de las reservas probadas, lo que a su vez implica la definición de un método minero y, por lo tanto, un límite a los recursos medidos que realmente son viables de ser extraídos de un yacimiento, o lo que es lo mismo, las reservas probadas.

Es importante advertir que existe un documento marcado como borrador en el sitio web de la Agencia Nacional de Minería (ANM, 2017), titulado *Código colombiano para el reporte público de resultados de exploración, estimación y clasificación de recursos minerales y reservas mineras*. En uno de sus apartes, el escrito indica:

Un Estudio de prefactibilidad considerará la aplicación y descripción de todos los “Factores Modificadores” para demostrar la viabilidad económica y soportar el Reporte Público de Reservas Mineras. El Estudio de prefactibilidad *identificará el tipo preferido de minería*, procesamiento, y los requerimientos de infraestructura y capacidades, pero no finalizará estos temas. *Evaluaciones detalladas de los impactos ambientales y socioeconómicos* también estarán bien avanzadas. El Estudio de prefactibilidad resaltará las áreas que requieren un mayor refinamiento dentro de la fase final del estudio. (ANM, 2017, p. 32. —cursiva fuera de texto—)

A la luz de lo transcrito, es claro que existe una debilidad en la institucionalidad minera y ambiental para establecer condicionamientos (factores modificadores) territoriales particulares, en las características de una determinada mina y así las exigencias socioambientales al diseño de los métodos extractivos, que, además, permite dar claridad sobre el alcance real del derecho del titular de la concesión minera (reservas probadas después de factores modificadores). Completando el análisis técnico-jurídico, en esa materia el artículo 15 del Código de Minas definió:

El contrato de concesión (...) no transfieren al beneficiario un derecho de propiedad de los minerales “in situ” sino el de establecer, en forma exclusiva y temporal dentro del área otorgada, la existencia de minerales en cantidad y calidad aprovechables, a apropiárselos mediante su extracción o captación (...). Es decir que existe un límite social, económico, ambiental y legal a la concesión minera y a los alcances y características técnicas de un determinado proyecto minero. (Congreso de Colombia, Ley 685 de 2001)

Ahora bien, teniendo en cuenta que el Estado y su política minera son débiles e inoperantes (particularmente en lo referido a su obligación de participar de manera concreta en la planeación de los factores modificadores) con el fin de poder vincularse al ordenamiento y desarrollo territorial, concurrentemente con las formas y derechos sociales de participación establecidos en estos mismos procesos. Es así como el Estado central no puede hacer partícipes a las regiones del ordenamiento minero, porque él mismo ha renunciado a su rol de planeación dentro de la cadena de valor minera y en su calidad de titular del subsuelo.

En la actualidad el Estado no puede incluir evaluaciones detalladas de los impactos ambientales y socioeconómicos en los factores modificatorios en la planeación minera, porque los Programas de Trabajos y Obras no son objeto de evaluación ambiental, debido a que esta última se hace de forma posterior y por separado, labor que se encuentra en cabeza de la ANLA, sin olvidar que, en el proceso de licenciamiento ambiental de proyectos mineros (especialmente de gran escala), el artículo 2.2.2.3.4.2 del Decreto 1076 de 2015 del Ministerio de Ambiente excluye de la exigibilidad del diagnóstico ambiental de alternativas a los proyectos mineros, cuando precisamente es la evaluación de alternativas tecnológicas de la mina la posibilidad más estructural de minimizar impactos socioambientales, renunciando

así el Estado a incidir en las características de la planeación minera y de las potencialidades de readecuación morfológica y ecológica, y a la reconversión económica de las áreas explotadas, posterior al cierre minero.

Como corolario evidente de la anterior situación, el artículo 60 del código minero indica sobre la *autonomía empresarial*:

En la ejecución de los estudios, trabajos y obras de exploración, montaje, construcción, explotación, beneficio y transformación, el concesionario tendrá completa autonomía técnica, industrial, económica y comercial. Por tanto, podrá escoger la índole, forma y orden de aplicación de los sistemas y procesos y determinar libremente la localización, movimientos y oportunidad del uso y dedicación del personal, equipos, instalaciones y obras (...). (Congreso de Colombia, Ley 685 de 2001)

Así pues, dicha situación en la práctica se traduce en una planeación y ordenamiento del subsuelo, sin la mínima opción de óptimos en las variables ambientales y sociales significativas.

En este contexto, se concede espacio para una planeación minera preponderantemente a la medida de los intereses empresariales, que no cuenta con la suficiente participación institucional en la configuración minero-ambiental. Aspecto que constituye una de las bases fundamentales hacia la articulación del ordenamiento minero con los modelos regionales y locales de desarrollo en sus aspectos socioambientales y sus particularidades, respecto a las estructuras productivas territoriales. Así, se abandona a los municipios frente a las empresas multinacionales, de cara a un vacío técnico-jurídico y una asimetría de capacidad de gestión, donde se pierde la oportunidad de evaluar las opciones de un desarrollo territorial apalancado con el recurso minero, sin un objetivo estratégico territorial de la política

minera, bajo una visión simple de gestión orientada a la generación de renta minera.

## **1.2 El modelo rentista y el derecho a las diversas formas de desarrollo**

El problema de los recursos no renovables y la renta minera tienen un soporte teórico asignable a la misma naturaleza del recurso minero.

La actividad de exportación de bienes primarios consolida y profundiza la concentración y centralización del ingreso y de la riqueza en pocas manos, así como la del poder político. Las grandes beneficiarias son las empresas transnacionales, que conducen a una mayor “desnacionalización” de la economía, en parte por el volumen de financiamiento necesario, en parte por la falta de empresariado nacional consolidado y también por la poca voluntad gubernamental para formar alianzas estratégicas. (Acosta y Schuldt, 2006)

En el informe sobre uso y manejo de regalías en La Guajira, entre 2012 y 2015, publicado en diciembre de 2016, la Contraloría General de la República (2016) concluye el alto riesgo de corrupción que mantiene el departamento. Según este, pese a que el 74.7% de la contratación con recursos de regalías se realiza por concurso, el 78,7% se adjudica a un único oferente, el 18,5% de la contratación se realiza con dos oferentes y únicamente el 2,6% se hace con tres. En tal sentido, el informe señala que Hatonuevo es el tercer municipio con mayor porcentaje de contratación sin pluralidad de oferentes (82,4%), después de Fonseca (87,5%) y El Molino (100%).

La Contraloría aporta además el dato de los posibles oferentes, que permite afirmar que las cifras anteriores no son resultado de la baja oferta. En 86 objetos contractuales se encontraron 13 687 posibles oferentes. A lo que debe sumarse que además existe una concentración de la contratación en oferentes determinados.

Lo anterior se justifica concretamente a partir del problema de la corrupción política, que atraviesa las decisiones de la cadena de valor minero, en donde se puede verificar que muchas de las reclamaciones de las comunidades para participar de la riqueza minera tienen origen en este fenómeno. En La Guajira el 80% del valor de la contratación pública, que ascendía en diciembre de 2015 aproximadamente a \$558 mil millones, se concentra en el 19% de los contratistas. El principal grupo contratista está constituido por David Ricardo y Miguel Camilo Castillo Baute: conforman dos empresas que tienen contratos de obra y, a su vez, hacen parte de siete consorcios y una unión temporal, cuya contratación asciende a \$89 191 000 000, —10 proyectos— con la Gobernación de La Guajira, y a \$99 345 000 000, con tres municipios. Dos de estos contratos, por un valor de \$7 393 000 000, que representan el 8,3%, están suspendidos. (Contraloría General de la República, 2016)

Jorge Alberto Villegas Oñate conforma una empresa, que a su vez hace parte de dos consorcios y cuatro uniones temporales, con contratos en los sectores de transporte, educación y vivienda, por valor de \$16 414 000 000, en 10 proyectos cuya cuantía es de \$17 468 000 000. De estos contratos, hay dos suspendidos que ascienden a \$3 513 000 000; es decir, el 21,4% del valor de la contratación de estos contratistas. En cuanto a las interventorías, el Consorcio Applus celebró un solo contrato por \$6 664 000 000 para realizar la interventoría a 33 proyectos de la Gobernación, que suman \$136 802 000 000, en once sectores diferentes: transporte, educación, cultura, recreación y deporte, comercio, trabajo, inclusión social, vivienda, interior, planeación y agricultura (Contraloría General de la República, 2016).

De otro lado, los tipos de uso que se les da a las regalías muestra una muy baja inversión en la atención de las necesidades básicas de la población. Menos del 50% de aproximadamente \$928 mil millones, correspondientes a 341 proyectos aprobados, fueron destinados a educación, agua potable, saneamiento básico, salud, vivienda e inclusión



social. Si bien la economía del carbón muestra indicadores de crecimiento económico similar al nacional, y el PIB del departamento se encuentra en un lugar intermedio, sigue siendo el tercero más pobre del país, con un 80% de la población caracterizada como tal. Albania, Barrancas y Hatonuevo presentan menores cifras de pobreza, pero ligeramente por encima del resto de La Guajira. Uribía, por su parte, es el municipio más pobre, con el 97,6%, mientras que municipios agrícolas presentan menores niveles de pobreza (Contraloría General de la República, 2016).

Durante 2015 y el primer semestre de 2016, las auditorías realizadas a la Gobernación de La Guajira y a los municipios de Hatonuevo, Manaure, Riohacha, Barrancas, Maicao y Uribía por la Contraloría generaron otros datos alarmantes: 32 hallazgos con presunta incidencia fiscal por \$31 150 000 000. De ese valor, \$12 055 000 corresponden a la Gobernación y \$19 095 000 a los municipios. Tres sectores fueron los más afectados: agua potable y saneamiento básico (\$12 537 000 000), en este sector sobresale un proyecto de almacenamiento de agua potable para las comunidades indígenas de Uribia (\$1 024 000 000); educación (\$8 788 000 000), en este, el proyecto de mayor cuantía encontrado fue el de los estudios, diseños y construcción del eje educativo y cultural de Hatonuevo (\$ 902 000 000); y transporte (\$7 059 000 000), dentro del que \$4 964 000 000 estaban en Hatonuevo (Contraloría General de la República, 2016).

Vale la pena mencionar que para 2017 la Contraloría denuncia el no suministro de información contable y de los estados financieros de la Gobernación de La Guajira, correspondientes a 746 000 millones de pesos destinados entre 2012 y 2016. (Contraloría General de la República, 2016)

La importancia de las acciones adelantadas por la Contraloría está relacionada con el hecho de que entre 2012 y 2016 La Guajira obtuvo recursos de regalías por 1,5 billones de pesos, de los cuales se aprobaron proyectos por cerca de 1,3 billones. “A diciembre de 2016 el departamento

tenía recursos sin aprobar por 286 000 millones (el 18 % del total estaba sin aprobar)”, precisa la entidad de control fiscal y añade que en cabeza de la Gobernación de La Guajira estaba la ejecución de proyectos por valor de 746 000 millones de pesos. El valor restante corresponde a los municipios del departamento (Vanguardia, 2017).

Finalmente, la corrupción ha generado en La Guajira una crisis de gobernabilidad, representada en los cambios constantes de gobernación. En veinticuatro años el departamento ha tenido doce gobernadores. Solo en 2017 tuvo tres. Entre 1995 y 2013, cuatro de ellos fueron destituidos y dos sancionados (Duque, 2015).

Aun bajo este modelo, podemos ilustrar las implicaciones de la modificación del sistema de regalías en la planeación territorial. El departamento de La Guajira y sus quince municipios se vieron fuertemente impactados desde la aplicación del nuevo Sistema General de Regalías (SGR), debido a que en el antiguo régimen —Fondo Nacional de Regalías (FNR)—, por concepto de explotación de carbón, tenía una partición del 25% del total recibido por el país. Ahora, con el SGR, el departamento compite con todas las regiones, no solo con las productoras de carbón, por los recursos generados por la explotación de minerales. El resultado de esta modificación ha supuesto que en la actualidad La Guajira perciba el 2,85% de las regalías del país (Departamento de La Guajira, 2014).

El cambio en el régimen de regalías afectó derechos de las comunidades indígenas a la participación en estos recursos, toda vez que el artículo 129 de la Ley 685 de 2001 —Código de Minas— previó:

Los municipios que perciban regalías o participaciones provenientes de explotaciones mineras ubicadas en los territorios indígenas, de que trata el artículo 123, deberán destinar los correspondientes ingresos a obras y servicios que beneficien directamente a las comunidades y grupos aborígenes asentados en tales territorios. (Congreso de Colombia, Ley 685 de 2001).

Tabla 1. Redistribución de las compensaciones de minería de carbón

<b>Entidad</b>	<b>Ley 141 de 1994 (anterior)</b>	<b>Ley 1530 de 2012 (actual)</b>
Departamentos productores	12%	68,57%
Municipios o distritos productores	2%	11,43%
Municipios o distritos portuarios	10%	10%
Ecocarbón, o quien haga sus veces	50%	0%
Corpes regional o la entidad que los sustituya	10%	0%
Corporación Autónoma Regional	10%	10%
Fondo de Fomento del Carbón	6%	0%
<b>Total</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Fuente: Fedesarrollo (2016)<sup>14</sup>

Sin embargo, retomando a Acosta y Schuldt (2006), frente a la necesidad de buscar soluciones hacia los derechos de las comunidades en una política de recursos mineros:

(...) Hay que hacer un esfuerzo enorme y sostenido para maximizar los efectos positivos de la extracción petrolera, sin perder de vista que el petróleo se acaba y que el desarrollo no se logra simplemente a partir de la extracción de los recursos naturales. Es preciso generar riqueza: esa es la gran tarea. Si no se logra, se mantendrán vigentes tanto la maldición de la abundancia como la paradoja de la riqueza natural.

14 Tabla tomada del informe Contribución fiscal de la operación minera de El Cerrejón a las finanzas públicas y situación fiscal de las entidades territoriales de su área de influencia en el departamento de La Guajira. La Guajira 2000-2014, Fedesarrollo 2016. Disponible en: [http://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/2970/Repor\\_Febrero\\_2016\\_Fuentes\\_y\\_Delgado.pdf?sequence=3&isAllowed=y](http://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/2970/Repor_Febrero_2016_Fuentes_y_Delgado.pdf?sequence=3&isAllowed=y)

En este entendido, los llamados de la Corte Constitucional hacia la eficacia de la estructura del Estado cobran total relevancia.

No obstante, los principios constitucionales de: coordinación, basado en la necesidad de construir acciones armónicas y complementarias entre los diferentes entes estatales; de concurrencia, en el que en determinadas materias la actividad del Estado debe cumplirse con la participación de los distintos niveles de la Administración (Corte Constitucional, Sentencia C-123 de 2014), encuentran su mayor obstáculo, no en un fundamento abstracto que haría irreconciliables los usos del suelo y el subsuelo y dejaría sin objeto la planeación de la riqueza estatal de este último<sup>15</sup>, sino en la forma disfuncional como está siendo desarrollada la política pública minera nacional y, posiblemente también, por algunas formas críticas que intentan resolver las manifestaciones del problema.

El análisis técnico y normativo de la fase exploratoria de la cadena de valor de la política minera, ilustrada en la situación del proyecto de La Colosa, demuestra una particular falta de planeación y ordenamiento concreto de la minería a gran escala en la institucionalidad minero-ambiental de Colombia. En este sentido, lo que precede lleva a indagar sobre los mecanismos de articulación entre los entes nacionales y locales, y su armonización con el ordenamiento territorial y, de forma subsidiaria, a la participación social.

En este sentido, se encuentran elementos clara y explícitamente definidos en los fundamentos de la ley orgánica de planeación (Ley 152 de 1994) que, respecto a esa articulación, indica en el literal c de su artículo 3°:

Las autoridades de planeación del orden nacional, regional y las entidades territoriales deberán garantizar que exista la debida armonía y coherencia entre las actividades que realicen a su interior y en relación con las demás instancias

---

15 Constitución Política de Colombia. Art. 332. “El Estado es propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables, sin perjuicio de los derechos adquiridos y perfeccionados con arreglo a las leyes preexistentes”.

territoriales, para efectos de la formulación, ejecución y evaluación de sus planes de desarrollo.

Y, en relación con los principios de concurrencia, subsidiariedad y complementariedad, el parágrafo único del mismo artículo establece:

*Concurrencia.* Cuando dos o más autoridades de planeación deban desarrollar actividades en conjunto hacia un propósito común, teniendo facultades de distintos niveles su actuación deberá ser oportuna y procurando la mayor eficiencia y respetándose mutuamente los fueros de competencia de cada una de ellas.

*Subsidiariedad.* Las autoridades de planeación del nivel más amplio deberán apoyar transitoriamente a aquellas que carezcan de capacidad técnica para la preparación oportuna del plan de desarrollo.

*Complementariedad.* En el ejercicio de las competencias en materia de planeación las autoridades actuarán colaborando con las otras autoridades, dentro de su órbita funcional con el fin de que el desarrollo de aquellas tenga plena eficacia. (Ley 152 de 1994, art. 3º, par.)

Por lo tanto, no se está ante una situación normativa imprevista en la articulación de las políticas nacionales con los planes de desarrollo locales, sino frente a la no sujeción del desarrollo y ordenamiento de la gran minería a los instrumentos de la planeación estatal establecidos en las normas jurídicas. Además, es evidente la carencia reflexiva al respecto, sobre todo en las argumentaciones que se han esbozado para dar respuesta a dichas disfunciones.

De esta forma, el Plan Nacional de Desarrollo (PND), bajo la denominación de Proyectos de Interés Nacional Estratégicos (PINES), se refiere al *Proyecto de exploración minera La Colosa*. Este documento define los proyectos PINES como los proyectos de alto impacto económico y social que involucran la participación de múltiples actores, incluyendo el sector privado y, dada su prioridad para los objetivos de desarrollo del país.

Y agrega que, por su naturaleza, estos proyectos deben cumplir con los criterios establecidos por en el Consejo Nacional de Política

Económica y Social, en el documento Conpes 3762, y deben ser aprobados por la Comisión Intersectorial de Infraestructura y Proyectos Estratégicos.

Al respecto, en su resumen, el documento Conpes 3762 indica:

Las principales dificultades que afectan la agilidad y viabilidad del desarrollo de los proyectos en estos sectores son, entre otros: la adquisición de predios, la consulta previa a comunidades, los permisos y trámites ambientales, las relaciones con las comunidades de las diferentes regiones, y las dificultades internas de las entidades públicas en la solución de problemas jurídicos. En consecuencia, se requiere dictar lineamientos de política que permitan solucionar dichas dificultades en proyectos que generan alto impacto en la política económica y social del país. (Conpes, 2013, p. ii)

Es decir, que las diferentes manifestaciones críticas sobre el ordenamiento minero son percibidas en el PND como una dificultad administrativa y no como un problema estructural en la concepción de la política minera, como lo perciben las comunidades frente al ejercicio de sus derechos a la participación y al ordenamiento y desarrollo de sus territorios, como se verá en el siguiente aparte.

### **1.3 Realidades territoriales y planeación de la gran minería**

Inicialmente, como referencia concreta al anterior análisis, se mirará al municipio como el titular de la potestad de ordenamiento territorial del suelo, de acuerdo con el magistrado Rojas<sup>16</sup>. La debilidad de los municipios en Colombia se ha acentuado por la expedición de leyes marcadas por un espíritu de corte centralista. De allí que “el presidencialismo colombiano, adaptándose a las insuficiencias del régimen municipal y a la debilidad del nivel intermedio, se ha robustecido y ha

---

16 Aclaración de voto del magistrado Alberto Rojas Ríos en la Sentencia C-123 de 2014.

pretendido convertirse en una alternativa a la descentralización”<sup>17</sup> (Corte Constitucional, Sentencia C-123 de 2014).

En este sentido, la actual forma de ejercicio de la política de gran minería en el país podría interpretarse bajos los principios neoliberales, en tanto que el Estado se desentiende de los factores fundamentales de la planeación articulada nación-municipio, a partir de la cual concebir un modelo territorial para las necesidades sociales básicas de orden local, en términos de infraestructura, servicios, públicos, salud, educación y empleo, entre otros. Esto tiene consecuencias en la transformación caótica de las estructuras productivas municipales por las fuerzas económicas que desencadena un proyecto de gran minería desregulado (laborales, de demanda de bienes y servicios, gobernabilidad, inversión pública de regalías...), poniendo el territorio local en función del modelo minero privado.

De esta forma, la política nacional minera es entendida simplemente como una actividad generadora de renta, de contraprestación económica y, asimismo, asumida regional y localmente, ignorando la condición especial que implican tres factores: la planeación estratégica de un recurso no-renovable, la articulación nación-municipio y la síntesis suelo-subsuelo.

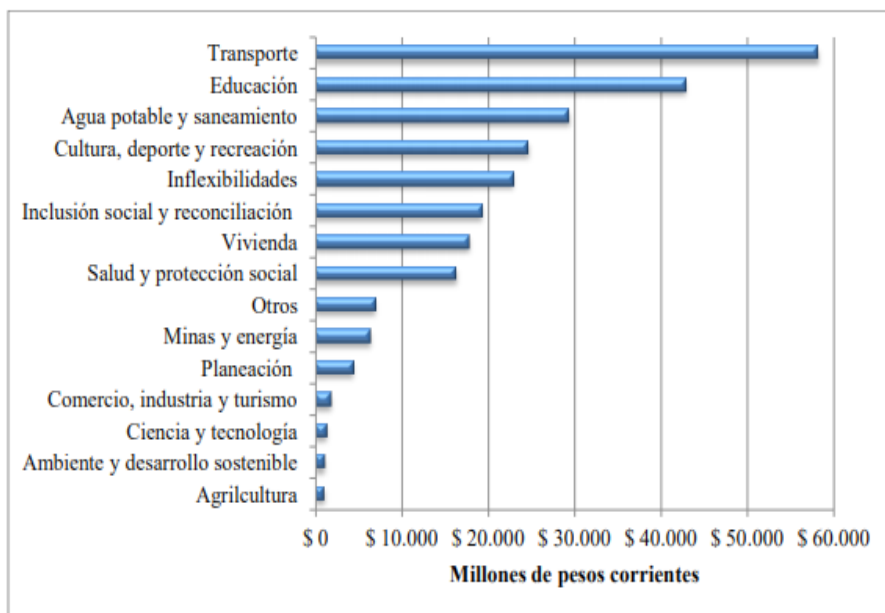
El contexto problemático referido deja ver, en el caso de Cerrejón, cómo la evolución territorial está marcada por el proyecto minero. En 1954 era creada la intendencia nacional de La Guajira (Decreto 1824, de junio 13), con capital en Riohacha y la población de Uribia, como centro de asuntos indígenas. Posteriormente, mediante el Acto Legislativo 1 de 1963, se creó el departamento de La Guajira. Es decir que, durante los cincuenta y cinco años de existencia jurídica del departamento, cuarenta ha convivido con la mina, que inició su fase de exploración en 1977. Se identifica, además, una nueva institucionalidad estatal frente a una tradición histórica de comunidades indígenas y negras, que sirve de entorno al proyecto minero.

---

17 Aclaración de voto de los magistrados Alberto Rojas Ríos y Jorge Iván Palacio a la Sentencia C-123 de 2014.

Actualmente el carbón representa el 42,4% del PIB departamental y, ampliado al sector minas y canteras (incluyendo hidrocarburos y otros minerales), el 55%; seguido por el sector (muy correlacionado con el anterior) de actividades de servicios sociales, comunales y personales que ocupa un 14%. Este valor es incluso más relevante en las económicas de los principales municipios de influencia económica-territorial de la mina: Barrancas, Hato Nuevo y Albania, lo cual da una idea de la importancia y dependencia a la minería desarrollada por los municipios de la región, donde no existe un plan integrado de desarrollo minero-territorial que considere dicha realidad.

Figura 2. Valor de los proyectos aprobados por sector para cinco municipios del área de influencia de Cerrejón 2012-2015.



Fuente: Fedesarrollo (2016)<sup>18</sup>.

18 Figura tomada del informe *Contribución fiscal de la operación minera de El Cerrejón a las finanzas públicas y situación fiscal de las entidades territoriales de su área de influencia en el de-*



En la Figura 3, resulta notable la presencia de comunidades étnicas. En 1984 el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria constituyó el resguardo de la Media y Alta Guajira, siendo el más grande del país, como uno de los principales reconocimientos de derechos étnicos hasta ese momento. Luego definiría un área de 12.994 km<sup>2</sup> como el territorio de los 27 resguardos indígenas, reconocidos actualmente por el Estado a través del Ministerio del Interior, que equivale al 62% del espacio departamental, donde se trasladaron títulos mineros con áreas de resguardo en 115.4 km<sup>2</sup>. El resguardo cuenta con una población de 273 814 habitantes, correspondiente al 29% de la densidad demográfica de la entidad territorial.

Sin embargo, las áreas con presencia y tránsito de comunidades indígenas continuaron siendo mucho mayores, e instrumentos como la consulta previa a estos grupos étnicos se implementan sobre la figura de los impactos directos y no como una consideración integral del territorio y, en los planes de desarrollo municipal revisados, no se observa articulación con la planeación minera.

Esta realidad es asumida por la empresa en La Guajira desde su plan de gestión ambiental, su política de derechos humanos y su programa de Responsabilidad Social Empresarial (RSE); pero, al igual que en el caso analizado para la fase de exploración de La Colosa en el Tolima, se observa la ausencia de un mecanismo claro y formal de articulación del PTO con la planeación del desarrollo y el ordenamiento territorial.

Lo anterior constituye estructuralmente un riesgo para los derechos de las comunidades, expresados en la participación ciudadana para la construcción de sus planes de desarrollo y de ordenamiento territorial,

---

*partamento de La Guajira. La Guajira 2000-2014*, Fedesarrollo 2016. Disponible en: [http://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/2970/Repор\\_Febrero\\_2016\\_Fuentes\\_y\\_Delgado.pdf?sequence=3&isAllowed=y](http://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/2970/Repор_Febrero_2016_Fuentes_y_Delgado.pdf?sequence=3&isAllowed=y)

como lo han advertido algunos magistrados de la Corte Constitucional<sup>19</sup> (Sentencia C-123 de 2014). Se revela así, el actual conflicto entre ordenar el suelo desde “la vocación productiva y las prioridades establecidas por los habitantes de los territorios en el plano local” y “las decisiones relativas al otorgamiento de títulos mineros” hechas por la nación, que racionalmente deberían resolverse bajo los mecanismos de articulación y complementariedad previstos en la norma, tal como se analizó en el anterior capítulo. No obstante, la situación no se limita al problema de la titulación minera, sino que también comprende la inexistencia de políticas de desarrollo nación-regiones en el modelo minero.

Aunque esta compleja situación emerge en escenarios particulares, observados en las problemáticas relacionadas con reasentamientos, consultas previas, afectaciones en la calidad de aire y áreas de influencia —identificadas como circunstancias potenciales para la vulneración de derechos, según datos que se mencionarán en líneas posteriores—, de acuerdo con el presente análisis, los proyectos tienen un componente de deficiencia estructural en la planeación territorial articulada al ordenamiento del subsuelo.

#### **1.4 Evidencia empírica de una disfunción suelo-subsuelo en La Guajira**

Una de las problemáticas sociales más sensibles identificadas en relación con el complejo minero de Cerrejón ha sido aquella referida a la transformación de las estructuras socioeconómicas y ambientales de las comunidades en sus territorios de origen, ya sea por el avance de la operación minera o por los efectos de su contaminación. Estas han sido resueltas con mecanismos de compra de tierras o por procesos de reasentamiento involuntario. Una revisión histórica permite establecer que, desde el inicio

---

19 Salvamento de voto de los magistrados María Victoria Calle Correa y Luis Ernesto Vargas Silva.

de la operación minera, en la década de los años ochenta del siglo pasado, estos impactos han sido de gran relevancia.

Recientemente, el avance jurisprudencial ha hecho especialmente visibles tres procesos de reasentamiento involuntario conocidos como: 1) Patilla y Chancleta, comunidades reasentadas, consideradas en la Sentencia T-256 de 2015, en donde se reconoce a las comunidades afrodescendientes como sujeto de derechos colectivos, 2) Roche, comunidad afrodescendiente reubicada, que actualmente se encuentra en proceso de consulta previa —al igual que Patilla y Chancleta—, 3) Tabaco, comunidad desalojada y no reubicada.

Para ilustrar los riesgos de vulneración de derechos humanos en la actuación de las empresas multinacionales mineras y del Estado colombiano, se analizaron los casos anteriores. La información presentada en este apartado se obtuvo en visitas del grupo de investigadores de la Universidad Externado de Colombia a los reasentamientos de Patilla, Chancleta y Roche, en el municipio de Barrancas, en las que se adelantaron entrevistas con líderes y representantes de las comunidades, funcionarios públicos y con la Gerencia de Tierras y Reasentamientos de la empresa minera Cerrejón.

En el acercamiento se constataron las tensiones históricas en torno a la participación social y al proceso de reconocimiento de las comunidades como sujetos de derecho, en relación con la mina y en un contexto territorial amplio; lo que obligó a hacer una mirada estructural, para comprender mejor lo que han significado las transformaciones territoriales, como punto de inicio a partir del cual se intentarán explicar los conflictos actuales.

Las comunidades recuerdan la llegada del complejo minero, hacia el año 1976, describiendo la forma como se inició la construcción del primer campamento en zona aledaña al poblado de Tabaco: a su llegada, los trabajadores del consorcio recorrían los predios para tomar

muestras, contrataron gente para construir el campamento, pero —según afirman— no se realizó ningún tipo de socialización sobre el proyecto minero. “Llegaron dizque para hacer muestras y no pedían permiso de nada. Llegaban con sus máquinas a hacer pozos (...). A lo último fue que empezó a ponerse la cosa difícil sobre el acceso a los predios” (Comunidad de Roche, 2017).

En un principio, cuando la gente se oponía, pagaban por la entrada a los predios. Posteriormente, la compra de tierras en los alrededores de los caseríos significó la restricción de la movilidad que tenían los habitantes de estas comunidades, con permiso de los dueños de las fincas. Esto fue debilitando las economías propias, lo que, sumado a migraciones generadas por la búsqueda de servicios como la educación — los caseríos solo poseían escuela hasta la básica primaria—, causó también debilitamiento del territorio, que disminuyó su población (Comunidad de Patilla, 2017). El Centro de Investigación y Educación Popular (Cinep, 2016) narra la forma en que se adquirieron estos predios:

Las transacciones y los modos de adquirir la propiedad, por parte de la empresa, fueron diversas; sobresalen la compraventa, compraventa en común y proindiviso, remate, expropiación, declaración de utilidad pública, transferencia de dominio por solución o pago efectivo y englobes. En 1982, la empresa empezó a realizar compraventas en común y proindiviso y para 1992 hizo los englobes correspondientes. Se presentó, asimismo, una dinámica de privatización de las vías de acceso a los municipios, lo que hizo que los intercambios y rutas de transporte que realizaban y utilizaban las comunidades locales se vieran obstruidas y en muchos casos eliminadas. (p. 15)

Lo anterior permite considerar que este proceso no afectó únicamente en abstracto la tenencia de la tierra, sino toda la estructura social y productiva. Al respecto, se hace necesaria una reflexión profunda

sobre la relación entre las formas territoriales sociales preexistentes, su incorporación y el reconocimiento en la estructura estatal, y la planificación de corto y largo plazo del proyecto minero; pues, allí residiría la debilidad estructural que hace vulnerables los derechos de las comunidades en el proceso de cambio de uso del suelo y de las transformaciones en las estructuras productivas y la distribución de beneficios de la cadena de valor minero.

En este caso, por ejemplo, las condiciones culturales y materiales desarrolladas por las comunidades afrodescendientes descendientes de La Guajira no han gozado de la suficiente valoración como patrimonio del mismo Estado. Esto puede verse expresado en carencias relativas al reconocimientos de títulos de propiedad, al acceso a la educación, a la infraestructura pública, a las vías de acceso y a la seguridad económica, entre otros aspectos referidos por la comunidad. Es decir, se trata de un territorio “con poco valor” frente a negociaciones de adquisición y cambio de uso, y a una no clara distribución de la renta minera, como parte de su cadena de valor. Cabe resaltar que la situación en mención ocurre frente a un proceso de valoración del subsuelo y un debilitamiento del valor del suelo.

Esto es evidente en la desintegración vial y la escasa conectividad entre la cabecera urbana y los asentamientos rurales, los resguardos y los territorios indígenas que conforman el área local, lo que se convierte en limitante para alcanzar el desarrollo social y económico del municipio. El mal estado de las vías hace difícil el acceso a los asentamientos rurales, impidiendo que los flujos sociales, económicos, institucionales y políticos se realicen normalmente. Por ejemplo, si una persona residente en el corregimiento de San Pedro desea cursar estudios secundarios deberá trasladarse al área urbana, enfrentando serias dificultades de transporte y comunicación para desarrollar este vínculo social.

Como se consideró en el caso de La Colosa en Cajamarca, estas situaciones requerirían de un tipo de planeación especial dado que las

fuerzas transformaciones territoriales mineras no se observan incluidas en un proceso de planeación territorial paralelo. En tal sentido, para el caso Cerrejón, se relacionan con la expansión de áreas mineras del proyecto, en donde también existe la incertidumbre de los factores de las reservas mineras, trasladadas a la planeación territorial y a las comunidades, como dudas sobre sus beneficios en el proceso extractivo y de participación en la riqueza en la cadena de valor.

En los testimonios recopilados con antiguos habitantes de los poblados de Patilla, Roche y Tabaco se reitera la debilidad en las formas de tenencia de la tierra, al momento inicial, cuando se compraron terrenos individuales. Los pobladores en su mayoría tenían posesión de los predios, pero no contaban con títulos de propiedad.

Empezaron a enamorar la gente, compraban las hectáreas, veinte mil pesos (...). A mí por dos hectáreas me dieron un millón de pesos (...). Después, para conquistar la gente, vino Cerrejón y les puso un bus, para que no caminaran. (Comunidad de Roche, 2017)

Cuando llegó el 2000, empezaron a pedir registro catastral. Entonces, hacían una compraventa y, ya con eso, negociaban con la empresa. Los descendientes viejos, ellos sí tuvieron un papel que era por parroquia. Eran tierras que llamaban el papel Agustín Codazzi [nombre del instituto de autoridad catastral de Colombia], pero aparecía todo el terreno englobado. Entonces, eso era lo que aparecía. (Comunidad de Patilla, 2017)

Ellos llegaron, llegaron a la comunidad de Tabaco, ofreciéndoles precios irrisorios. Los primeros que salieron de ahí, de Tabaco, cedieron a la presión de que los iban a sacar. Con algunos llegaron a negociaciones, con diferentes precios. Hubo un grupo que se quedó y que hoy en día es la Junta Social Pro Reubicación de Tabaco. Las ventas son del 95 hacia atrás. (Comunidad de Tabaco, 2017)

Por otra parte, son los habitantes que deciden no vender en esta primera etapa de adquisición de predios, quienes hacen referencia a transformaciones territoriales, como su movilidad en el territorio.

El río también lo compraron ellos. Estando viviendo allá, íbamos al río a pescar y los vigilantes [de la empresa] que estaban ahí, de una vez, llamaban a la policía y nos ponían presos. A mí, una vez... Estaba allá con Tomás, —“salga para acá”. —“Vení tú para acá” —le decía yo—, porque yo no andaba en predio de la mina, estaba dentro del río y —esto no es de usted. Ahí tuve miedo. (Comunidad Tabaco, 2017).

Este debilitamiento territorial que también se puede ver en los relatos sobre la desaparición de otras comunidades —“Manantial en 1985 y Oreganal en 1992, fueron objeto de una silenciosa expropiación” (Múnera, Granados, Teherán y Naranjo, 2014, p. 58— fue acabando el territorio. Tras varios años de compras, quedaron unas pocas familias que luego entrarían en proceso de negociación con Cerrejón para el reasentamiento. El desconocimiento de esta historia es una de las causas de los conflictos que se presentan actualmente en torno al reconocimiento de las personas que deben ser parte de este proceso, así como de las formas de indemnización o compensación.

Aunque la información sobre las comunidades existentes antes de la mina y sus procesos de reasentamiento o desplazamiento es muy limitada, una reconstrucción realizada por el Cinep, a partir del testimonio de algunos de los habitantes actuales, hace referencia a siete: Tabaco, Oreganal, Sarahita, Manantial, Patilla, Roche y Chancleta.

Desde esta perspectiva histórica, lo que se ha dado a partir de la llegada de la empresa es la desintegración de un territorio a partir de la adquisición de las tierras necesarias para la implementación del proyecto minero, por medio de diversos mecanismos. La mirada retrospectiva de

una parte de los actuales habitantes de los reasentamientos deja ver una estimación por el territorio, que señala una valoración negativa de los cambios que la llegada de la empresa generó en sus vidas.

Lo anterior se confirma con la revisión de los planes de desarrollo municipal, en donde es evidente que la minería no hace parte de una planeación de largo plazo, como tampoco de los instrumentos de ordenamiento territorial. Si bien, en estos se identifica la necesidad de integración territorial con otros municipios y el ente departamental, no se observa una planeación estructural y territorial a partir del cierre minero (Municipio de Barrancas, 2002).

También en una perspectiva histórica de reconocimiento y derechos de las comunidades étnicas, según el documento *La visibilización estadística de los grupos étnicos colombianos* del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE, s.f.)<sup>20</sup>, bajo diferentes criterios de identificación, de un registro histórico de once censos nacionales solo cuatro de ellos incluyen a la población negra del país: el de 1912, con 322 499 personas, equivalentes al 6,36% de la población nacional; el de 1918, con 351 305, equivalentes al 6,0%; 1993, con 502 343, equivalentes al 1,52%; y el de 2005, con 4 311 757 de personas, que representaban el 10,6% de la población colombiana. Mientras que, en los censos de los años 1905, 1928, 1938, 1951, 1964, 1973 y 1985 no se registra dicha población.

Es de resaltar que los dos últimos censos con registro (1993 y 2005) fueron posteriores a la Constitución de 1991 y, el último (2005), se realizó luego de la implementación de la Ley 70 de 1993, que desarrollo el artículo transitorio 55 de la Constitución de 1991, reconociendo los derechos territoriales, políticos, educativos y ambientales de los pueblos afrodescendientes colombianos. El criterio de identificación étnica

---

20 [https://www.dane.gov.co/files/censo2005/etnia/sys/visibilidad\\_estadistica\\_etnicos.pdf](https://www.dane.gov.co/files/censo2005/etnia/sys/visibilidad_estadistica_etnicos.pdf)



en el censo de 2005 fue el reconocimiento cultural de costumbres y tradiciones o los rasgos físicos, como la pertenencia a comunidades indígenas, rom, raizales del Archipiélago de San Andrés, palenqueros de San Basilio, y afrodescendientes colombianos, negros, mulatos o afrodescendientes descendientes. Para el departamento de La Guajira, la población negra censada en ese año fue del 14,8%<sup>21</sup> de la departamental. El Censo de Población realizado entre los años 1777 y 1778, considerado por muchos como el más completo del siglo XVIII, informó una población total de 828 775 habitantes, con un 15% de indígenas y un 5% negros.

A su vez podemos señalar que la carencia de una planificación minera de alcance territorial en el caso de Cerrejón, y que treinta y cinco años después se presenta también en el caso de Cajamarca, aflora en los actuales argumentos de las comunidades, respecto de situaciones puntuales de reasentamientos, contaminación y desestructuración del territorio. Por lo que los protocolos de derechos humanos para dar garantías a los derechos individuales y colectivos, en el desarrollo de estos procesos puntuales, pueden resolverse mediante mecanismos de negociación y participación como las consultas previas, las prácticas de RSE, la redelimitación de áreas de influencia y a través de fallos judiciales, se hacen necesarios procesos de articulación de la planeación territorial con la planeación minera con una intervención estatal profunda, con el objetivo de garantizar los derechos de una forma estructural y sostenible.

Esta situación podría evidenciarse claramente en casos como el de las familias que entraron al proceso de reubicación como una fracción de los corregimientos, que fueron transformados por la llegada de la minería, generando ambigüedad a la hora de incluir a las demás familias que habitaban estos territorios, antes del inicio de los reasentamientos. Como consecuencia de esto, hoy por hoy, existe un conflicto de reconocimiento de derechos individuales y colectivos, como lo relata uno de sus habitantes:

---

21 Fuente: DANE, Censo General 2005.

Acá somos una sola familia. El que no es Duarte es Medina, el que no es Medina es Arregocés (...). Ahora ellos dicen que no tienes derecho, que tú ya te saliste (...). Lo que nosotros solicitamos es que nos indemnicen. Hay una resolución que la sacaron en el 2003. Hay un plano que hizo planeación del municipio de Barrancas y, ahí, hay quinientas y pico de personas. Para nosotros es como un censo, donde está ubicado cada lote y cada casa. (Comunidad de Roche, 2017)

Así, en medio de la tensión entre una perspectiva histórica y la visión coyuntural de la empresa, se presenta un conflicto al momento de definir la población que será reasentada. De acuerdo con Cerrejón, todas las familias son objeto de reubicación, pero no tienen la misma caracterización de impactos. Las categorías de reubicación, definidas, según la empresa, por acuerdos entre esta, la Alcaldía, la Personería y la comunidad son: residente reubicable, residente no reubicable<sup>22</sup> y familias que llegaron en períodos recientes<sup>23</sup>. Las personas incluidas dentro de la categoría de residentes reubicables se definen en asamblea a partir de la validación de la comunidad, mediante un puntaje que establece: arraigo, presencia, vinculación familiar y posesión (García, 2017). Esto plantea una problemática inicial, dada la falta de claridad en los criterios de definición, así como la dificultad por la ausencia de información histórica, lo que deja a las familias actuales la decisión final.

---

22 “Básicamente son miembros, hijos o personas que son parte de las familias reubicables. Por ejemplo, en el primer censo había una familia de padre, madre e hijo; pero, en el último censo, el hijo ya tenía dieciséis años y ya tenía un hijo. Entonces ya era otra familia que no recibía los mismos beneficios de indemnización de su familia raíz, que se traducen principalmente en que no recibía una casa, pero que sí podía acceder al auxilio educativo, por ejemplo. Pero que recibía una indemnización económica para que pudiera establecerse en un tercer lugar a gusto y a decisión de ese grupo familiar”. (Entrevista a Juan Carlos García, gerente de Reasentamientos, empresa Cerrejón, 2017).

23 “Por ejemplo, una familia que llegó hace tres años. Al no tener ascendencia y arraigo se le ofrece un tratamiento indemnizatorio, solo en medios económicos”. (Entrevista a Juan Carlos García, gerente de Reasentamientos, empresa Cerrejón, 2017).

Ahora bien, la tensión entre una consideración histórica y otra coyuntural descrita por la empresa, como un proceso participativo y de acuerdo común entre los diferentes implicados, es vista de distinta manera por los habitantes que hacen parte hoy de la consulta previa con la empresa: “Para mí la consulta no va en nada, porque ellos no quieren reconocer la gente... El fallo dice que son aquellas personas que vivieron y habitaron la comunidad de Roche, ahora están en Maicao, en Riohacha, Venezuela” (Representante del Consejo Comunitario de Roche, 2017).

La anterior es una de las inconformidades manifestadas por la comunidad frente al censo que busca definir el proceso de reasentamiento, dentro de la discusión sobre los responsables de realizarlo y los períodos que deben abarcar. En el caso de Patilla y Chancleta se expresó desacuerdo entre empresa, autoridades y comunidad sobre el número de familias (García, 2017).

El siguiente relato de Tabaco muestra la naturaleza de las diferencias, en relación con las formas de entender los mecanismos instrumentales de estos censos, por las comunidades:

El censo lo hizo una señora. Ella tenía mucho egoísmo con la comunidad. Ella no incluía a los hijos adoptivos de la comunidad, a los hijos de los nativos tampoco los podía contar, o gente que va a trabajar la finca y se retiraban y quedaban viviendo en el pueblo. No eran afrodescendientes, pero hacían lo mismo que nosotros. Realizaron un censo en el noventa y cinco, después se hizo un censo, la junta hizo su propio censo. Está registrado en la Cámara de Comercio. Y el otro lo hizo en 2010, la Alcaldía hizo un censo. (Junta Pro Reubicación de Tabaco, 2017)

Esta visión instrumental, asimismo, genera tensiones entre las comunidades que buscan el reconocimiento de sus derechos individuales, como puede verse en esta descripción, en donde incluso se percibe cómo también el reconocimiento de derechos colectivos se da en un escenario coyuntural, con consecuencias en las formas y visiones de vida de estos grupos:

Cuando hicieron el censo ingresaron unas [personas], que hasta entré yo. Pero yo no tenía casa en Patilla, yo no pertenecía a familias reubicables. Entonces, qué hicieron los que estaban en familias reubicables, hicieron en forma de votación, en un listado metieron como a veinte y de esas veinte entraron como siete. Entre ellos mismos se votaban. ¿Por qué hizo el Cerrejón eso? Porque como desde allá venía el conflicto de familias. Los que no tenían voto quedaron por fuera, fueron eligiendo y eliminando personal. (Habitante de Patilla, 2017)

Esta falta de claridad, que entraña la tensión alrededor del reconocimiento de derechos y beneficios, da origen a conflictos tanto para la empresa como para las comunidades, pues, como lo expresó uno de los miembros de la comunidad de Tabaco, quien narra que mientras ellos le apostaban a que las casas se construyeran de acuerdo con el último censo poblacional que hubo en Tabaco, hacia el año 2002, la empresa le apostaba a que lo hicieran bajo la información que se tenía del primer censo, realizado hacia 1997, cuando la comunidad no era tan grande ni tenía construidas la misma cantidad de casas (Comunidad Tabaco, 2017).

La situación afecta además la relación de la comunidad con el Estado, pues, si bien la empresa adopta un procedimiento para la compensación de personas por sus predios, en términos técnicos catastrales, el rol estatal subyace como ausente en el reconocimiento de derechos más amplios y estructurales, que no han sido objeto de una planificación integral más adecuada.

## **1.5 La gente de Tabaco y Patilla**

El presente numeral brinda una perspectiva de las problemáticas de la comunidad, preponderantemente desde las palabras, vivencias y versiones de sus habitantes, a partir de sus sentires cotidianos y sus significados, como un reconocimiento de la academia, en este caso de la

Universidad Externado de Colombia, a las personas que pacíficamente creen tener mayores derechos frente a la minería, y para que las autoridades estatales y la empresa las escuchen y construyan con ellas, y las narraciones que acá se comparten, los análisis necesarios para sus reivindicaciones.

Tabaco, que aún no ha sido reubicado y cuyo desalojo fue visibilizado, presenta el problema en torno a su reconocimiento como sujeto con derecho de reubicación frente a las metodologías censales. Su abogado, Pablo Ojeda, afirma que:

La reconstrucción del pueblo es posible porque ellos están muy bien organizados y tienen su propio censo y los censos no los puede manejar el Estado. Ellos saben dónde cada uno está ubicado, hacen constantemente reuniones y asambleas, ellos están cerca y estarían dispuestos a ir a vivir en el nuevo pueblo de Tabaco. Y la empresa le va a dar ciento veinte mil hectáreas, pero es que Tabaco eran cuatro mil hectáreas, y además de tener el carbón ellos tenían agua, el arroyo Tabaco que es donde ellos utilizaban el agua para usos de ellos. Esos diez mil millones que la empresa pagó en 2008 no compensa, valor que se sacó de sumar las indemnizaciones con la compra del predio la cruz, más o menos se llega a ese valor. (Ojeda, 2017)

Aún no se inicia un proceso de reconstrucción del pueblo de Tabaco. La comunidad fue desalojada en 2001. La situación fue documentada y protegida a través de una acción de tutela (mecanismo constitucional para la protección de derechos fundamentales) en 2002, constituyéndose como el primer fallo que reivindicaba los derechos de los niños a la vivienda que, junto con muchos otros, fueron violentados en el desalojo. Así relata la comunidad el proceso de desalojo:

Llegaron con una cantidad de maquinaria. Llegaron a la puerta, con chalecos antibalas, los de el Cerrejón, y nosotros no sabíamos lo que pasaba. Se acercaron unos de civil, llegaron preguntando por nombres propios. Cuando dicen “procedan”, prendieron máquinas. Los policías

empezaron a atropellar a la gente, que iban a tumbar una casa. Todas las máquinas prendidas. Todos salieron corriendo a sus casas, porque con todo adentro. En mi casa había un niño que estaban cuidando, y nos acordamos, y salimos corriendo. Y la máquina prendida, sin preguntar si había alguien adentro. Cuando mi papá fue a sacar al niño se vinieron toditos dándole golpes y yo me les tiré encima. Me gritaban palabras. Se llevaron ropa, comida, todo se lo llevaron. Nosotros nos fuimos hacia la finca, muchos se fueron. (Junta Pro Reubicación de Tabaco, 2017)

Años después, en 2017, a través de otra acción de tutela, la empresa inicia un proceso de negociación e indemnización con parte de la comunidad, que da como resultado un acuerdo para la reconstrucción del pueblo de Tabaco, lo que llevaba consigo la compra de un predio, la construcción de un centro comunitario, y el pago de indemnizaciones individuales (Ojeda, 2017).

Con el representante [de la Junta Pro Reubicación de Tabaco] de la época, de ese año, llegaron a unos acuerdos que engañaron y se prestaron para una cantidad de cosas. Dieron unos regalos a los hijos, dieron una indemnización que la gente se gastó. A los dueños de finca les dieron doscientos millones, ellos quedaron sin ganado (...). De ahí nos sentimos engañados, con rabia, con impotencia. De ahí decidimos emprender la lucha de nuevo. El representante dejó unos compromisos, para una tierra de proyectos productivos, acuerdo entre la junta, el abogado y Cerrejón. A nosotros, como comunidad, no nos hicieron consulta. (Junta Pro Reubicación de Tabaco, 2017)

Hubo un proceso emprendido por la Junta Pro Reubicación de Tabaco, pero paralelamente otra parte de la población se empezó a organizar como Consejo Comunitario, según lo narrado por su abogado. Para ese entonces, las acciones de tutela instauradas no tuvieron resultados, porque fueron presentadas desde asociaciones y no como consejos comunitarios:

Por eso presentamos una tutela en 2014, a raíz de unas mesas de trabajo con la empresa y ellos querían aplicar la Ley 397, que es la que dice que los municipios pueden crear más barrios, pero es que Tabaco no es un barrio, es el único corregimiento que tiene Hato Nuevo y hay una ordenanza donde se establece que es un corregimiento. Lo que pasa con Tabaco es que están dispersos, no tienen un territorio porque se los quitaron involuntariamente, pero Tabaco sigue siendo un corregimiento y, si estamos hablando de un corregimiento, ellos tienen la opción de ser municipio y si además es un grupo étnico, tiene unos beneficios especiales. Después de la Constitución de 1991, los corregimientos son creados por los Concejos Municipales. Reconstruir a Tabaco es más difícil por eso (...). En el caso de Tabaco se presentaron más de tres acciones de tutela, pero no prosperaron, la figura de asociaciones no aplica en caso de comunidades afrodescendientes descendientes, lo que aplica son los Consejos Comunitarios y en grupos indígenas son las autoridades tradicionales, formas propias de organización política y administrativa. Una asociación no tiene un fundamento jurídico. El Consejo Comunitario de Tabaco se consolidó en 2008. Tiene un fundamento, la Ley 70 de 1993. (Ojeda, 2017)

Vuelve a aparecer la tensión entre las formas de organización y representación que tienen estas comunidades frente a la empresa, donde se observa una constante división interna en ellas. Situación recurrente en este tipo de agremiaciones que han entrado en procesos de negociación con Cerrejón. Dichas circunstancias han sido generadas a partir del desconocimiento de conflictos previos al interior de las comunidades. Así lo relata un habitante de Patilla Nuevo:

Patilla está dividido en tres, porque hay una familia que no está ni con el consejo ni con la junta. Se dividen más que todo porque desde allá [se refiere a Patilla Antiguo], siempre viene con que él quiere mandar más que yo, que ella quiere mandar más que yo, siempre había plata por en medio. La junta siempre se constituía por tres núcleos familiares (...). Viniéndose acá, se crearon que los consejos y fueron peor las divisiones. (Habitante de Patilla, 2017)

Un desalojo forzado “legalizado” se dio en la comunidad de Tabaco. Estuvo acompañado de la destrucción total de viviendas e infraestructura. Según testimonios de habitantes de Patilla, Roche y Chancleta, esta forma violenta también se dio en sus comunidades. No había entonces un reconocimiento de derechos colectivos y era evidente la ausencia del Estado en su rol de garante de los derechos humanos, lo que, a su vez, se constituye en una deuda con la comunidad:

El líder era un tío mío, nosotros le dábamos el apoyo, pero el conocimiento solo lo guardaba para él... Llegamos al tiempo en que Cerrejón nos desalojó, no sabíamos que iba a pasar, solamente vimos cuando llegó el abogado, el sí sabía, pero nosotros no sabíamos. Como teníamos poca comunicación porque nos dañaron los cables (...) el abogado engañó a la comunidad (...). Cuando llegaron vimos que llegaron antimotines. (Junta Pro Reubicación de Tabaco, 2017)

Según lo anterior, mucho antes de la llegada de la empresa Cerrejón, el proceso inicial de negociación y compra de tierras se realizó individual o familiarmente, sin acompañamiento o asesoría a las comunidades, y la proyección de la explotación minera no fue socializada en ese momento; es decir, se trató de un procedimiento sin información previa y, como consecuencia, brilla por su ausencia un proceso participativo. Posteriormente, cuando las comunidades han sido reducidas a unas pocas familias, la empresa inicia procesos de concertación para la realización de reasentamientos que terminan en acuerdos individuales de compra e indemnización y en la construcción de los reasentamientos mencionados.

Para la empresa, en cambio, antes del reasentamiento se evaluaron todas las demás posibilidades y se optó por el traslado, cuando fue la única opción. La evaluación estuvo precedida de una valoración técnica sobre la situación ambiental y los posibles impactos, y finalizó con la realización



del censo que dio pie al reasentamiento (García, 2017). Ahora bien, de acuerdo con lo encontrado en el terreno, uno de los grandes inconvenientes tiene que ver con que la comunidad solo empieza a ser partícipe del proceso cuando ya se ha decidido que debe ser reasentada. A partir de este momento, para la empresa la única opción es deshabitar ese lugar y por ende se vale de diversas estrategias para cambiar la propiedad de la tierra.

## **1.6 Reasentamientos mineros y trasformaciones socioculturales**

Cerrejón, a lo largo de su actividad minera, ha realizado numerosos reasentamientos de comunidades indígenas wayúu y afrodescendientesdescendientes. Esto ha sucedido con las familias que decidieron no acceder a vender a la empresa, a pesar de diferentes formas de presión que esta ejerció. Las familias que permanecieron en sus lugares, con entornos evidentemente limitados, iniciaron procesos de negociación para ser reasentadas.

Según menciona el Cinep (2016), el número de reasentamientos y desplazamientos ocasionados por la actividad minera de Cerrejón, entre 1989 y 2001, son once. En cambio la empresa por su parte informa de cinco casos de la realización de cinco reasentamiento aun cuando no se hayan podido constatar estos hechos y la terminología con que se designan. El primero de ellos es el del reasentamiento de la comunidad de Roche, en 1997 (pero solo en 2002 se realiza el levantamiento topográfico por parte de la Alcaldía de Barrancas). En 2004, tras el cambio de dueños de la empresa, se interrumpe este proceso y se continúa con la compra individual. En 2006 se retoma el acercamiento y la concertación con esta comunidad y, en este mismo año, se crea la mesa de concertación con participación de líderes comunitarios de Patilla, la Alcaldía de Barrancas, la Personería Municipal y representantes de Cerrejón.

En 2008 se inicia el proceso con Chancleta y en 2009 con Las Casitas. La construcción de los reasentamientos se da con Roche en 2011, continúa en 2012 con Patilla y, en Chancleta, a finales de este mismo año (Cerrejon, 2017).

Tabla 2 - Reasentamientos de comunidades afrodescendientes descendientes según la empresa Cerrejón

Comunidad	Total de familias acreditadas a reubicación	Familias que han firmado Acuerdos	F a m i l i a s pendientes
Roche	25	23	2
Patilla	46	46	0
Chancleta	57	47	10
Tamaquito II	31	31	0
Las Casitas	31	20	11
<b>Total</b>	<b>190</b>	<b>167</b>	<b>23</b>

Fuente: Cerrejón (2017).

Este escenario refleja problemas relacionados con la dificultad para acceder a información coherente sobre los procesos de reasentamiento y con el débil y fragmentado seguimiento por parte de instituciones del Estado. La empresa, por su parte, recurre una perspectiva técnica del proceso, soportándose en la guía del Banco Mundial *Normas de desempeño social y ambiental de la Corporación Financiera Internacional del Banco Mundial para reasentamientos* a falta de una normatividad nacional sobre los reasentamientos y un marco de planeación territorial específico ligado a la planeación minera, y considerando la necesidad de hacer un traslado, solo cuando se han agotado todas las posibilidades para evitarlo y cuando se ha decidido cuál es la opción más viable para realizarlo y en dónde. Así lo asegura uno de sus funcionarios: “Antes de tomar la decisión se ha realizado una evaluación técnica, en la que se analizan los impactos de la actividad

minera a nivel ambiental y la presencia de carbón a explotar a largo plazo” (García, 2017). Lo que puede ser problemático para las comunidades, que quedan sujetas a los tiempos de la empresa, viendo como varían sus condiciones internas y las de su entorno durante el proceso.

Así, la empresa expresa que los reasentamientos de Chancleta y Patilla se realizan para evitar los impactos ambientales futuros, generados en el avance de la explotación minera en otras zonas (García, 2017). Sin embargo, esta afirmación desconoce la adquisición previa de tierras en los antiguos corregimientos de Patilla y Chancleta y los asentamientos aledaños. Aquí se identifican dos problemáticas adicionales; por un lado, la rigidez de los mecanismos técnicos para la definición de la población a reubicar mientras sus condiciones y expectativas son variables; y por otro, las divergencias de apreciación frente al diagnóstico de impactos y de valoración de sus condiciones de vida y, por lo tanto, las formas de resarcimiento planteadas por la empresa.

La empresa definió como derechos de los reubicables los siguientes aspectos: 1) Pago de la tierra y de las mejoras al precio del avalúo comercial, definido por una lonja reconocida en la zona y una vivienda en un lote de 300 m<sup>2</sup> con área construida de 80 m<sup>2</sup> con servicios públicos; una hectárea de terrenos para cada vivienda para actividades agrícolas; 2) Veinte millones por (cada) familia para el establecimiento de una actividad nueva o complementaria de la que se realizaba en el lugar de origen; 3) Indemnización de perjuicios, daños morales y daños emergentes por efectos del reasentamiento (incluye vale indemnizatorio de siete salarios mínimos, para perjuicios mayores que pueden acreditarse con documentación); apoyo psicosocial para afrodescendientes durante el proceso de reasentamiento.

Para el caso abordado estas se definen por la lonja inmobiliaria de Santa Marta o Valledupar, (incluye el reconocimiento de una estructura de UGC, medida estándar que fijan los fondos ganaderos estandarizando chivos, cerdos, vacas, etc.,

y a partir de la cual se le entregan, de manera adicional, los recursos para adquirir tierras que le permitieran establecer la producción del mismo número de animales que se tenían en el lugar de origen); reconocimiento del 150% del valor de la tierra como indemnización adicional. (García, 2017)

En este sentido, las entrevistas a miembros de estas comunidades dejan ver el sentimiento de injusticia de los habitantes reasentados, frente a lo reconocido por la empresa, cuando manifestando la dificultad de mantener una vida digna con lo recibido:

Ellos nos violaron todos los derechos, ellos dicen que ya suplieron lo de subsistencia. Pero, usted... con una hectárea de tierra no vive una familia. (Comunidad de Roche, 2017)

En mi caso, yo fui el último en salir de allá, yo fui expropiado. Todo lo que yo tenía se lo llevaron. Esos son unos derechos que uno les estaba exigiendo. Yo les estaba exigiendo un pedazo de tierra dónde seguir hoy con la actividad que yo sabía hacer, que venía desde los abuelos. Yo no quería deshacerme de lo poquito que sabía hacer. Ellos se negaban, ellos lo que me decían es que yo podía vender esos animales y salirme de allá porque ellos necesitaban la tierra. Como yo no les aceptaba su grosería, ellos a raíz de eso me metieron el Esmad, se llevaron unas hijas mías esposadas. (Comunidad de Roche, 2017)

La complejidad de un reasentamiento implica factores como la adaptación y sostenibilidad, que según reconoce la propia empresa, en su visión de responsabilidad social:

Vemos que las comunidades necesitan más acompañamiento. Antes de dos o tres años la compañía no decidirá dejar de acompañar las comunidades. Tampoco se trata de un asistencialismo, porque la compañía también tiene un

horizonte finito y porque el asistencialismo puede ser más perjudicial que beneficioso. (García, 2017)

Sin embargo, los apoyos a proyectos productivos en general no parecen haber cumplido con las expectativas de mantener la subsistencia propia. Según relata un miembro de la comunidad:

Cuando llegaron hubo un soporte, pero cuando llegó uno de allá con una platica, en mi caso me dieron cincuenta millones de pesos, en 2012. Con el proyecto productivo mío compré casa, pero sin embargo tengo mi casa, me costó veinte millones que era el tope, y tengo mi casa y se me va valorizando... El Cerrejón quería que uno invirtiera en agricultura. Acá esto no da porque nosotros, allá, era con el tiempo de lluvia, pero aquí en los patios uno siembra una mata y si diario no le hecha agua se le muere, porque esta tierra era de ganado y esto está muy pisado. Allí en Patilla [Nuevo] hay dos personas que sí tienen sembrado, son mucho, porque no da abasto los cuarenta y seis para ponerle agua. (Comunidad de Patilla, 2017)

Los cambios y transformaciones hacia nuevas condiciones de trabajo no son percibidas por una parte de la comunidad como una mejora en su calidad de vida. No les significa una estabilidad económica:

Lo que ofrece la empresa no mejora la calidad de vida. Ellos hablan de empleo ¿Qué empleo? Ellos necesitan una preparación que las comunidades no tienen. Entonces los que hace es destruir el tejido social, porque si ellos están en la agricultura, de agricultor campesino a ser operador de una máquina, la diferencia es muy grande. (Ojeda, 2017)

En una entrevista colectiva, tanto el abogado Pablo Ojeda como la comunidad plantearon el conflicto por la forma de propiedad. Todos respondieron que no tenían títulos, por lo que la empresa pudo entrar a los reasentamientos como quisiera.

Sobre el aspecto de los perjuicios molares, los indicadores no son claros, pues no existe un proceso investigativo y de evaluación sobre esta dimensión. Así lo plantea Ojeda:

La forma en cómo se está dando el proceso de expansión minera genera también procesos psicológicos que se transmiten de generación en generación, como un resentimiento, porque yo he observado cuando ellos van a las reuniones, tienen rabia con la empresa. En el caso de Roche, el cementerio está allá, se tiene que reubicar el cementerio de acuerdo con sus usos y costumbres, el concepto de bóveda, por ejemplo, no existe. El cementerio está ahí y alrededor están explotando. (Ojeda, 2017)

En este mismo sentido, no existe un reconocimiento de la dimensión colectiva de los daños emocionales que se generaron con el cambio de territorio. Wilches-Chaux (2014) hace una aproximación a este hecho, con lo que denomina *indicadores desde el alma*. Noción que incluye la tranquilidad, la solidaridad y la seguridad. Sobre el aspecto existe también una limitación, representada en la evaluación individual de dichos daños y no de la colectividad existente, para lo cual sería necesario un ámbito de planeación territorial.

## **1.7 Tensión entre actividad agropecuaria y minería**

### 1.7.1 Compra-venta de tierras

Un segundo componente estructural de la relación suelo-subsuelo analizada en esta investigación, tiene que ver con la compra de tierras para la minería desde la fase exploratoria, de acuerdo con lo observado en el caso de la empresa Anglo Gold Ashanti, en el municipio de Cajamarca. Según esta empresa, se han realizado compras en las veredas

La Luisa y El Diamante, “con el fin de facilitar los procesos de exploración de campo en las áreas cubiertas por el contrato de concesión” (Anglo Gold Ashanti, 2014, p. 25), y en la vereda Potosí (corregimiento de Anaime), “con el propósito de proteger el nacimiento del río Anaime y de reasentar voluntariamente a tres familias de la vereda El Diamante”. (Anglo Gold Ashanti, 2014, p. 25). Respecto a esta compra de predios, la empresa afirma:

Todas las compras se han efectuado de forma directa con los propietarios, debidamente acreditados por los títulos de propiedad. Por otra parte, el manejo de algunas negociaciones a través de fiducias es una práctica convenida con el vendedor cuando la compra requiere de un plazo razonable y de un marco de garantías para las partes (...). En Cajamarca, hemos adquirido aproximadamente 4 583 hectáreas; de las cuales, 3.275 son para protección de suelos y reforestación dentro del programa de Compensación Ambiental. (Anglo Gold Ashanti, 2014, p. 25)

Según otras fuentes, la empresa ha adquirido “predios en catorce veredas del municipio de Cajamarca: La Cumbre, El descanso, Sorrento, Turín, El Placer, San Julián, La Y, La Diana, La esperanza, Potosí, El Porvenir, La Argelina, Cabuyal y Canaán”. (Pardo, s.f., p. 11)<sup>24</sup>. Para la Organización Colombia Punto Medio es difícil saber con exactitud la cantidad de predios comprados por Anglo Gold Ashanti, debido a que esta empresa opera con diferentes nombres o razones sociales en el país y en razón a que muchas de las transacciones se pueden realizar de forma privada, sin las debidas anotaciones en la oficina de registros públicos. Según esta misma organización no gubernamental (ONG), el señor Jorge Enrique Cardoso, Director de la Corporación Autónoma Regional del

---

24 Organización Colombia Punto Medio, citando a su vez a la ONG Ecotierra del municipio de Cajamarca.

Tolima (Corpotolima), aseguró que “indirectamente puede suponerlo [compra de tierras] dado que en los últimos tiempos han llegado a su despacho solicitudes para transferir los permisos de uso de agua de diferentes predios a nombre de la compañía minera”, requiriendo que fuera reconocida la titularidad en la concesión de aguas en las fincas La Bélgica, La Paz, Canadá, La Colosa y El Diamante. Para Ecotierra<sup>25</sup>, la compra de estos predios es vista como una estrategia de la empresa, para garantizar la ampliación de su operación y así poder aprovechar las fuentes de agua existentes en estas veredas.

Si bien es cierto que la adquisición de predios es un trámite absolutamente ajustado a la ley en Colombia, incluyendo su destinación a reforestaciones por compensación forestal, y aunque los permisos de captación de agua están asociadas a un uso determinado, es claro que dichas situaciones evidencian la tensión que acá se analiza y en donde se revela una dificultad adicional relacionada con la gestión y transparencia de la información de acceso público, lo que además se agrava en ausencia de una política agraria.

Aunque, la misma organización reconoce que los propietarios de las tierras han salido beneficiados económicamente de las transacciones con la empresa y que “no se escucha que los beneficiarios hayan visto menguada su calidad de vida”, advierte sobre los efectos de estos procesos en otros habitantes de las veredas que no tenían títulos de propiedad y en los trabajadores de las fincas y sus familias. “Según Evelio Campos Rodríguez, líder de la organización Ecotierra, una de las condiciones de la empresa a los vendedores es entregar los predios desocupados para evitar la continuidad de cualquier relación laboral con los trabajadores del campo” (Pardo, s.f, p. 13). Lo anterior generaría migración de trabajadores rurales a la zona urbana del municipio, en búsqueda de opciones laborales,

---

25 Desarrollador de proyectos agroforestales sostenibles generadores de impactos ambientales, económicos y sociales positivos.



encontrándose con precios altos en la habitabilidad, consecuencia adicional de la llegada de la empresa al municipio. Por supuesto, se está en presencia de unos efectos que no se han considerado en los planes de desarrollo locales ni en el acompañamiento de una política agraria.

Durante el estudio de campo, gracias a una conversación con el Secretario de Planeación de Cajamarca, se pudo tener noticia sobre dos procesos de compra de tierras por parte de la multinacional en el corregimiento de Anaime y en la vereda El Diamante. “(...) Compraron [la empresa] unas tierras en el cañón de Anaime para compensar ambientalmente” (Secretario de Planeación de Cajamarca, 2017). Sobre los predios en la vereda El Diamante, el funcionario afirmó que la empresa llevó a cabo el proceso de compra de tierras, no porque existiera oro allí, sino porque necesitaban estos espacios para ubicar los campamentos de los trabajadores. Asimismo, aseguró que la mayoría de las familias obtuvieron buenos resultados económicos con las transacciones celebradas sobre los predios, pues obtuvieron más hectáreas de las que antes tenían y, además, la empresa Anglo Gold Ashanti pagó sus deudas e hipotecas con el Banco Agrario.

Esta información se confirmaría por un representante de la vereda El Diamante, quien afirmó que durante la primera fase la empresa los apoyó económicamente, adecuando vías y fortaleciendo la escuela, y que, en una segunda fase, les informó que necesitaba los predios para construir campamentos y vías de acceso (representante legal vereda El Diamante, 2017).

En general, se tiene una percepción de un proceso justo, pues, de acuerdo con los campesinos, sus tierras valían menos de lo que les dio la empresa y, en su gran mayoría, las familias quedaron satisfechas y conformes con el negocio,

La tierra, comercialmente, hoy puedo decir que valía menos, pues porque esto era de vocación agrícola, ganadera. Yo creo que valía menos porque se vende a valor comercial para

ganado y eso, pero pues es una empresa minera, entonces salió un poquito más. Lo que pasa es que uno nunca queda satisfecho con los negocios y uno siempre va a querer más, pero si le pregunta a la gran mayoría quedaron contentos con el negocio. (Representante legal vereda El Diamante, 2017)

### 1.7.2 Estructura agraria, gran minería trasnacional y Estado

En atención a todo lo que precede, es claro que los procesos de consulta generan interrogantes sobre el rol del Estado en el desarrollo rural. Así pues, en los dos casos de análisis, es decir, tanto en Cajamarca como en la región de La Guajira, no es difícil notar un Estado poco activo frente al tema. En ese orden de ideas, es evidente que la posición de los campesinos demuestra un descontento de cara a la inacción de las autoridades estatales, permitiendo así la apropiación de dichos espacios a los actores privados. Atado a esto, un representante campesino de la vereda El Diamante frente a la exploración y posible explotación aurífera de la empresa Anglo Gold Ashanti afirma que tuvieron que:

Creerle lo que les decía la empresa, ya que el Estado nunca dio la cara (...). Ellos vienen a solucionarle los problemas a uno y el Estado no, por eso uno no está ni a favor ni en contra de esos proyectos mineros, porque si le ofrecen la mejora en la calidad de vida, a uno no le queda más sino: créeles. (Representante legal vereda El Diamante, 2017)

En su opinión, la culpa la tiene el Estado porque a los habitantes de las zonas intervenidas, directa o indirectamente, por los proyectos mineros no les queda más que aceptar las actividades derivadas de la minería, a tal punto que, si las multinacionales llegan a causar un daño, consideran que debe ser el Estado el responsable, con ocasión de sus omisiones en

el cumplimiento de las obligaciones de promoción y protección de los derechos humanos.

De igual forma, fueron advertidos procesos de desintegración de la comunidad, al presentarse una desbandada parcial de los miembros de la comunidad o una reubicación no colectiva de todos los miembros del grupo, generando así procesos de migración campo-ciudad, debido a las preferencias de muchas familias por reubicarse en las zonas urbanas municipales y en grandes ciudades.

En el mismo contexto, también se tuvo noticia en el municipio de Cajamarca de familias desplazadas por la violencia, sobrevivientes de la masacre de la vereda Potosí en el corregimiento de Anaime<sup>26</sup> (Centro Nacional de Memoria Histórica, s.f.), e igualmente sobre la reubicación de familias en lugares donde luego fueron desplazadas por la, en ese entonces, guerrilla de las FARC, teniendo que regresar nuevamente al predio de la vereda El Diamante.

Pese a la toda la información recolectada, el estudio de campo realizado no permitió confirmar las anteriores versiones sobre compra de tierras. No obstante, sí fue posible evidenciar la existencia de riesgos potenciales derivados de la ausencia de las agencias estatales responsables de acompañar a las comunidades vulnerables frente al conflicto armado, los procesos de restitución de tierras, el acceso a la financiación de sus modelos agropecuarios, entre otros aspectos. Estas coincidencias llaman la atención sobre la falta de análisis de la relación territorial entre los efectos del conflicto armado y un proyecto minero a gran escala, sin olvidar la poca claridad sobre rutas de acción y construcción de paz en los casos en que coincidan restitución de tierras, víctimas y empresas multinacionales mineras, tal como es advertido en la jurisprudencia de la

---

26 Según el Centro Nacional de Memoria Histórica: "(...) Este hecho originó el desplazamiento de pobladores de la vereda". <http://rutasdelconflicto.com/interna.php?masacre=532>

Corte Constitucional, en particular en la Sentencia C-035 del 8 de febrero de 2016<sup>27</sup>.

Finalmente, en relación con los procesos de compra de tierras por parte de Anglo Gold Ashanti, se puede constatar que el otorgamiento por la nación de derechos de exploración y explotación sobre el subsuelo tiene consecuencias directas sobre el régimen del suelo. “De esta manera se puede concluir que la fragmentación en la planificación suelo-subsuelo no es funcional desde el punto de vista empírico (...) por el hecho evidente de que la extracción de los recursos mineros del subsuelo requiere de manera necesaria una intervención del suelo”<sup>28</sup> (Corte constitucional, Sentencia C-123 de 2014).

En este caso, la no participación del Estado en la planificación de la incertidumbre geológica, propia de la exploración, muestra que, al no definirse las fases graduales en la probabilidad de concretar la certeza del yacimiento minero y pasar a la planeación y evaluación de la fase de explotación, se generan efectos territoriales evidentes, lo cual estaría privilegiando las condiciones de valoración del proyecto minero sobre las condiciones de planificación de los usos del suelo y, en consecuencia, propiciando distorsiones en las posibilidades de complementariedad territorial, como las dependencias de la minería que se observan en el departamento de La Guajira.

Según el Esquema de Ordenamiento Territorial (EOT) de Cajamarca (2007, en proceso de actualización), el 24.28% de las tierras estaba dedicada a uso agropecuario y el 19.21% a uso agrosilvopastoril. Estos porcentajes solo son superados por las tierras de protección y

---

27 Sentencia C-035 de 2016. Además de problematizar la superposición de tierras destinadas a la restitución a víctimas de conflicto armado, conforme a la Ley 1448 de 2011, y las áreas de reserva estratégica minera, sobre lo cual prima el segundo interés por encima de la situación de las víctimas del conflicto armado en Colombia.

28 Salvamento de voto de los magistrados María Victoria Calle Correa y Luis Ernesto Vargas Silva.

conservación que representaban el 32.43% del área total del municipio. El uso silvopastoril comprende “la franja altitudinal de los 2.600 a 3.000 m.s.n.m.”<sup>29</sup> (municipio de Cajamarca, 2007, p. 85).

El sistema de producción mixto comprende cultivos de arracacha, frijol, papa, arveja, frutales (curuba, granadilla y tomate de árbol), y pastos para la ganadería en las áreas no utilizadas para los cultivos, equivalente a 10.343,39 ha. El sistema caracterizado como actividades específicas comprende cultivos permanentes de café y asociados, como naranja, plátano y banano, y bosques productores con cultivos privados de pino y eucalipto equivalente a 2.974,78 ha del municipio (municipio de Cajamarca, 2007, p. 137).

Durante la investigación desarrollada en Cajamarca, pudo observarse cómo el avance de la exploración aurífera de La Colosa comenzó a generar transformaciones en las prácticas agropecuarias tradicionales, siendo absolutamente evidente el debilitamiento de algunos sectores agropecuarios, el potenciamiento relativo de otros y una aparente dinamización de sectores relacionados con la minería, tales como los restaurantes, el transporte, el hospedaje, el comercio y los servicios en general.

De acuerdo con el EOT referido, históricamente también se practicaron formas de minería de oro y plata en el municipio, que fueron explotados en la época precolombina y luego, con la llegada de los españoles:

Muchas de las tribus indígenas que ocupaban su territorio se destacaron por la explotación del oro y la plata, así como por su laboreo. El principal motor para la conquista del territorio tolimense fueron sus riquezas minerales, en especial el oro y la plata, labor que se llevó a cabo en 1544 por el Capitán Hernán Venegas Carrillo. (Municipio de Cajamarca, 2007, p. 41)

---

29 Recientemente la zonificación de páramos restringe actividades agropecuarias.

En el EOT se señala también que existen en el municipio reservas de oro y plata, así como de otros minerales metálicos, tales como mercurio, antimonio, zinc y molibdeno. Además, reservas de minerales no metálicos, como grafito y talco, sin dejar a un lado las rocas y los materiales de construcción, puzolanas, gravas y arenas. De igual forma, es posible encontrar actividad en oro de filón que fue disminuyendo progresivamente “por agotamiento del recurso minero o falta de capital de inversión” (Municipio de Cajamarca, 2007, p. 43). Es importante destacar, a este respecto, que durante la visita a Cajamarca se informó sobre la actual existencia de cerca de trescientas familias dedicadas al barequeo de metales preciosos.

Agrega el EOT que, teniendo en cuenta la gran cantidad de “explotaciones antiguas y manifestaciones, se puede inferir un potencial aurífero importante que requiere una evaluación detallada por parte de organismos estatales (Minercol, Ingeominas) e inversionistas privados, situación que podría constituirse en otro renglón importante en la economía de la región” (municipio de Cajamarca, 2007, p. 43).

Se ve, por tanto, que en la base del ordenamiento y del desarrollo del municipio, la actividad predominante es la agropecuaria y, aunque la minera se identifica, no se considera en el EOT del municipio como un uso del suelo definido, a pesar de que se reconoce el potencial aurífero, concebido como un sector que podría potenciar económicamente otras actividades como las agrícolas, pecuarias y de turismo. Si bien conceptualmente está prevista una articulación, en la práctica no se observan mecanismos que puedan establecer condicionantes vinculantes a la evaluación de proyectos mineros articulados al ordenamiento territorial ni un instrumento de planeación y ordenamiento minero concreto, por parte de las instituciones nacionales mineras.

Por su parte, el debilitamiento del sector agrario se observa principalmente en la transferencia de mano de obra de la agricultura hacia la exploración minera y sectores afines, así como hacia otras grandes obras de

infraestructuras como la construcción del túnel de la línea y la autopista de doble calzada entre Ibagué y el alto de La Línea.<sup>30</sup> En palabras del Secretario de Planeación de Cajamarca, la mano de obra que se dedicaba al campo “se fue para el proyecto y eso generó que los jornales se encarecieran, porque hubo fuga del sector agropecuario a la exploración y al túnel y a aquellos que trabajaron allí les cuesta volver al campo (Secretario de Planeación de Cajamarca, 2017).

Teniendo en cuenta lo anterior, es posible considerar la existencia de una débil estructura productiva agropecuaria, con bajos salarios y precariedad laboral, y de limitaciones en condiciones de seguridad social. Esto, sumado a un escenario territorial complejo en la relación de lo local con la planificación departamental y nacional como lo muestra la construcción de un corredor vial estratégico en la comunicación del centro del país con el occidente y el puerto marítimo de Buenaventura, definido por orden nacional en el Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes) y licenciado ambientalmente por la ANLA.

Para corroborar lo dicho, en palabras del representante legal de la Asociación de Productores de Fríjol de Cajamarca (Aprofil):

Nos estaba afectando, sí, la presencia de la mina. Pero, no solo de la mina, sino del túnel de la línea, de la doble calzada, porque volvieron el campo viejo. Los que trabajamos son los viejos, los jóvenes se dieron cuenta que en la mina les pagaban vacaciones, la salud, y los volvieron perezosos para nuestro trabajo (...). Se hacen contratos verbales, nosotros no pagamos seguridad social ni nada. Se volvió costoso, antes de la mina nosotros pagamos quince mil, con alimentación y dormida. Ahora les estamos pagando mínimo treinta mil, con comida y dormida, que son más o menos quince mil pesos. Ósea, son cincuenta mil pesos diarios, más que el mínimo. Está muy costoso y sin ayuda del Estado es difícil. (Representante Aprofil, 2017)

---

30 Proyectos de infraestructura nacional para mejorar los corredores viales nacionales, ubicados en el cruce de la cordillera Central, en los departamentos de Tolima y Quindío.

El crecimiento de la demanda de mano de obra por parte de la mina, lo confirma también Anglo Gold Ashanti, al asegurar que entre 2012 y 2013 fue el mayor empleador del Tolima (Anglo Gold Ashanti, 2014, p. 25). Además, pretendía generar dos mil quinientos empleos directos y siete mil indirectos, en la etapa de construcción y montaje de la mina; y setecientos cincuenta directos y dos mil indirectos, durante la operación<sup>31</sup>.

Una aparente dinamización del sector agropecuario se generó por cuenta de los apoyos económicos que otorgó la empresa a las asociaciones de productores. Según Anglo Gold Ashanti, en su compromiso de cumplir con los estándares internacionales, una de sus labores fundamentales es apoyar iniciativas “para estimular la diversificación de la actividad económica existente, dar preferencia a los productos y servicios de los proveedores locales y contribuir a su desarrollo cuando sea posible” (Anglo Gold Ashanti, 2014, p. 49). Sin embargo, el hecho de que dichos apoyos se definieran en una fase de exploración, en donde no se ha perfeccionado su derecho de explotación, genera interpretaciones sociales de intención hacia comprometer una opinión favorable de la comunidad en la aprobación del proyecto, como fue expresado por varios líderes regionales. Esto sin haberse definido la evaluación ambiental ni la consulta popular.

Ahora, como referente de una situación de afectación de la tenencia de la tierra, en el caso de Cerrejón se ve uno de los aspectos más importantes a considerar en este proceso histórico, el tema de la adquisición y compra de tierras en los años que comenzó el proyecto, pues este ha generado —y genera— un constante malestar en las comunidades. Así lo expresa el líder wayúu de la comunidad kamusuchiwou:

---

31 Información obtenida de Portafolio. “Lo que pierde Cajamarca con la paralización del proyecto La Colosa: Anglo Gold también interrumpe programas sociales en los que ha invertido 54 000 millones de pesos en 14 años. Minera no ha explotado una onza de oro”, abril 27 de 2017. <http://www.portafolio.co/economia/lo-que-deja-anglogold-ashanti-en-cajamarca-505333>.



En los territorios donde esta Cerrejón actualmente, nosotros vivíamos ahí hace unos cuarenta años y nosotros fuimos desalojados a través de la fuerza pública y de maquinaria, mucha intimidación, y salimos y hubo una compensación, pero no económica sino por las mejoras de los ranchitos. Y salimos de la parte de donde están ellos y fuimos migrando. Y llegamos al territorio donde estamos actualmente y nos dimos cuenta que eso es una parte de la concesión que el Estado les dio, hace parte de una reserva minera. Y nosotros tenemos un debate, una preocupación, que se resolviera eso. Propusimos que esa parte se una al resguardo de la Alta y Media Guajira, pero nos dicen que es muy difícil, que eso no es de parte de ellos, eso es del Incoder, del Incora, del Gobierno nacional. La zona donde estamos impacta mucho la contaminación, porque estamos muy cerca de ellos. Donde están ellos actualmente era lo mejor para nosotros, en términos de fuentes hídricas. Al entrar ellos no hubo otra alternativa que migrar de manera forzada. Esos terrenos no estaban titulados, se consideraban baldíos y el resguardo no existía. El primer resguardo se formó en 1983 y luego se amplió en 1994, y ellos llegaron en los ochenta. Eso está sin resolver. Eso está en la Agencia Nacional de Tierras, tienen conocimiento de nuestra posición frente a eso. Y no se ha movido porque de parte de la empresa hay mucha apatía, y nosotros como líderes también nos apagamos y la única resistencia de nosotros es aquí nos quedamos, pero pues hay mucha contaminación, hay una violación al derecho de vivir un ambiente sano. (2017)

### 1.7.3 Límites entre la Responsabilidad Social Empresarial y el rol estatal.

Según información de prensa la multinacional Anglo Gold Ashanti “realizó inversiones sociales por unos 6.000 millones de pesos entre el 2014 y el 2016, encaminadas principalmente a fortalecer el medio ambiente y su vocación agropecuaria”<sup>32</sup>. Asimismo, el Secretario de Planeación afirma que “el sector agropecuario se benefició de proyectos de la multinacional, como el mejoramiento genético bovino, para fortalecer la producción agropecuaria,

---

32 *Ibid.*

promovieron el cultivo del aguacate, apoyando organizaciones como Aprofil” (Secretario de Planeación de Cajamarca, 2017). En el trabajo de campo se pudo verificar el apoyo económico a la Asociación de Productores de Aguacate de Cajamarca, Aguacatec, principalmente en lo relacionado con la comercialización y certificación del producto, así como a la Asociación de Productores de Fríjol de Cajamarca Aprofil.

Alrededor de estos apoyos surge una preocupación de los productores, en torno a un fenómeno conocido por ellos como “compra de las consciencias”, es decir, por la búsqueda de la divulgación y del respaldo de los campesinos a la empresa y a sus proyectos.

Para la Alcaldía, los apoyos hacen parte del “licenciamiento social” que la empresa debe construir con las comunidades. Sin embargo, para la ONG Colombia Solidarity Campaign, con esto se genera división en la comunidad, favoritismos hacia la empresa y tensión constante con los habitantes que se encuentran en contra del proyecto (Colombia Solidarity Campaign, 2013, p. 89).

Estos apoyos también se enfocan a varios sectores de infraestructura, puesto que la empresa apoyó la instalación del gas domiciliario, el mejoramiento de la plaza de mercado, de la escuela, del parque y del estadio municipal, tal como lo señaló el Secretario de Planeación del municipio (Secretario de Planeación de Cajamarca, 2017). Según información de prensa, Anglo Gold Ashanti también apoyó el sector educativo, mejorando la infraestructura de salones y comedores escolares y otorgando capacitaciones para jóvenes. Asimismo, apoyó el sector salud, en “el mejoramiento de la infraestructura y dotación de la sala de rayos X y ecógrafo para el hospital Santa Lucía” y el sector de deporte y cultura, realizando dotaciones al gimnasio, mejorando los espacios deportivos comunales y patrocinando al equipo de fútbol Deportes Tolima<sup>33</sup>.

---

33 Obtenido de Portafolio. “Lo que pierde Cajamarca con la paralización del proyecto La Colosa: Anglo Gold también interrumpe programas sociales en los que ha invertido 54.000

La ONG Colombia Solidarity Campaign (2013) considera que:

Si bien es difícil escapar de los vínculos indirectos con la empresa que tiene una presencia tan fuerte en el territorio, la realidad de las relaciones económicas entre los actores políticos elegidos por la comunidad de Cajamarca y la empresa minera aumenta el riesgo de manipulación y control de las estructuras democráticas.

En todo esto, es evidente que la transnacional afecta funciones de ordenamiento del territorio, frente a la falta de planeación del Estado, aumentando así el riesgo para el control y protección del interés público por parte de las instituciones estatales. Se observa una falta de función articuladora institucional en la regulación intermedia entre la nación (proyectos de interés nacional) y las entidades territoriales locales, es decir del Departamento y de la Corporación Autónoma Regional del Tolima, Cortolima<sup>34</sup>, que ante las limitaciones de las entidades municipales y dado el impacto territorial amplio de un proyecto de gran magnitud, estaría obligada a intervenir en las variables de articulación a planes de desarrollo regionales. Siendo el anterior el contexto en donde las actividades de Responsabilidad Social Empresarial (RSE) no tienen un referente claro de acción que sirva para la regulación y control del EOT, el Plan de Desarrollo y la participación eficaz de las comunidades.

En general, puede decirse que esta falta de articulación y planificación de los instrumentos de ordenamiento territorial con proyectos de gran minería revela la limitación de herramientas en procura de hacer

---

millones de pesos en 14 años. Minera no ha explotado una onza de oro”, abril 27 de 2017. <http://www.portafolio.co/economia/lo-que-deja-anglogold-ashanti-en-cajamarca-505333>.

34 Ente descentralizado para fomentar el desarrollo sostenible y la cultura ambiental para promover el uso racional y adecuado de los recursos naturales de la región, acompañando de manera propositiva y participativa las iniciativas de progreso, basados en los principios de ética pública.

operativos los mandatos constitucionales que privilegian la producción de alimentos sobre otras actividades (artículo 65 de la Constitución Política).

Los efectos de las decisiones nacionales sobre la explotación de los recursos del subsuelo, en el suelo del municipio y en su ordenamiento territorial, no encuentran un mecanismo común de planeación dentro del EOT. El proyecto de exploración minera de La Colosa afecta usos del suelo, generando —directa o indirectamente— procesos de transformación productiva, que pudieran encontrar soluciones positivas en un escenario de adecuada planeación.

#### 1.7.4. La participación social - consulta popular

Las consultas populares son mecanismos de participación establecidos en la Ley 134 de 1994, en cumplimiento de los principios de democracia participativa, establecidos en la Constitución Política de 1991 (artículos 103, 104, 105 y 106). La ley regula la iniciativa popular legislativa; el referendo; la consulta popular, del orden nacional, departamental, distrital, municipal y local; la revocatoria del mandato; el plebiscito, y el cabildo abierto. En su artículo 8°, la Ley 134 de 1994 define la consulta popular como:

La institución mediante la cual, una pregunta de carácter general sobre un asunto de trascendencia nacional, departamental, municipal, distrital o local es sometido por el presidente de la República, el gobernador o el alcalde, según el caso, a consideración del pueblo para que este se pronuncie formalmente al respecto.

En el mismo sentido, el artículo 51 de la ley en mención establece que “los gobernadores y alcaldes podrán convocar consultas para que el pueblo decida sobre asuntos departamentales, municipales, distritales o locales”. Sobre este punto, es preciso tener en cuenta que existe una

interpretación que indica que al circunscribirse a asuntos departamentales, municipales, distritales o locales no podría convocarse una consulta popular para asuntos mineros, ya que estos son competencia de la nación.

No obstante, la primera consulta municipal sobre temas mineros se realizó en el municipio de Piedras en el Departamento del Tolima, el 28 de julio de 2013, bajo una gran incertidumbre jurídica derivada de su validez. El resultado de la votación fue: 2.971 votos por el “No”, contra 24 por el “Sí”, a la pregunta:

¿Está de acuerdo, como habitante del municipio de Piedras, Tolima, con que se realicen en nuestra jurisdicción actividades de exploración, explotación, tratamiento, transformación, transporte, lavado de materiales, provenientes de las actividades de explotación minera aurífera a gran escala, almacenamiento y empleo de materiales nocivos para la salud y el medio ambiente, de manera específica el cianuro y/o cualquier otra sustancia o material peligroso asociado a dichas actividades, y que se utilicen las aguas superficiales y subterráneas de nuestro municipio para dichos desarrollos o en cualquier otro de naturaleza similar que pueda afectar y/o limitar el abastecimiento de agua potable para el consumo humano, la vocación productiva tradicional y agrícola de nuestro municipio?

Esta consulta se da como respuesta a la preocupación de la comunidad por la intención de la empresa de evaluar alternativas en busca de la instalación de una planta de procesamiento y de un depósito de material, asociado a la extracción minera del municipio de Cajamarca. Así lo reconoce la empresa en su sitio web:

No estamos desarrollando actividades de exploración minera en Piedras. Tal como lo informamos a la Corporación, a las autoridades locales y la comunidad, de manera previa y oportuna, estamos realizando actividades no mineras correspondientes a estudios de ingeniería. Esto incluye estudios de suelos (geotécnicos) y de aguas subterráneas (hi-

drogeológicos), que no requieren permisos. Comprenden actividades de perforación para obtener muestras de suelo y roca, así como el análisis del recurso hídrico, no con fines de aprovechamiento posterior, sino para determinar la estabilidad del suelo y el subsuelo y definir la viabilidad técnica y ambiental de la zona para establecer si esta es una opción para ubicar una planta de procesamiento y un depósito de material. (Anglo Gold Ashanti, 2013),<sup>35</sup>

Posteriormente, en Sentencia T-445 de 2016, la Corte Constitucional se pronunció sobre la validez de una consulta popular municipal en materia de minería, a partir del análisis de tres criterios: en primer lugar, la participación de las comunidades en asuntos que puedan afectarlos; en segundo lugar, la autonomía territorial; y en tercer lugar, la relación entre el ordenamiento territorial y el uso del suelo. La consulta en cuestión fue llevada a cabo en el municipio de Pijao, Quindío, el 9 de julio de 2017. El 97,76% de sus electores votaron “No” a la pregunta: “¿Está de acuerdo, sí o no, con que en el municipio de Pijao se desarrollen proyectos y actividades de minería de metales?”.

Una evidencia de la disfunción del modelo minero en pro de la armonización con los procesos territoriales, son los cerca de setenta casos de consulta en el país, nueve de los cuales ya fueron votados en contra de desarrollos mineros y de hidrocarburos, entre ellos los procesos en los municipios de Cajamarca, Tolima; Pijao, Quindío; Jesús María y Sucre, Santander; y Arbeláez, Cundinamarca, lo que visibiliza las tensiones existentes entre el ordenamiento minero<sup>36</sup> que concibe el Gobierno nacional y su incidencia en los usos del suelo de los ordenamientos territoriales que disponen los municipios.

---

35 <http://www.anglogoldashanticolombia.com/comunicado/cumplimos-la-ley-en-todas-nuestras-actividades-anglogold-ashanti-colombia/>

36 Tensiones entre uso del subsuelo relacionadas con el Código de Minas, específicamente, en lo dispuesto en los artículos 5° Propiedad de los Recursos Mineros, 6° Inalienabilidad e imprescriptibilidad, 13 Utilidad pública, 37 Prohibición legal y 38 Ordenamiento Territorial.

Especial relevancia tiene para la presente investigación, la consulta popular desarrollada en el municipio de Cajamarca, el 26 de marzo de 2017, en donde 6.165 electores votaron “No” y 76 “Sí”, a la pregunta: “¿Está usted de acuerdo, sí o no, con que en el municipio de Cajamarca se ejecuten proyectos y actividades mineras?”.

Si bien la pregunta formulada tiene un carácter general, la implementación de su resultado cierra cualquier opción al proyecto de La Colosa, puesto que su título minero se localiza en el municipio de Cajamarca. Este auge de las consultas populares plantea el problema de la inseguridad jurídica con las empresas transnacionales.

Al respecto, Carlos Hernando Enciso, gerente de Asuntos Corporativos de Anglo Gold Ashanti, afirma que los efectos de la consulta “son a futuro y no retroactivos”, refiriéndose a un fallo del Consejo de Estado (Portafolio, marzo 26 del 2017). Sobre el alcance de la consulta popular, la sentencia en referencia indica:

La decisión que adopte el pueblo no puede detener, frenar ni limitar los proyectos mineros que actualmente se estén desarrollando en el municipio de Ibagué, cuya autorización se obtuvo antes de que se publique el acto normativo que incorpore al ordenamiento jurídico el resultado de la consulta popular que se oponga al desarrollo de actividades y proyectos mineros en Ibagué. Así se genera seguridad jurídica y se garantizan los principios de buena fe y confianza legítima (artículo 83 de la Constitución Política). Si se aceptara que ese acto normativo tiene efectos retroactivos, se desconocerían las situaciones jurídicas y las que están en tránsito consolidarse (expectativas legítimas), lo que no se aviene a la tradición jurídica del país. (Consejo de Estado, Sentencia de Tutela 11001-03-15-000-2016-02396-00 de 2016)

Asimismo, referente al mecanismo adelantado en Cajamarca, el ministro de Minas y Energía, German Arce, manifestó:

La consulta minera en Cajamarca no tiene la capacidad de cambiar la ley (...). No tiene el poder de hacerse retroactiva, es decir, de invalidar decisiones tomadas hacía atrás (...). Esta decisión, de orden político, no tiene la capacidad de afectar un procedimiento administrativo que todavía no se ha adelantado. (El Espectador, 27 de marzo de 2017)

Sin embargo, esta interpretación es cuestionada por organizaciones sociales que han apoyado los procesos de consultas populares, cuando manifiestan y evidencian la falta de claridad sobre si una empresa adquiere o no derechos en el momento en que es otorgado el contrato de concesión minera. En esta dirección, la organización Dejusticia controvierte la posición sobre el derecho adquirido:

Finalmente, la Corte Constitucional y el Consejo de Estado han reconocido de forma clara que ni los contratos de concesión minera ni las licencias ambientales constituyen derechos adquiridos. El contrato de concesión o la licencia ambiental son situaciones jurídicas que emanan del derecho público, y se ha entendido que estas situaciones “son susceptibles de modificaciones en el futuro y aún de ser extinguidas por obra de la voluntad legislativa en aras del interés supremo de la colectividad y de sus necesidades inmanentes de progreso y equilibrio social”. En esa medida, en esos casos especiales, la noción de derecho adquirido se diluye. (Dejusticia, 2017)

El auge de consultas populares mineras de orden municipal ha puesto en evidencia la vulneración al principio constitucional de autonomía territorial, que afectaba directamente a los municipios al no ser tenidos en cuenta en la toma de decisiones por parte del Gobierno nacional, sobre el desarrollo de proyectos mineros en sus territorios.

Ante la proliferación de solicitudes para adelantar estas consultas mineras municipales, las razones manifestadas por la Registraduría Nacional del Estado Civil y el Ministerio de Hacienda, acerca de cuál



jurisdicción debe otorgar los recursos para su realización, si la nación o el municipio, son vistas por las organizaciones sociales como una limitación a su realización. Bajo esta disyuntiva, se justificaron la suspensión de varias de las consultas populares minero-energéticas previstas en el país, entre noviembre y diciembre de 2017: El Peñón, El Carmen de Chucurí (Santander), Granada, La Macarena, El Castillo (Meta) y Córdoba (Quindío).

Al respecto, un líder del Comité Ambiental de Ibagué aseguraba que es menos garantista que el Estado decida delegar la responsabilidad de financiar las consultas populares a los Gobiernos municipales, porque estos no cuentan con el presupuesto necesario para los efectos. En particular, sobre el caso de Cajamarca, manifestó:

Nosotros hacemos el balance porque en algún momento, el alcalde de Cajamarca, que era minero —murió el año pasado—. El tipo decía que la consulta de Cajamarca costaba seiscientos millones de pesos. Entonces eso, lógicamente, es escandaloso para un municipio, digamos que no tiene recursos y demás. Al final, le tocó salir a la Registraduría a decir: “No, no es toda esa plata. Son alrededor de cincuenta millones de pesos. (Líder social de Cajamarca, 2017)

Pero, además, se presentan otro tipo de acciones tendientes a contravenir la voluntad popular. Por ejemplo, las demandas interpuestas, vía acción de tutela, por parte del Ministerio de Minas y Energía, argumentando que dichas consultas populares generaban una vulneración al derecho fundamental al trabajo para las personas que laboran en el desarrollo y ejecución de estos proyectos (Contagio Radio, 14 de noviembre de 2017).

Este posicionamiento frente a las consultas populares por parte del Gobierno nacional ha sido leído por las organizaciones de la sociedad civil, en pro de la realización de las consultas mineras, como una forma de

torpedear o dilatar los procedimientos, lo que en últimas significaría acallar la participación ciudadana y menoscabar la autonomía territorial frente al derecho a decidir sobre sus territorios. Así lo señala un líder comunitario perteneciente a la organización Conciencia Campesina de Cajamarca, Tolima, quien define la consulta como:

Esto es una bomba de tiempo, no solo para Cajamarca sino para el país. Desconocer la consulta popular de Cajamarca es desconocer la consulta popular de Piedras, de Arbeláez, de Cumaral, en el Meta, o donde se están haciendo. O sea, esto se volvió nacional. Otro tema es que la gente se está pensando en cómo defender su territorio, y ahora le siguen poniendo trabas. (Líder social de Cajamarca, 2017)

En todo caso, es evidente la importancia de realizar las consultas populares, tanto de iniciativa ciudadana como cuando son convocadas por autoridad municipal, para dar a conocer la posición de las comunidades frente a los megaproyectos impulsados por el Gobierno nacional. Se trata de procedimientos que aportan de manera mayúscula al debate y permiten aumentar la participación, desde lo local, en las decisiones de orden nacional.

Ahora bien, acerca de las discusiones del carácter vinculante de las consultas populares mineras realizadas —y por realizar—, es menester acudir a los textos normativos aplicables. La Ley 134 de 1994<sup>37</sup> y la Ley 1757 de 2015<sup>38</sup> son dispositivos normativos que establecen que la consulta popular será obligatoria como mecanismo de participación ciudadana, si la pregunta sometida a consideración obtiene la mitad más uno de los sufragios válidos y siempre y cuando haya participado, como mínimo, la tercera parte de los ciudadanos del censo electoral. Es decir que la voluntad

---

37 Por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana.

38 Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática.

popular es de obligatorio cumplimiento, sin importar si esta ha sido convocada por el presidente, el gobernador, el alcalde o por la ciudadanía.

Actualmente, se encuentra en proceso un proyecto de ley estatutaria que, entre otros aspectos, busca reglamentar las consultas populares, y en cuyo texto define su objeto hacia “(...) modernizar el funcionamiento de los mecanismos de participación ciudadana y promover nuevos mecanismos que faciliten el diálogo entre el Gobierno y la ciudadanía”, lo cual se plantea bajo un mecanismo que denomina Licenciamiento Social para Proyectos de Alto Impacto Ambiental y Social. Dicho instrumento tiene como fin:

Garantizar que en los procesos de concertación con las comunidades y autoridades territoriales se desarrollarán mecanismos de diálogo entre las autoridades nacionales, las empresas involucradas y las mencionadas comunidades y autoridades territoriales con el fin de establecer acuerdos sobre el manejo de los impactos económicos, sociales y ambientales de las iniciativas a desarrollar.<sup>39</sup>

En resumen, en este proyecto de ley se propone un proceso de licenciamiento social, que deja en cabeza del alcalde o gobernador la declaratoria del proyecto como de “alto impacto ambiental y social”. Todo esto, sin lugar a dudas, se encuentra inspirado en la idea de buscar consensos entre el Gobierno nacional, representantes de las empresas, delegados de la administración local y las comunidades, a través del desarrollo de talleres con la participación de expertos invitados por las partes interesadas, entre otros aspectos. El enfoque de esta propuesta es la concertación, a partir de la expresión de las opiniones y la información existente sobre el proyecto,

---

39 PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA No. XX DE 2017 “Por medio de la cual se dictan disposiciones en materia de participación ciudadana”

tratándose de los denominados proyectos de alto impacto ambiental y social, sin particularizar sobre aspectos de la política minera<sup>40</sup>.

## 2. PARTICIPACIÓN SOCIAL Y ACCESO A LA INFORMACIÓN

Como se analizó en el primer capítulo, la exploración minera es un componente fundamental del ordenamiento minero y de sus posibilidades de articulación al ordenamiento territorial. Sin embargo, sus diferentes fases como la prospección, exploración de superficie y subsuelo, modelación del yacimiento, prefactibilidad y diseño, entre otras, no cuentan con un protocolo de divulgación de información a la comunidad. Esto ha llevado a que, en muchas ocasiones, no haya conocimiento sobre la empresa (como persona jurídica) que realiza la exploración y por tanto se ponga en riesgo la confianza de la comunidad. Por esta razón, los protocolos de información pública deben ser entendidos, no solo como instrumentos para los inversionistas, sino también como derecho de las comunidades.

En el caso del proyecto extractivo de Anglo Gold Ashanti para la explotación de una de las minas de oro más grandes del mundo en Cajamarca, Tolima, la cuestión del acceso a la información sobre el proyecto es problemática. Al respecto, por ejemplo, el Comité Ambiental del Tolima, Conciencia Campesina, Cosajuca (Colectivo Socio-ambiental Juvenil de Cajamarca) y un concejal del municipio coinciden al señalar que la ciudadanía tuvo conocimiento sobre el proyecto aurífero a finales del año 2007, a través de un comunicado público que hizo el entonces presidente de la República, Álvaro Uribe Vélez. Comunicación que, además —según

---

40 Proyecto de Ley, por medio del cual se dictan disposiciones en materia de participación ciudadana. Consultado en: <http://leyes.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicados/proyectos%20de%20ley/2017%20-%202018/PL%200099-17%20Participacion%20Ciudadana.pdf>

se analizó en el capítulo anterior—, al no reunir los requisitos legales y técnicos, llevó a que el proceso se viera viciado por falta de transparencia.

Otras versiones hablan de la llegada previa de la empresa Sociedad Kedahda, identificada por la comunidad como una empresa canadiense que estaba realizando una prospección, como bien lo explica un integrante de la organización Cosajuca de Cajamarca, quien mantuvo una vinculación laboral con ella.

Antes de eso [El pronunciamiento público de Uribe Vélez] tenía conocimiento de que había una empresa, que les llamaban Los canadienses y que estaban detrás de una mina, pero pues digamos que era una cosa muy ambigua (...). Ya cuando en el 2007, Álvaro Uribe sale a decir eso es como que “¡Uy! no es Sociedad Kedahda, sino que se llama Anglo Gold Ashanti”. Entonces, digamos que ése fue el momento de mayor tensión en cuanto al inicio, porque antes si bien estaban acá no había... Primero, no se entendía bien qué era la minería y, segundo, pues no se sabía quién era el actor. (Cosajuca, 2017)

La preocupación coincide con lo documentado por Colombia Solidarity Campaign (2013) en *La Colosa: Una Muerte Anunciada. Informe Alternativo acerca del proyecto de Minería de Oro de AngloGold Ashanti en Cajamarca, Tolima, Colombia*, acerca de la llegada de AngloGold Ashanti (AGA) a Colombia. La ONG refiere:

AGA llegó a Colombia en 1999. La filial colombiana de AGA fue legalmente constituida en 2003, bajo el nombre de Kedahda, que le permitió operar en Colombia de forma secreta durante varios años. Kedahda era filial directa de dos empresas con sede en las Islas Vírgenes Británicas, un conocido paraíso fiscal. (p. 27)

Sobre esto, la Anglo Gold Ashanti anunció en un informe de 2014, con respecto a la Sociedad Kedahda que no se creó con la intención

de mantener operaciones secretas de la empresa ni con intención de ocultarse y, por tanto, que el cambio de la persona jurídica (por la actual) “obedeció a razones comerciales y procuraba consolidar el nombre y la marca Anglo Gold Ashanti en Colombia” (Anglo Gold Ashanti, 2014, p. 9). Asimismo, la empresa asegura que como muestra de la transparencia en las comunicaciones de sus actividades con las comunidades y autoridades municipales, en el año 2009 realizó una audiencia pública en Cajamarca sobre el proyecto La Colosa, a la que convocaron a todas las autoridades competentes de los poderes nacional, departamental y municipal (Anglo Gold Ashanti, 2014).

Este informe de la empresa se da como respuesta a aspectos que han generado conflicto y han sido expresados en movilizaciones de las organizaciones y movimientos de la sociedad civil, lo que antecedió, fue objeto de debates e influyó en el resultado de la consulta popular de Cajamarca, en marzo de 2017, sin que se observe un mecanismo más sistemático y de confianza social en el acceso a la información.

De igual manera, la información con respecto a las etapas y características técnicas del proyecto minero resulta confusa, en contraste con lo señalado por la empresa en relación con las audiencias públicas y los espacios de socialización del proyecto La Colosa. Sobre este aspecto, se cuenta con la experiencia y percepción de la organización Conciencia Campesina, del corregimiento de Anaime de Cajamarca, en escenarios de socialización, diálogo o debate público que han sido abiertos, quienes manifiestan:

Un proyecto minero de gran escala, con un título minero de cuarenta años prorrogables a setenta años. Les descubrimos que La Colosa ya no iba a ser solo La Colosa, sino que iba a ser La Colosa Regional. ¿Sí? Que estuvieron haciendo plataformas en el cañón de Anaime, así como en La Colosa, sin informarnos a la comunidad. [A finales del 2009] La comunidad se levanta y los llama y la saca del corregimiento,

les dice: “Aquí no son bienvenidos” y ellos van a socializar La Colosa Regional Anaime y les dicen: “No, es que vamos a hacer unas plataformas así, que son unos huequitos así. (Conciencia Campesina, 2017)

Continuando con el cuestionamiento al proceso de información presentada por la empresa, con ausencia de una autoridad estatal y sin explicar el procedimiento legal para que se configurará un proyecto concreto, evaluado social, ambiental y económicamente:

En esa audiencia que hace Anglo Gold en Anaime nos hablan de La Colosa Regional, nos dicen: “No, es que, ya terminado el proceso La Colosa, nos vamos a centrar aquí en este punto que es en la vereda Las Ormas, que es una gran reserva de agua para el acueducto de Anaime (...). Sí, en la socialización la empresa lo dijo y habló del proyecto minero Anaime-Atocha, La Colosa Regional. Ese Colosa Regional era ampliar el proyecto, expandirlo para otros lados. ¿Sí? Entonces la comunidad dijo “No”. Los sacaron. Anglo Gold salió por la puerta de atrás en esa audiencia pública. (Conciencia Campesina, 2017)

En este escenario problemático, en el marco de la tensión nación-municipio en Colombia, con grandes proyectos mineros previstos para su ejecución en exploración y explotación que afectan los territorios; la participación de los municipios en las decisiones sobre estos proyectos de gran envergadura ha sido desconocida por parte del Gobierno nacional, como lo expone la organización Foro Nacional por Colombia:

La gestión del sector minero ha sido y sigue siendo una de las más centralizadas en el conjunto de las funciones gubernamentales en Colombia. Dos principios sustentan ese esquema: la declaración constitucional de que los recursos naturales son propiedad del Estado colombiano y la definición de la minería como actividad de utilidad pública (Código de Minas). Así, el Gobierno central ha configurado un

modelo de manejo de la minería altamente jerarquizado en el que acapara las grandes decisiones a lo largo de la cadena de valor del sector: el Gobierno central es el que titula, otorga licencias, supuestamente fiscaliza el cumplimiento de los contratos de concesión, recibe las regalías y las distribuye a los municipios y departamentos. Estos tienen definidas en las normas algunas obligaciones relacionadas con el sector, pero ninguna que pueda incidir en las decisiones del Gobierno central. (Foro Nacional por Colombia, 2016, pp. 1-2)

Lo anterior ilustra una disfunción sobre la participación del Gobierno nacional — analizada ya en este texto—, que no solamente centraliza las decisiones, sino que incumple su función de articularse a la planeación de la fase exploratoria para articularse, a su vez y coordinadamente, al ordenamiento territorial. Al respecto, se menciona la experiencia de relacionamiento —en la que coinciden un concejal del municipio de Piedras y la Corporación Corproopia—, cuando en enero del 2013 la comunidad impide la entrada de la empresa AGA al territorio, dado su desacuerdo con la intención de ubicar un dique de colas en la finca Las Perdices de la vereda Doima y por el disgusto que les generó la forma en que ingresó al territorio, en 2010, sin informarles sobre las actividades que realizarían allí (Concejal de Piedras y Corproopia, 2017).

Al ver que la comunidad estaba presionando tanto, Cortolima fue a visitarlos. Ellos, los de la empresa, cuando llegaron no le avisaron a nadie, llegaron con maquinaria. Eso sorprendió al pueblo porque llegaron cual mercenarios con helicópteros y todo. Ahí, Cortolima los sancionó y les dijo que levantaran eso. Les dio un tiempo perentorio porque no habían pedido permiso, ni a Cortolima, para ingresar al territorio (...). Lo correcto que debía haber hecho el alcalde era haber convocado a la comunidad para que la gente supiera por boca del alcalde qué era lo que iba a pasar con la minería en el municipio. Ellos no comunicaron nada. La mina tenía escuadrones del ejército pagándoles. Y a uno no



lo escolta nadie, lo escolta es un tiro que le pegue la misma autoridad por estar defendiendo un pueblo. (Concejal de Piedras, 2017)

De acuerdo con el anterior panorama es posible identificar, desde la visión de la comunidad, varios puntos problemáticos sobre la gestión de la información, donde han emergido conflictos en la relación comunidad-empresa transnacional. Primero, no se realizó una visibilización amplia, transparente y clara sobre el proyecto minero en sus fases y el alcance territorial de lo que se ha llamado La Colosa Regional en los municipios del Tolima que estarían dentro del área de influencia del proyecto. Lo que ha sido identificado por las comunidades como un error por parte de Anglo Gold Ashanti y ha repercutido en la mala relación que tiene la empresa con algunos sectores sociales de los municipios de Ibagué, Espinal, Piedras y Cajamarca, que han expresado su malestar en vías de hecho, como bloqueos de vías, para no dejar pasar a empleados de la empresa a las áreas que han intervenido durante la fase exploratoria.

Segundo, en ninguna de las versiones es posible identificar una participación activa, un acompañamiento o veeduría por parte de las entidades competentes de los Gobiernos nacional, departamental y municipal en las estrategias y procesos de difusión de la información sobre la actividad minera a gran escala, con alcance regional, que pueda mediar la relación comunidad-empresa y, con ello, se garanticen los derechos y deberes que deben ser respetados y cumplidos por las partes. Lo que contribuiría al cumplimiento de los principios de coordinación y concurrencia entre el Gobierno nacional y los Gobiernos municipales, desde el inicio de la cadena de valor minera (otorgamiento del título minero y fase de exploración). Se trata de una información necesaria para la articulación del ordenamiento minero y los ordenamientos territoriales, que requieren de la participación efectiva de los sectores sociales.

En este mismo sentido, Colombia participa de la Iniciativa de Transparencia de Industria Extractiva (EITI, por sus siglas en inglés), la cual “apunta a lograr estándares de transparencia fiscal, a través de una información mínima posible (...), que busca mitigar el bajo rendimiento económico, la corrupción y los conflictos que afectan a los países que son dependientes del petróleo y de los recursos minerales” (Ministerio de Minas y Energía, ANM y UPME, 2014, p. 80). Si bien esta iniciativa se centra en el impacto fiscal, sus principios son aplicables a todos los aspectos de la cadena de valor. Sobre el particular, el ministro de Minas y Energía ha expresado como objetivo:

Afianzar la confianza de las comunidades para que, con ese mejoramiento del acceso a la información acerca del uso de los recursos, logremos un relacionamiento efectivo que permita que empresas, Estado y comunidades trabajemos de la mano por el desarrollo del país. (Ministro de Minas y Energía, , EITI Colombia, 2017)

A pesar de lo anterior, no se observan en este caso instrumentos concretos aplicables a las realidades de los proyectos específicos. En general, las organizaciones sociales y los concejales de Cajamarca y Piedras entrevistados coincidieron en que ninguna autoridad nacional estuvo dispuesta a participar de manera activa, respondiendo sus dudas, en los espacios de socialización, audiencias públicas y debates a los que fueron convocados. Como se ha indicado de diferentes maneras en varios apartes de este texto, se identifica aquí que la inexistencia de un proyecto que acompañe la exploración, y posible explotación, por parte del Estado hace difuso un objeto de control.

En particular, existen muchos interrogantes sobre las características del proyecto: la duración de las fases de exploración y explotación; el método minero; la extensión territorial que tendría la mina, incluyendo los espacios destinados a las compensaciones ambientales; la localización

de las instalaciones de beneficio del mineral y la gestión ambiental de sus residuos tóxicos; los riesgos de pasivos ambientales; el respeto de las áreas de reserva forestal protegidas; la duración de la explotación de la mina; la estrategia de explotación de oro; el tratamiento del agua; los ingresos al país por impuestos y regalías; el cierre minero; y la reconversión territorial posterior, entre otros.

Sobre estas características no se ha construido una ruta de transparencia ni de participación social. La empresa se justifica en la incertidumbre de la exploración y el Estado está ausente. Pero, es precisamente a partir de la competencia estatal sobre la información resultante de la fase de exploración que se pueden identificar los momentos de evaluación, saber si, en su conjunto, se trata de un proyecto social y ambientalmente sostenible.

Es importante resaltar que la postura de las autoridades nacionales, como el Ministerio de Minas y Energía y la Agencia Nacional Minera (ANM), se han basado en el argumento de la minería *bien hecha* para generar aprobación por parte de la sociedad en general sobre esta actividad a gran escala, poniéndola en contra posición con la minería *mal hecha* o la minería ilegal que se desarrolla en múltiples municipios. Sin embargo, no se observa una reflexión profunda sobre las debilidades del actual modelo minero que se evidenciaron aquí, y sus enfoques se han orientado más a la estrategia de negociación y concertación.

Mientras, las comunidades han exigido análisis de la relación costo-beneficio contemplada durante el desarrollo del proyecto, que permita evaluar la viabilidad de su ejecución, teniendo en cuenta la perspectiva acumulativa de los impactos socioambientales que generaría. Además de contemplar la forma en que podría articularse, o verse definitivamente afectada, la pervivencia de otros sectores económicos como el agropecuario, que ha tenido tradicionalmente un desarrollo fuerte en la región —reconocida como Despensa Agrícola de Colombia—, así como

las formas artesanales y tradicionales de minería en la región. Todo lo cual puede constituir una oportunidad para revisar la evaluación ambiental integral de las reservas probadas y los diseños mineros, y de incluir de manera concreta “factores modificadores” de carácter socioambiental y, por parte de las empresas, aspectos territoriales en sus modelos mineros, como elementos estructurales de sus políticas de RSE.

Ante este vacío de información e incapacidad institucional, las comunidades se han apoyado en la experiencia y conocimiento de organizaciones de la sociedad civil nacionales e internacionales, que han abordado el tema minero en Colombia a partir de casos de minería a cielo abierto en países como Perú, Argentina, Chile y Brasil, así como han aportado en la difusión del conocimiento de investigaciones sobre los impactos ambientales, pero que también tendría limitaciones para considerar posibilidades de diseños mineros que pudieran generar beneficios sociales.

## **2.1 Visión regional crítica a la minería**

Con todo lo visto, los argumentos de oposición al proyecto La Colosa por parte de miembros de las comunidades de los municipios de Piedras, Cajamarca, Ibagué y Espinal adquieren un razonable carácter regional, donde a partir de las experiencias y con la asesoría de expertos y organizaciones ambientales hacen sus propios análisis críticos, que la institucionalidad no ha considerado en las etapas tempranas de la planeación exploratoria, y que han incidido en los procesos de solicitud de consultas populares y en los resultados de las que se han realizado. Así lo expresa el Comité Ambiental del Tolima:

Nos articulamos inicialmente con una ONG que se llama Ecotierra y con ellos comenzamos a indagar el tema y a exigir información, a estar pendientes de la audiencia pública

que se hizo respectivamente [2009]. A buscar quién era Anglo Gold Ashanti, cuál iba a ser el procedimiento y el método de exploración y de explotación de la mina. Pero pasaron cerca de... como nueve años para que Anglo Gold, por ejemplo, reconociera que iba a hacer un proyecto de minería a cielo abierto, por más de que ellos habían anunciado era que el oro que ellos habían encontrado estaba en rangos de 0,86 gramos de oro por tonelada de roca. Entonces ahora pasaron de rangos de 0,86 a 1,2 gramos por tonelada de roca. Entonces cuando uno empieza a comprender... Bueno, cómo así, ¿en una roca que es un millón de gramos hay un gramo? ¿Cómo así? Aquí tuvimos la oportunidad, por ejemplo, de tener un intercambio varias veces con un hidrogeólogo que se llama Robert Morin (...).

Entonces él comenzó a explicarnos en detalle cómo era el proceso, cómo debían hacer, acabar casi que, con toda la flora, la fauna, en los sitios de explotación. Remover el suelo, dinamitar la roca, remolerla y después lavarla, con unas cantidades grandes de agua y cianuro. Y que nos iban a quedar... Entonces, desaparecen las montañas, pero al mismo tiempo van a quedar grandes represas con esos desechos tóxicos, altamente contaminantes, que son lo que se llaman los tranques, los grandes diques de cola. Nos empezamos a quedar con eso y Anglo Gold no reconocía nunca el método de explotación. (2017)

Además de Ecotierra, organizaciones internacionales estuvieron apoyando a la comunidad con recursos y conocimientos para la movilización social. Pax Christi y Colombia Solidarity Campaign realizaron investigaciones sobre La Colosa en Cajamarca. Sobre el informe *La Colosa: una muerte anunciada*, de esta última, un campesino integrante de Conciencia Campesina, quien hizo parte del equipo colaborador de ambas investigaciones, narra:

Un informe que tenía muchísima investigación, mucha información. En ese momento se estaban trabajando los dos, el de Colombian Solidarity y el de Pax Christi. Tanto que

esperábamos que salieran los dos informes. Salió el de Colombian Solidarity y el de Pax Christi no salió. Nos enteramos de que el informe de Pax Christi estuvo en una organización española, afines a la empresa Anglo Gold Ashanti. Ellos dijeron que no permitieron sacar ese informe. Ellos sacaron otro informe que es sobre la consulta popular que se llama *Paz y Democracia*, se llama así. (Conciencia Campesina, 2017)

Otras organizaciones nacionales que han apoyado los procesos de movilización social en oposición a la minería, la difusión de conocimiento y que han respaldado los procesos de solicitud de consultas populares mineras por parte de las comunidades, han sido Tierra Digna y Dejusticia. Organizaciones reconocidas por su trayectoria investigativa e incidencia jurídica a favor de la protección de los derechos al medio ambiente sano, a la seguridad alimentaria, el derecho al agua y el derecho a la participación de las comunidades.

La información brindada sobre los impactos sociales y ambientales de la actividad minera a cielo abierto ha sido retomada por las comunidades de los municipios de Piedras, Ibagué, Cajamarca y Espinal. Conciencia Campesina señala que también buscaron colaboración en el Senado de la República, en Bogotá, para el proceso de defensa del territorio, y en el Primer Foro de Bosques de Niebla y Altos Andinos en Cajamarca. Consiguieron el apoyo de senadores como Iván Cepeda, con el equipo de su Unidad de Trabajo Legislativo (UTL), y Alirio Uribe y del gobernador de Nariño, Camilo Romero.

Empezaron a mirar el tema de la Reserva Forestal Central, junto con Colombia Solidaria, indicando que “se hizo una investigación y trabajo de campo y eso sirvió mucho para dimensionar la magnitud de lo que será La Colosa, tumbar montañas con bosques nativos”. (Conciencia Campesina, 2017)

Así, en los espacios de debate abiertos por estas organizaciones comunitarias, con el aporte de senadores y ONG nacionales e internacionales, se visibilizan temas problemáticos y se inicia un debate relacionado con la tensión entre las disposiciones de utilidad pública e interés social y la actividad minera, al igual que con la preservación y gestión de los recursos naturales:

Aquí le estamos recordando a la gente que el Decreto 2811, que es el código de los recursos naturales, también plantea que la preservación y el manejo de los recursos naturales son de utilidad pública y el interés social, porque además nuestros funcionarios usan esta frase para imponer el tema de la minería, pero aquí estamos hablando de cosas que tienen esa misma categoría. Y eso es lo que ha venido pasando, estamos reviviendo esos dos principios de precaución y prevención. Aquí se habla mucho de un caso en Brasil de minería responsable, de Valley y BHP Billitong, que ellos [la empresa] dicen que con esa minería está el antídoto para los problemas ambientales, sociales y económicos. Aquí vemos que eso no es tan cierto, que aquí deberíamos trabajar hacia ello y que eso no sea una consigna más porque es lo que hoy quiere el Gobierno. (Comité Ambiental del Tolima, 2017)

En contraste, el secretario de Planeación de Cajamarca invalida los argumentos sobre impactos ambientales de los sectores opuestos al proyecto La Colosa Regional. El funcionario considera oportunista la impactante movilización social, dado el momento de contiendas electorales con el que coincidió toda esta manifestación, en la que gran parte de la población arengaba expresiones de su lucha por la defensa de la vida, del agua y el territorio; pero —según él— con oportunismo electoral y en provecho económico. Si bien la administración municipal puede percibir el proyecto como una oportunidad, que permitiría recursos económicos y desarrollo para la región, este carece de un proceso de planeación de la fase de exploración articulado con el Gobierno

nacional, lo que impide un escenario concreto de incidencia. Esto dijo el secretario:

Pero yo creo que todo empieza a arrancar en el momento de la audiencia pública en el año 2007, en donde se dio participación abierta, en donde llegó gente del Espinal, toda esa gente de afuera, incluso políticos del Tolima. Comenzaron a ver eso como una oportunidad política, que coincide con contiendas políticas aquí en Cajamarca, y hubo un sector que vio esa oportunidad de crecer políticamente. Se utiliza el medio ambiente para tener un potencial electoral y Cajamarca fue un escenario cautivo para eso. Aquí hubo un grupo político que logró crecer fuertemente con el discurso de la protección del agua y el municipio se polarizó y la empresa tuvo ciertos comportamientos que la fueron alejando de la comunidad y entonces la gente cobra. Surgen esas demandas cuando la población tiene las necesidades básicas altas. Ven la oportunidad de cobrarle a una multinacional que es la que tiene el dinero. (Secretario de Planeación de Cajamarca, 2017)

En la misma línea, un funcionario de la Dirección de Recursos no Renovables de la Gobernación del Tolima, resalta como aspecto negativo o cuestionable la participación de personas externas a las comunidades en estas coyunturas políticas y señala que: “Se tiene la impresión de que las consultas populares son manipuladas y que la información presentada a la gente no es la adecuada. También hubo audiencia pública en el municipio de Ataco, y los opositores no eran de Ataco” (Gobernación de Tolima, Oficina de Minería, Dirección de Recursos No Renovables, 2017).

Posturas similares han mostrado la Agencia Nacional de Minas y el Ministerio de Minas y Energía, que cuestionan e invalidan los argumentos de las comunidades opositoras a estos proyectos, así como las fuentes de las cuales proviene la información que usan.

Con todo esto, sin embargo, las comunidades parecen no obtener respuesta por parte de las autoridades nacionales mineras para aclarar



las dudas frente a los proyectos mineros, sobre la participación de las autoridades territoriales en las decisiones; los impactos socioambientales de la minería a cielo abierto, a gran escala, en especial sobre el impacto en el agua y de qué manera se garantiza que las comunidades y sus cultivos no vayan a carecer de este recurso a futuro; los ecosistemas protegidos; la pervivencia de los sectores económicos que se desarrollan en la región en el marco del cambio de vocación y uso de la tierra; la gestión de aguas residuales de la actividad minera; los riesgos de pasivos ambientales, entre otros aspectos de los proyectos mineros que generan incertidumbre y que han sido acá mencionados. Lo que esperan las comunidades es que se abra el debate de fondo que subyace a estas tensiones.

## **2.2 Inversión social y en la incertidumbre exploratoria**

Una experiencia importante relacionada con la política de Responsabilidad Social Empresarial (RSE) es la de la comunidad del corregimiento de Anaime en Cajamarca, porque en las primeras socializaciones —según Conciencia Campesina— la empresa no se refirió al proyecto minero, sino que llegó a las comunidades, ofreciendo programas para el beneficio comunitario, que ocupaban los deberes del Estado. Esto posteriormente se deriva en movilización y en la decisión de no permitir que la empresa se responsabilizara de labores que son propias del Estado.

Llega la empresa a socializar su proyecto en la parte rural. A decir: “Llegó pintura para una escuela. Llegaron unas avanzadas, unas comisiones para arreglar carreteras”. Nosotros decíamos: “Pero arreglar una escuela, eso les compete a las alcaldías, al Ministerio de Educación. Arreglar unas carreteras, eso le compete a la administración municipal porque una empresa que llega con tanto poder a suplantarse un Estado local”. Nosotros dijimos: “No estamos de acuerdo

con que la empresa suplante al Estado local”. Se genera una división en la comunidad muy fuerte y nos tocó pintar la escuela a las dos personas que le hicimos oposición al proyecto. Hicimos una carta hecha a mano y se la entregamos a funcionarios de la empresa minera y al alcalde de ese entonces y pintamos la escuela. Entonces aprendimos a decir bueno, qué sigue de ahora en adelante, a qué nos estamos enfrentando. Y la empresa llegó a socializarnos el proyecto, a llevar tamales con chocolate, con pan, como a comprar la comunidad. (Conciencia Campesina, 2017)

De acuerdo con algunas organizaciones, esto se discutió entre la comunidad, donde fueron tomando fuerza el disgusto y la postura hacia la empresa, por no ser clara y transparente sobre el proyecto desde el principio, y querer comprar conciencias. Así lo mencionaron Corproopia, Cosajuca, Comité Ambiental del Tolima y Conciencia Campesina. La comunidad impidió que la empresa hiciera la carretera de la vereda El Águila, mediante una minga, con ayuda de personas de veredas cercanas y organizaciones como Apacra y Agrotuanaime. Al ver esto, la empresa dejó de socializar en las áreas rurales y se fue a hacerlo en la parte urbana.

A su vez podemos evidenciar el carácter regional de las movilizaciones sociales frente al proyecto, al considerarse también estrategia regional empresarial, por ejemplo, en la ciudad de Ibagué, capital del departamento del Tolima, dejando de nuevo como ausente al Estado, quien además de no tener un esquema para involucrar al municipio en la exploración como componente del ordenamiento minero, tampoco la tiene en el caso del departamento, a pesar de la magnitud e importancia del proyecto en el marco regional. El Comité Ambiental de Tolima, como expresión de esa dimensión regional, señala:

¿Qué hizo la multinacional cuando llegó aquí a Ibagué? Financió al Deportes Tolima, al Conservatorio del Tolima, financiaba las fiestas folclóricas del municipio, el hospital. Ellos estaban tratando de construir un ambiente favorable

al proyecto y creyeron que, financiando al Deportes Tolima, al conservatorio, entregando sillas, video beam a las juntas de acción comunal. En Cajamarca lo mismo, la plaza de mercado, el gimnasio, el Wi-Fi, el hospital, la asociación de aguacateros, la asociación de frijoleros. Si eso fuera así, lo mismo que está haciendo la empresa deberían hacerlo en el resto del mundo. Ellos lo que estaban haciendo era comprando la conciencia de la gente. (Comité Ambiental del Tolima, 2017)

Además de esto, se observan grandes limitaciones de la empresa multinacional y el Estado nacional para concebir un proyecto minero-territorial, que permita la vinculación de las comunidades en el debate objetivo sobre costo-beneficio, que además de opciones al debate global sobre el papel de las multinacionales en la extracción de recursos en países latinoamericanos, dejando a las comunidades sin opciones de participación sobre el futuro de sus territorios. Aspecto en que las organizaciones sociales cumplen un rol fundamental de acompañamiento a las comunidades en su derecho de participación y acceso a la información,

(...) La movilización consistió en ir a las veredas de los municipios a hablar con la gente y a enterarla de lo que estaba pasando, y de lo que venía a proponer Anglo Gold Ashanti, teniendo en cuenta la información que les habían brindado las ONG nacionales e internacionales externas a los municipios. Principalmente, contaron con el acompañamiento de Ecotierra para ese momento, según mencionó un concejal de Piedras. Como también es resaltado por Conciencia Campesina la importancia que significó para esa coyuntura la presencia de la ONG internacional Colombia Solidarity Campaign, porque dio visibilidad a la situación que estaban viviendo las comunidades a nivel internacional. A raíz de estas decisiones y espacios de encuentro de la comunidad, nace la Marcha Carnaval de Ibagué, que desde 2013 se celebra todos los años, el 5 de junio, y ha sido replicada en varios municipios del Tolima y otros departamentos como el Quindío. (Comité Ambiental del Tolima, 2017)

A partir de lo anterior, se pueden identificar varias problemáticas de la inversión social respecto a las fases de la cadena de valor minera. Particularmente, en la fase de exploración, el contrato de concesión minera constituye una mera expectativa, tanto para la geología económica en el hallazgo de un depósito mineral como a partir del perfeccionamiento del derecho del concesionario a determinar y explotar un yacimiento, por medio de la aprobación de los instrumentos técnico-legales de diseño minero y licenciamiento ambiental, por lo que las acciones de inversión social empresarial que lleva a cabo la multinacional en esta etapa, representan riesgos para las comunidades como: la falta de continuidad y sostenibilidad de los proyectos sociales, debido a la incertidumbre de viabilidad económica y jurídica de la explotación; el establecimiento de relaciones asimétricas de poder, sin reglas de juego vinculantes; el constreñimiento de la participación de las comunidades en la toma de decisiones en espacios de consulta; la toma de posiciones, sin existir todavía un proyecto concreto y los riesgos de división y enemistad en las comunidades. Por estas razones resulta fundamental regular la RSE de las multinacionales, específicamente, en la etapa de exploración minera.

### **2.3 Estigmatización de la oposición a la minería**

En materia de derechos fundamentales a la expresión, organización y movilización social, las garantías debidas a estos procesos por parte del Estado constituyen un aspecto de la mayor trascendencia, y particularmente crítico, en Colombia, pues las estadísticas de persecución, agresión y muertes de líderes sociales y defensores de derechos humanos son muy graves. En el país ciento cincuenta y seis líderes sociales y defensores de derechos humanos han sido asesinados en los últimos catorce meses (Defensoría del Pueblo, 2017). En el caso particular de este proyecto minero, sus líderes han reiterado amenazas.

A partir de la fuerza que cobró el movimiento social en los municipios, en el que se dejó clara la oposición a la empresa, las organizaciones de la sociedad civil han denunciado amenazas, hostigamientos, persecuciones, estigmatizaciones y asesinatos selectivos de sus líderes sociales<sup>41</sup>. Las personas entrevistadas aseguraron estar amenazadas por actores irregulares, mediante panfletos, correos electrónicos y llamadas telefónicas. Ante la situación, el Comité Ambiental del Tolima menciona que la respuesta de autoridades como la Policía, la Fiscalía o la Unidad Nacional de Protección (UNP) ha sido nula, ante las denuncias que han realizado:

Nosotros hemos puesto varias denuncias, pero ya uno se cansa de estar en la Fiscalía, haciendo el protocolo de auto-protección, dando la información. Ya les dijimos: “Bueno, ya no insistimos”. Ahora último la UNP estuvo contactándonos. Hicimos un informe con copia de las amenazas y demás, pero al final nos tocaba soportar la creación del Comité Ambiental. Nosotros somos movimiento social. O sea, nosotros no tenemos personería jurídica ni estamos inscritos en Cámara de Comercio ni nada por el estilo. (Comité Ambiental del Tolima, 2017)

La denuncia de estas organizaciones es que los procesos de movilización de las comunidades para participar en las decisiones que se toman sobre sus territorios no han contado con el apoyo del Gobierno nacional. En alguna medida han contado con la ayuda de algunos de los concejales de los municipios. Sin embargo, a lo largo de este capítulo ha quedado clara la desconfianza que los líderes sienten con respecto a la empresa y frente a las instituciones gubernamentales nacionales.

---

41 Uno de los casos de asesinatos de líderes comunitarios en Cajamarca es el del campesino y líder César García. En este, no hubo claridad sobre los hechos ocurridos ni imputación de cargos por parte de la Fiscalía.

En relación con los hostigamientos a líderes comunitarios que han denunciado, como respuesta a los procesos organizativos promovidos por las consultas populares, en los municipios indagados señalan que no han obtenido medidas de seguridad ni la atención debida que requieren estas situaciones, de evidente riesgo sobre la vida de estas personas. Han expresado:

La mina tenía escuadrones del ejército pagándoles. Y a uno no lo escolta nadie. La escolta es un tiro que le pegue la misma autoridad por estar defendiendo un pueblo. Se veía la inseguridad, porque vamos a una marcha y uno ya tenía el del CTI, ahí encima, grabándolo haber uno que decía. A mí me amenazaron y me tuve que ir con mis hijos y todos. Y yo no sé quién me amenazó. Yo puse querellas y todo, pero a mí no me pusieron seguridad de nada, y estoy amenazado. (Concejal de Piedras, 2017).

El riesgo de relacionar la discusión política sobre argumentos a favor y en contra de este tipo de proyectos, con descalificaciones, agresiones y amenazas de muerte, es un componente sensiblemente para la integridad de los líderes sociales y las posibilidades de un debate democrático, particularmente en el contexto histórico colombiano, como puede analizarse aquí. Además de ser calificado como un asunto de carácter electoral y político por algunas autoridades y mostrar indiferencia al respecto, organizaciones comunitarias opuestas al proyecto han manifestado expresiones como “amarillismo ambiental”, para referirse a su actividad. Denuncian, en otros casos, que incluso, públicamente, funcionarios del Gobierno nacional y municipal, personal de Anglo Gold Ashanti, miembros del Ejército y algunas personas de la comunidad los han señalado como guerrilleros, lo que resulta muy grave en una región que ha vivido el conflicto social y armado colombiano. Estos son aspectos problemáticos y generadores de conflictos sociales que deben abordar las autoridades competentes para brindar garantías certeras a la participación ciudadana en los procesos de movilización social.

Es debido señalar también que las posiciones políticas de las comunidades frente al proyecto de minería de oro a cielo abierto por Anglo Gold Ashanti, en el Tolima, son diversas. No hay unanimidad en la oposición al proyecto La Colosa Regional, pues existen personas que están de acuerdo con su desarrollo, algunas de ellas vinculadas laboralmente con la empresa, y otras, como los integrantes de la organización Aprominca, para quienes resulta importante que se divulguen de forma adecuada los impactos socioambientales, al igual que las medidas de compensación que la empresa propone para minimizarlos y los beneficios de ingresos por regalías e impuestos, además de resaltar la normativa que la regula, con lo que también se minimizarían los impactos. Postura que también está relacionada con el derecho a la participación de las comunidades.

Para el caso de la consulta popular en Cajamarca, se encontró que no solo hubo una campaña promotora del “No” a la actividad minera, sino también una que promovió la abstención al voto, como estrategia de respaldo al desarrollo del proyecto La Colosa, y que presuntamente estuvo financiada por la empresa Anglo Gold Ashanti. Uno de sus líderes igualmente manifestó haber sido objeto de agresiones y amenazas. Esta circunstancia lleva a considerar un efecto adicional de la forma como se ha planteado el proyecto minero, que es el de la división y enemistad que ha generado entre los miembros de la comunidad.

Estas circunstancias llevan a pensar que las formas de participación social, y sus debidas garantías, deben articularse a las políticas mineras del Ministerio de Minas, quien ha venido trabajando en la evaluación de transparencia internacional, con el fin de aprobar su participación en la Iniciativa de Transparencia de Industria Extractiva (EITI). Aspectos como este deberían traducirse en la confianza de las comunidades hacia el Gobierno nacional y las empresas transnacionales en la evaluación y ejecución de los proyectos de interés nacional.

## **2.4 Consultas populares mineras en el Tolima y la construcción de la participación**

En los casos de las consultas de Cajamarca y Piedras, además de las que están pendientes por realizar en los municipios de Ibagué y Espinal, es posible destacar algunos aspectos directamente relacionados con: 1) las estrategias comunitarias accionadas durante el proceso de solicitud y realización de las consultas populares y el apoyo de senadores de la Republica a través de sus UTL, al igual que el de ONG internacionales y nacionales externas a la comunidad; 2) el papel de la empresa dentro de las campañas y la jornada de consulta popular; 3) las garantías por parte de las autoridades nacionales durante la realización de las consultas populares; 4) la determinación en materia del carácter vinculante o no que puedan tener las consultas populares como mecanismo de participación y toma de decisión sobre la limitación o restricción de la actividad minera a gran escala en los territorios, el cual está por definirse.

Es claro que las solicitudes de consulta popular fueron motivadas por el conocimiento adquirido en sus procesos y las asesorías brindadas por organizaciones ambientales sobre los impactos socioambientales que trae consigo la actividad minera a gran escala en la vida de las comunidades. Las organizaciones comunitarias plantean que sus derechos fundamentales a la vida, al ambiente sano, a la seguridad alimentaria, al agua, al territorio y a la participación podrían verse afectados con el avance de estos proyectos.

Como se mencionó, la forma en que entró la empresa al territorio y construyó su relación con las comunidades, ha sido interpretada por las comunidades como un error de la transnacional minera, pues no fue clara y transparente sobre su interés de explotación minera y el propósito de suplir el papel del Estado. A esto se sumó la deficiencia en la difusión y acceso de la información sobre el proyecto La Colosa Regional hacia las comunidades, por parte de los Ministerios de Minas y Energía, de



Ambiente y Desarrollo Sostenible, de Agricultura y la Agencia Nacional de Minera, el Departamento Nacional de Planeación (DNP), la Gobernación del Tolima y las alcaldías municipales, quienes se enteraron de la presencia de Anglo Gold Ashanti siete años después de que esta hubiera iniciado la fase exploratoria o de prefactibilidad, con ayuda de información obtenida de investigaciones de ONG como Ecotierra, Colombian Solidarity Campaign, Pax Christi y, más adelante, Tierra Digna y Dejusticia.

El municipio de Piedras fue el primero en realizar la consulta popular en rechazo a la actividad minera, específicamente a razón de la posible ubicación del dique de cola, en las veredas de Doima y Campo Alegre, donde se manejarían las aguas residuales y los desechos tóxicos resultantes de la explotación y producción aurífera. Esta consulta se efectuó el 28 de julio de 2013, con la siguiente pregunta:

Este resultado generó polémica y una acción de tutela por parte de la empresa, en contra del Tribunal Administrativo del Tolima, por la presunta vulneración de los derechos fundamentales al debido proceso y de la buena fe de la sociedad Anglogold Ashanti Colombia S. A. (...), aduciendo que el texto sometido a consulta popular adolece de imparcialidad, no cumple las exigencias de lealtad, claridad, no directivas, no tendenciosas o equívocas, con lo que se garantiza la libertad del sufragante (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, 11001-03-15-000-2016-03415-00, 2016).

En su defensa se pronunciaron la Agencia Nacional de Minería y el Ministerio de Minas y Energía, apoyándose en el argumento de la actividad minera como propiedad del Estado y con carácter de utilidad pública e interés social, por lo tanto, las autoridades municipales y departamentales no podrían definir su limitación o la restricción de los proyectos mineros, respaldados en el Decreto 934 de 2013. A pesar de esto, el Consejo de Estado negó la acción de tutela. El concejal de Piedras entrevistado esto dijo sobre el fallo:

El Concejo de Estado estableció que la consulta en el municipio de Piedras fue legal, constitucional y jurídicamente. Cuando Anglo Gold metió una tutela contra la consulta en Piedras, con el argumento de que en Piedras no se había tomado legalmente la decisión de hacer la consulta, eso lo tumbó el Consejo de Estado. Ellos han actuado responsablemente para que la consulta no estuviera en un basurero, sino que ha dicho: “No señor la consulta es legal y ningún ente, a no ser el Congreso, puede modificar la ley”. El Tribunal del Tolima dijo también que era legal, la pregunta y la consulta. Hasta ahora no hemos tenido problema con eso. Aquí en Colombia hay muchas leyes, pero siempre se le busca el huequito para tumbarlas. (Concejal de Piedras, 2017)

Luego de esta primera consulta, el Comité Ambiental del Tolima, en trabajo conjunto con otras organizaciones comunitarias opositoras al proyecto plantearon la estrategia de promover la consulta popular en varios municipios:

Como sabíamos que el proyecto minero La Colosa tenía unas implicaciones en la cuenca mayor del río Coello, queríamos hacer consultas sobre toda la cuenca del río Coello, son siete municipios. Arrancamos con varias reuniones en todos los municipios, entre ellos Cajamarca, Robira, Coello, San Luis, Flandes, Espinal e Ibagué. Pero entonces dijimos: “No podemos hacer siete consultas populares porque no tenemos esa capacidad”. Entonces priorizamos tres consultas. La de Espinal, porque todos los relaves llegarían y contaminarían el río Coello; segundo, pues Ibagué por ser la capital y, tercero, pues Cajamarca porque aquí está la mina. (Conciencia Campesina, 2017)

Al hablar de capacidad para hacer las consultas populares, la organización Conciencia Campesina se refiere a los recursos humanos y económicos que les implicó la totalidad del proceso de movilización social en esos municipios, necesarios para la publicidad y difusión de la

campaña y el montaje de la sede del Comité Promotor del Mecanismo de Participación Democrática Consulta popular sobre Minería en Cajamarca-Tolima, entre otras exigencias de la Ley 1757 de 2015, que determina los requisitos para accionar este mecanismo de participación. El Comité Ambiental del Tolima refiere la experiencia que vivieron durante la promoción de la consulta popular en Ibagué:

Nosotros sacábamos esos afiches y nos tocaba levantar ciento cuarenta mil votos. ¡Imagínate cuántos afiches nos tocaba sacar! ¿Sí? Entonces la impresión nuestra era de mínimo trescientos mil afiches, trescientos mil volantes. Muchos de nosotros quedamos endeudados en lo personal, porque eso no nos lo financia nadie. Entonces a nosotros nos tocaba sacar plata. Allá logramos unos apoyos pequeñísimos... con unos amigos de unas ONG y demás, pero todo el tiempo era pida plata. A nosotros nos tocaba montar una sede, entonces cuando nos cambian eso del 2 de octubre, que nos la mandan para el 30 de octubre, nosotros con la plata contada para poder pagar una sede en el centro y después de eso, que casi un mes más, ¡de dónde vamos a sacar la plata! Todo el tiempo eso fue la discusión. Nos la tumban, vea, la gente lloraba, la gente lloraba. (Comité Ambiental del Tolima, 2017)

El temor de la población, de acuerdo con lo mencionado por el Comité Ambiental del Tolima y lo publicado en el periódico local El Nuevo Día (26 de agosto de 2013), era la posible contaminación de los afluentes del río Coello, por el uso del cianuro, en el evento de que se construyera la planta de tratamiento industrial que el proyecto requería en su territorio<sup>42</sup>.

---

42 “En varias oportunidades la multinacional Anglo Gold Ashanti ha mencionado que para el proyecto de La Colosa se requeriría usar de la cuenca Coello 0,5 m/3s (metros por segundo) es decir, 1,2 del caudal medio”. El Nuevo Día. “En Espinal también se ‘cocina’ consulta popular sobre minería”. <http://www.elnuevodia.com.co/nuevodia/tolima/regional/192586-en-espinal-tambien-se-cocina-consulta-popular-sobre-mineria>

Sin embargo, esta fue una de las consultas populares que no prosperó. Su promoción fue intentada por la Alcaldía, pero el Concejo Municipal de El Espinal pidió suspender la consulta. Se trató, explica el Comité Ambiental del Tolima, de un proceso complicado por las cuestiones políticas mediáticas y los intereses económicos de algunos funcionarios que conforman la Alcaldía y el Concejo de esta ciudad.

En Ibagué el proceso de solicitud de la consulta popular fue complicado, porque cuando fue aprobada su realización, en el año 2016, coincidía su la fecha, 2 de octubre, con el plebiscito nacional por la aprobación de los acuerdos de paz, entre el Gobierno y las FARC, firmados en la Habana. Por esta razón, la consulta debió ser reprogramada para el mismo año, en el mes de diciembre; pero, en este momento, el Consejo de Estado decidió su suspensión, debido a que la pregunta estaba formulada de forma negativa, de modo que —considera—, incidiría en la respuesta de los votantes, y dio un plazo al Tribunal Administrativo del Tolima para resolver la reformulación de la pregunta, teniendo en cuenta la propuesta por el Consejo: “¿Está usted de acuerdo, sí o no, con que en el municipio de Ibagué se ejecuten proyectos y actividades mineras?”. Con respecto a esta situación, el Comité Ambiental del Tolima percibe un escenario complejo y de bloqueo a las consultas populares:

Entonces dijimos: “Si nosotros ganamos Espinal eso nos realza el... Luego ganamos Ibagué y de últimas Cajamarca”. ¿Qué hizo el Gobierno? Nos comenzó a bloquear. Bloqueados en Espinal, bloqueados en Ibagué, hubo un cambio de Gobierno... Ya se cambió la correlación de fuerzas porque, anteriormente, el que nos ayudaba, al menos en algo, con los permisos y eso era el Gobernador. Pero eso cambió y el alcalde estaba en contra del movimiento. Entonces cambió. Hicimos un pacto de vida, que es como un compromiso previo que hacemos con todos los candidatos políticos. Nosotros en la campaña le hacemos firmar ese pacto de no recibirle plata a la Anglo Gold, de ayudar a fortalecer las consultas

y demás. Eso lo hicimos con Guillermo Alfonso, y cuando gana el primer acto que él hace es: “Bueno, vamos a hacer la consulta” y vamos a meterle con toda a eso. Y eso generó gran debate a nivel nacional, pero esa consulta, terminan tumbándola en Ibagué. Así hicieron con Espinal y así iban a hacer con la de Cajamarca. Lo que pasa es que con Ibagué aprendimos. (Comité Ambiental del Tolima, 2017)

Sobre lo anterior, el Comité Ambiental del Tolima problematizó la situación del departamento en el marco de las consultas populares, cuando explicaba su postura frente a la actividad minera, pues ellos no se oponen a la minería en general, sino a ciertos tipos de minería, a la de gran escala, que ocasionaría mayores impactos en comparación a la realizada por los pequeños mineros del Tolima, quienes usan técnicas artesanales y de menor escala.

Así, una de las tensiones que surgió durante las consultas populares se dio entre estas organizaciones comunitarias y el sector económico de minería artesanal, debido a las dudas que surgieron frente a los alcances de las consultas mineras y la forma en que se construyó la pregunta sobre la actividad minera. Es decir, lo que no deseaban los mineros artesanales es que hubiera una pregunta sobre la aprobación del desarrollo de la actividad minera, en general, porque esta los incluiría a ellos.

Para el caso específico del Tolima, como se expuso en lo relacionado a las características del departamento en el presente documento, donde históricamente se ha realizado actividad minera artesanal; además de aclarar a qué tipo de materiales se refiere, pues en su territorio se extraen arcillas, plata, cobre y materiales de construcción, entre otros. Volviendo a la discusión del ordenamiento territorial y el ordenamiento minero, esto le plantea al Departamento la cuestión de definir qué actividades económicas se realizarán en el departamento, en qué proporciones y extensión territorial y de qué manera se articularán, entre ellas la minería de pequeños y grandes productores. Es decir, se vuelve a la inacabada

tensión entre la coordinación de las disposiciones del uso del subsuelo y el uso del suelo, como también en lo relacionado a la vocación de la tierra y el potencial minero.

En Cajamarca sucedió algo similar a Ibagué con la consulta popular, puesto que, en el momento de recibir el aval para su realización, se solicitó cambiar la pregunta, porque su formulación estaba de forma negativa, y esto incidiría en la respuesta de los ciudadanos al votar. Pero, aparte del inconveniente, hubo además presión política de las instituciones estatales y del Gobierno nacional para bloquear la consulta popular, vulnerando con ello el derecho a la participación ciudadana, como lo manifiesta un representante del Comité Ambiental del Tolima:

Primero, cuando arrancamos la consulta, hubo toda una manipulación, incluso el Estado mandaba a sus altos funcionarios, viceministro de Minas, funcionarios de la ANLA... los espacios del Consejo. Los debates que tenía que dar el concejo municipal, para tratar de descalificar el proceso de la consulta. En Ibagué, en Cajamarca, en Espinal, en todos lados. ¿Sí? La Procuraduría, que uno dice que es el Ministerio Público, que tiene que estar en función de los intereses de la ciudadanía, lo mismo, enviando comunicaciones, haciendo matoneo, todas las instituciones del Estado actuando en función de la empresa y no de los colombianos. En función del poder corporativo, amenazaban a los funcionarios municipales, que los sancionaban si promovían las consultas o se pronunciaban a favor. (Comité Ambiental del Tolima, 2017)

Durante el proceso de promoción de la consulta popular en Cajamarca se presentaron dos campañas que buscaban incidir en las votaciones a finales de marzo de 2017. Por un lado, algunos sectores sociales promovían el voto por el “No” a la minería, entre ellos ambientalistas y organizaciones comunitarias. Y por el otro lado, estaban quienes le apostaban a una campaña de abstención al voto, entre ellos sectores sociales organizados, algunos vinculados laboralmente con Anglo Gold

Ashanti. Incluso, se menciona que la empresa hizo parte de esta última, financiando la promoción de la abstención, que fue realizada a través de la organización Aprominca.

Anglo Gold Ashanti dice hoy en día, por ejemplo, que, de 16 000 participaron solo cerca de 7.000. ¿Sí? Que la inmensa mayoría no votó y demás. Pero no le cuentan a la comunidad que ellos inscribieron, no directamente Anglo Gold como funcionarios, pero ellos tuvieron ahí a la gente que financian, a la gente de Aprominca, a una señora. Inscribieron el Comité Promotor de la Abstención. En la consulta popular hay tres escenarios de hacer proselitismo: el “sí”, el “no” y la abstención. Ellos promovieron la abstención. Les dijeron a todos sus funcionarios: “No pueden salir ni siquiera de su casa, por favor, ni con sus familias a hacer activismo”. Y en Cajamarca nos pasó eso. Por todas las puertas de Cajamarca, por todas las casas comenzaron a llegar volantes, y lo hacían de noche. Entonces el primer volante decía: “¿A quién beneficia la consulta popular? A nadie. Si no beneficia a nadie, sino perjudica a Anglo Gold, entonces ¿A quién beneficia? Pues a políticos que creen que pueden utilizar a la gente para esto. No salgamos a votar”. El otro decía: “Consulta minera no afectará a La Colosa ¿Por qué? El Consejo de Estado dijo que no frenará los proyectos existentes”. Tercero: “Salir a votar, es votar por Julio Roberto y Gustavo Petro” (...). Cajamarca no es comunista, no salgamos a votar. (Comité Ambiental del Tolima, 2017)

Este escenario abre espacio para cuestionar la participación, directa o indirecta, de la empresa durante las campañas de proselitismo político y en las jornadas de realización de las consultas populares, pues quienes deben decidir sobre el territorio son sus habitantes, bajo información que debería ser suministrada transparentemente por el Estado. Además, su intervención en esos escenarios contribuye a un tratamiento politizado de la actividad minera a gran escala y de las determinaciones que se tomen al respecto. Algo sobre lo que el Consejo de Estado se ha manifestado crítico al momento de evaluar y aprobar la formulación de

las preguntas para las consultas populares. Para el ente, la pregunta debe redactarse de manera tal que no direcciona a los votantes hacia una u otra respuesta y así garantizar neutralidad en el proceso consultivo.

Teniendo en cuenta lo expuesto, acerca del posicionamiento político o ausencia de las autoridades nacionales e incluso el Ministerio Público toman en sus acciones, de manera que interfieren o incumplen a su función como entidades garantes de derechos fundamentales de los colombianos y como representantes de los intereses del pueblo en primer lugar.

La consulta en Cajamarca fue realizada el domingo 26 de marzo del 2017. Para la jornada se encontraban habilitados 16 312 ciudadanos, que votaron en las 18 mesas autorizadas por la Registraduría. El umbral mínimo para que tuviera validez fue de 5.438 votantes y la opción ganadora tendría que tener la mitad más uno de los sufragios, de acuerdo con la Ley 1757 de 2015, sobre mecanismos de participación. De 6.241 votos, 76 fueron por el “Sí” y 6.165 por el “No”, de manera que la consulta superó el umbral establecido por ley (Registraduría Nacional del Estado Civil, 2017).

No se tiene claridad aún sobre los alcances de las consultas populares del Tolima sobre el proyecto La Colosa. Si su resultado incida o no en la presentación del proyecto y la fase de factibilidad, prevista por la empresa para el año 2018, o en la etapa de licenciamiento ambiental, cuyo inicio se programó para el mismo año, dentro de su cronograma de operaciones, como se lee en el informe *Lo que usted debe conocer sobre AngloGold Ashanti 2014* (Anglo Gold Ashanti, 2014, p. 11).

De otro lado, aunque en este caso la pregunta se refería en general a la actividad minera, es innegable que el referente de las discusiones para la toma de una decisión por la comunidad estuvo en el proyecto de la Anglo Gold Ashanti, lo que hace necesario analizar el mecanismo de participación en cuanto a la información a que tiene acceso la comunidad, que en este



caso posiblemente pudieron equiparar el concepto de “minería” con el “proyecto La Colosa” y votaron en consecuencia, con implicaciones para una opinión que pudieran tener sobre otros proyectos mineros diferentes.

Mientras bajo este referente se pronunciaron los votantes, mediante la Resolución 1087 de 2017 (9 de junio), el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible negó la solicitud de sustracción de un área de 169,33 ha de la reserva forestal central para el desarrollo del proyecto de exploración La Colosa de Anglo Gold Ashanti, bajo argumentaciones técnicas y jurídicas, con lo que el proyecto dejaría de tener cualquier viabilidad, si los criterios se mantienen en una eventual solicitud de sustracción para una fase de explotación en donde los impactos ambientales serían mucho mayores.

Lo que llama a la reflexión sobre estos escenarios de decisión es que, si bien en este caso las decisiones son coincidentes, la articulación de los mecanismos de decisión estatal a lo largo de las fases mineras debe analizarse con los aquellos de participación social y con la construcción de confianza social en el proceso y los aparatos de decisiones institucionales.

Un factor adicional es la invalidación y descalificación de la información sobre la que las organizaciones comunitarias argumentan su oposición al proyecto minero durante el proceso de movilización social, para manifestarse en contra del desarrollo del proyecto. Las autoridades nacionales mineras, como el Ministerio de Minas y Energía y la Agencia Nacional de Minas, se han mostrado escépticas, invalidando los argumentos sobre los que se basan las comunidades y desaprobando la intervención de terceros, como las ONG nacionales e internacionales, que las han acompañado. Lo que hace necesario dotar las discusiones de un mecanismo de mínima objetividad y confianza entre las diferentes visiones sobre estos proyectos.

En consecuencia, y tal como se vio en las experiencias expuestas de participación ciudadana y movilización social, entidades estatales como

la Procuraduría, la Registraduría Nacional del Estado Civil o el Ministerio de Hacienda se han mostrado apáticas frente a las garantías y la financiación de la participación ciudadana, derecho fundamental de las comunidades, para llevar a cabo el proceso consultivo. Por el contrario, han tomado decisiones que no garantizan el respeto de este derecho de la ciudadanía, dilatando los procedimientos de trámite de consultas populares minero-energéticas, como se vio en el ámbito nacional y, en particular, como sucedió con Espinal e Ibagué en el Tolima.

Esta ha sido también la postura de algunos funcionarios públicos o entidades municipales —alcaldes, concejales, gobernadores e inclusive los mismos Tribunales Administrativos Departamentales—, que se han mostrado en desacuerdo con la oposición que manifiesta ampliamente la población. Es decir, torpedean o demoran los procesos de aprobación o bloquean las consultas populares.

Lo anterior ha llevado a las comunidades a desarrollar otras estrategias, como la firma del pacto de vida con los alcaldes elegidos, donde estos se comprometen a garantizar los derechos de participación ciudadana de las comunidades, independientemente de posturas políticas o desacuerdos al respecto. Esto ha hecho que las garantías de participación durante las movilizaciones sociales que preceden las consultas populares, procesos mediante el cual las comunidades han buscado garantizar la defensa de sus otros derechos fundamentales, como el derecho a la vida, al agua, al ambiente sano, al territorio y a la participación, dependan de las voluntades políticas de cada funcionario.

## **2.5 El concepto de área de influencia de la mina en la visión territorial**

La delimitación del área de influencia de los proyectos hace parte de la gestión ambiental obligatoria para los proyectos de minería

en Colombia. Su determinación está en relación directa con el proceso de identificación de impactos ambientales, entendidos estos como “cualquier alteración en el medio ambiental biótico, abiótico y socioeconómico, que sea adverso o beneficioso, total o parcial, que pueda ser atribuido al desarrollo de un proyecto, obra o actividad”. La definición de esta área se encuentra en el Decreto 1076 del 26 de mayo de 2015, en el cual se establece que es la zona:

En la cual se manifiestan de manera objetiva y en lo posible cuantificable, los impactos ambientales significativos ocasionados por la ejecución de un proyecto, obra o actividad, sobre los medios abiótico, biótico y socioeconómico, en cada uno de los componentes de dichos medios. (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Decreto 1076 de 2015).

Estas áreas de influencia son definidas mediante un estudio de impacto ambiental, realizado por el particular interesado en el proceso de licenciamiento ambiental, que es evaluado por la autoridad competente, en este caso la ANLA. De ser avalado, el área queda establecida en el Plan de Manejo Ambiental (PMA), en donde tiene una correspondiente media de gestión.

Una revisión de los términos de referencia de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales para proyectos mineros (ANLA, 2016) permite observar la definición del alcance del proceso de EIA (Evaluación de Impacto Ambiental):

(...) Atender lo establecido en los presentes términos de referencia de acuerdo a la pertinencia de los mismos respecto al proyecto minero, de igual manera debe verificar que no queden excluidos aspectos que puedan afectar y/o producir deterioro grave a los recursos naturales renovables o al ambiente, o introducir modificaciones considerables o notorias al paisaje.

Como se observa, hay un marcado enfoque hacia los recursos naturales, el ambiente y el paisaje, sin que exista referencia explícita a aspectos relacionados con una visión socioambiental o territorial.

Para el caso concreto de la ampliación del puerto de embarque del proyecto de Cerrejón, se observan dos enfoques novedosos en los fallos de tutela de la Corte Constitucional. En efecto, en la Sentencia T-704 de 2016 se introduce un concepto de conexidad técnica en la definición del área de influencia, al considerar que a la evidencia de un impacto actual se sobrevendría un impacto adicional, por la ampliación del puerto y, por lo tanto, el área de influencia comprendería no solo a aquellas comunidades afectadas sino también a las potenciales, derivando así en la obligación de realizar la consulta previa.

Dicho fallo ordena a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales revisar el Plan de Manejo Ambiental Integral (PMAI) de todo el proyecto minero de Cerrejón, debiendo analizar si este es suficiente para hacer frente a la contaminación que se produce por la explotación de carbón. Decisión que reflejaría dudas sobre el cumplimiento por parte de la empresa de las obligaciones ambientales o la insuficiencia en las medidas de manejo establecidas. Al respecto, el manual de seguimiento de la ANLA define:

Los proyectos, obras o actividades sujetos a licencia ambiental o Plan de Manejo Ambiental, durante su construcción, operación, desmantelamiento o abandono, son objeto de control y seguimiento por parte de las autoridades ambientales, con el propósito de: 1) Verificar la implementación del Plan de Manejo Ambiental, seguimiento y monitoreo, y de contingencia, así como la eficiencia y eficacia de las medidas de manejo implementadas. 2) Constatar y exigir el cumplimiento de todos los términos, obligaciones y condiciones que se deriven de la licencia ambiental o Plan de Manejo Ambiental. 3) Corroborar cómo es el comportamiento real del medio ambiente y de los recursos naturales frente al desarrollo del proyecto. 4) Evaluar el desempeño

ambiental, considerando las medidas de manejo establecidas para controlar los impactos ambientales. (ANLA).

Precisamente, el numeral 5 del mismo fallo ordena a la empresa implementar un plan de mitigación de daños ambientales, sociales y culturales, para compensar los daños causados por la explotación de carbón al ambiente y a los derechos de las comunidades afectadas, que refleja una visión integral de la gestión ambiental. Esto, independientemente de la evaluación que lleva a la configuración del concepto de daño causado y la asignación de una medida de mitigación entre los tipos de medidas (prevención, corrección, compensación y mitigación), cuya discusión técnica y jurídica no es del alcance de esta investigación.

Resulta relevante para el análisis de los alcances del instrumento de manejo ambiental —frente, y en función, a la integridad ambiental, social y cultural—, una concepción territorial en la planeación de los proyectos de gran minería, lo cual refiere —al igual que se analizó para el caso de Cajamarca— al problema de la participación estatal en el planeamiento de las reservas mineras a corto y largo plazo y su incidencia en la operación minera, que en el caso de Cerrejón incluye el sistema férreo y el puerto de embarque.

A la vez, el desarrollo del modelo minero-territorial en su armonización con el uso del suelo y, en este caso, con las particularidades de las territorialidades indígenas para la distribución de los beneficios de la cadena de valor, cuya carencia tiene efectos perversos en la percepción de las comunidades sobre el proyecto minero: “parece que es mejor vivir en el área de influencia del corredor férreo, porque así se tienen más beneficios”, dice un indígena wayúu. Y, para el caso de Cajamarca, es notoria la necesidad de una visión de región en la planificación. En lo que las comunidades han denominado la Colosa Regional.

La falta de articulación latente en lo dicho se puede observar en los diferentes cambios y modificaciones que a lo largo del tiempo ha tenido

el proyecto, lo que sin duda ha generado efectos territoriales, sin que los instrumentos de ordenamiento territorial y los planes de desarrollos hayan sido ajustados. A pesar de que la política minera se encuentra centralizada, no existe un instrumento del Plan Nacional de Desarrollo armonizado con los planes regionales, que “corra” paralelo a la planeación minera, al aumento de su producción y a las metas del plan de cierre, entre otros aspectos. Algunos de estos cambios se ilustran, a partir de la revisión del expediente minero:

- El entonces Ministerio del Medio Ambiente, por medio de la Resolución 670 de 1998, acogió el Plan de Manejo Ambiental presentado por las empresas Carbones de Colombia S. A. (Carbocol) e International Colombia Resources Corporation (Intercor), para el proyecto de apertura y operación de las Nuevas Áreas a explotar en Cerrejón Norte, localizado en jurisdicción de los municipios de Hato Nuevo, Barrancas y Maicao en el departamento de La Guajira. Posteriormente mediante las Resolución 1010 del 8 de noviembre de 2001 y Resolución 304 del 9 de abril de 2002, el Ministerio autorizó la expansión y operación de la infraestructura de Puerto Bolívar, en el municipio de Uribia.
- En el año 2005 la Resolución 2097 del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial estableció un Plan de Manejo Ambiental Integral para la Explotación de Carbón, Transporte Férreo y Operación Portuaria de la zona denominada Cerrejón, cobijando las antiguas áreas Cerrejón Zona Norte, Área Patilla, Cerrejón Central, Oreganal y Nuevas Áreas de Minería.
- Finalmente, y siendo el caso de la actual coyuntura, en octubre de 2014, mediante la Resolución 1386, y en marzo de 2015, mediante la Resolución 263 de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), este Ministerio modificó el Plan de

Manejo Ambiental Integral (PMAI), autorizando las obras y actividades necesarias para el incremento en la producción máxima anual de carbón de treinta y cinco a cuarenta y un millones de toneladas del Proyecto P40

A continuación, la mirada se centrará específicamente en esta última modificación del PMAI y en las tensiones que esta genera, en relación con dos obras que hacen parte del proyecto P40: la expansión de Puerto Bolívar y la desviación del arroyo Bruno.

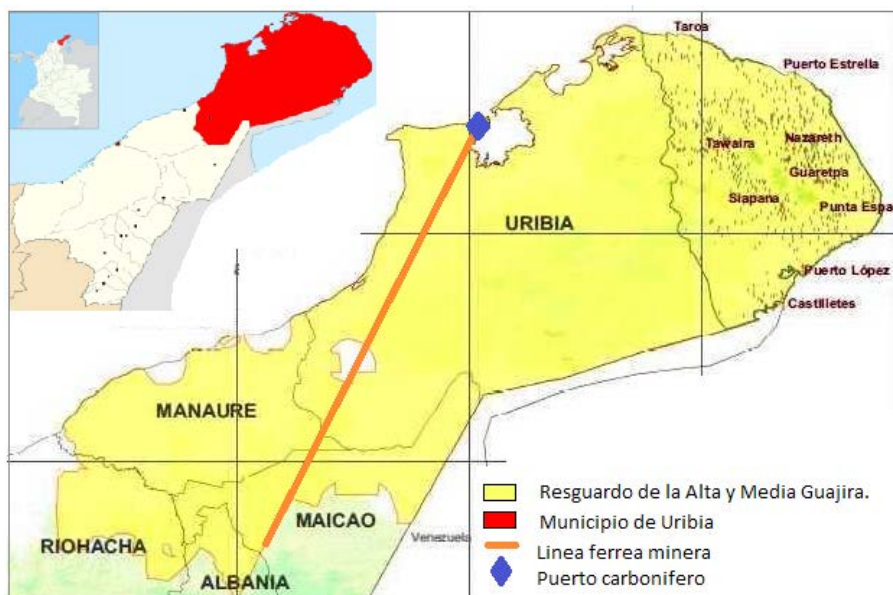
## **2.6 Uribí: el territorio y el impacto ambiental**

Uribí es el municipio más al norte de La Guajira y de Colombia, la mayoría de su población hace parte del pueblo wayúu, su territorio está contenido en el mayor resguardo indígena del país, el de la Alta y Media Guajira. Constituido en 1984 y ampliado en 1994, cuenta con una extensión de 1 067 505 ha<sup>43</sup> (Gobernación de La Guajira, 2017). Este territorio contiene el tramo final del ferrocarril minero y el puerto de embarque de carbón del complejo minero de Cerrejón, que recibe barcos de hasta ciento ochenta mil toneladas de peso, con trescientos metros de eslora y cuarenta y cinco metros de manga. Su canal navegable tiene diecinueve metros de profundidad, doscientos veinticinco metros de ancho y cuatro kilómetros de largo. Además, recibe barcos de hasta treinta mil toneladas, con maquinaria, repuestos, combustibles y otros materiales para la operación minera (Alcaldía de Uribí, 2016).

---

43 Instituto Colombiano de Reforma Agraria. Resolución 28 del 19 de julio de 1994, por la cual se amplía el resguardo indígena constituido mediante Resolución 015 del 28 de febrero 1984, en favor de la comunidad wayúu de la Alta y Media Guajira, con terrenos baldíos ubicados en jurisdicción de los municipios de Riohacha, Maicao, Uribí y Manaure.

Figura 3. Municipio de Uribia.



Fuente: Adaptado de Gobernación de La Guajira e Incoder, 2017.

A pesar de que la minería, el transporte y la exportación de carbón se ha consolidado como una de las actividades económicas más importantes del municipio, “los ingresos generados por estas actividades no se observan en los procesos de asignación y distribución de ingresos entre las comunidades” (Gobernación de La Guajira, 2017, p. 103). De hecho, actualmente, el pueblo wayúu se encuentra atravesando una crisis humanitaria sin precedentes, enmarcada en la falta de agua potable, la inseguridad alimentaria, el desempleo y, en general, un alto porcentaje de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). Si bien esta crisis humanitaria, claramente responde a varios factores: falta de una política del Gobierno nacional articulada, debilidad institucional de las entidades territoriales, exclusión histórica y estructural de las poblaciones indígenas en el país, deficiencias en la aplicación del enfoque diferencial, conflictos interétnicos



e interclaniles (Defensoría del Pueblo, 2014), es claro también que la desigual distribución de los beneficios e impactos de la actividad minera influye de forma compleja en esta crisis, generando conflictos en la región.

Estos conflictos pueden observarse en el reciente fallo de la Corte Constitucional, Sentencia T-704 de 2016, que responde a una acción de tutela instaurada por las comunidades indígenas wayúu Media Luna 2, Lechemama y Malla Norte, tres de las dieciséis comunidades que habitan el sector de Media Luna<sup>44</sup>, cercano a la vía férrea y a la actividad de Puerto Bolívar. Esta tutela está enmarcada en el derecho fundamental a un medio ambiente sano y en los derechos étnicos de las comunidades indígenas, especialmente el derecho a la consulta previa, y tiene como uno de sus puntos fundamentales la definición de las áreas de influencia de las tres obras que hacían parte de la expansión de Puerto Bolívar: aumento del volumen del dragado del canal navegable de acceso al puerto, construcción de un nuevo muelle de remolcadores y ampliación de la capacidad de la planta desalinizadora actual. Lo anterior debido a que en la EIA no se consideró dentro del área de influencia directa a las dieciséis comunidades que habitan el sector de Media Luna.

Basándose en este análisis, los criterios para la definición de las áreas de influencia directa usados para este proyecto ignoraron algunos impactos que se encuentran fuera del componente atmosférico y que tienen que ver con la contaminación y el acceso a fuentes de agua superficiales. La tutela fue fallada a favor de la comunidad, lo que genera debates en relación con la profundidad y diversidad de los criterios que se utilizan para la definición de las áreas de influencia directa y en relación con las posibilidades de determinar si estos criterios dan cuenta de los impactos que se puedan generar en una comunidad.

---

44 Las dieciséis comunidades que habitan el sector de Media Luna, en la Alta y Media Guajira son: 1) Aturutchon, 2) Kasushi, 3) Koushimana, 4) Kamusuchiwou, 5) Piola, 6) Piolukat, 7) Sarutshira, 8) Yokuyukutshi, 9) Jararalou, 10) Koushimana, 11) Warasuchi, 12) Lechemana, 13) Casa Blanca, 14) Choretchon, 15) Eikimana, 16) Youleru.

## 2.7 La desviación del arroyo Bruno

El desvío del arroyo Bruno fue autorizado inicialmente a Cerrejón, a través de la licencia del Plan de Manejo Ambiental para la apertura y operación de Nuevas Áreas de Minería (NAM), por parte de Ministerio del Medio Ambiente, mediante la Resolución 670 del 27 de julio de 1998, que incluyó la desviación del arroyo Bruno (Corporación Autónoma Regional de La Guajira —Corpoguajira—, 2016), ratificada con la Resolución 2097 del 16 de diciembre de 2005, como parte del Plan de Manejo Ambiental Integral. Luego, la Agencia Nacional de Licencias Ambientales aprobó la realización de las obras, con la Resolución 759 del 14 de julio de 2014. Corpoguajira, a través de la Resolución 0096 del 24 de enero de 2014, autorizó a Cerrejón el aprovechamiento forestal necesario para la construcción, y estableció compensar dos hectáreas por cada hectárea intervenida, con una plantación de 195 ha en los predios ubicados en la reserva forestal de Montes de OCA, para un total de 121 865 árboles. Al respecto, la corporación aseguró que se realizó consulta previa con las comunidades indígenas certificadas por el Ministerio del Interior y de Justicia (Corpoguajira, Resolución 0096 de 2014).

Con base en lo anterior, Cerrejón ejecutó la obra de desvío del arroyo Bruno<sup>45</sup>. Según la empresa, ellos presentaron el proyecto ante las autoridades nacionales y territoriales competentes, basados en dieciocho años de estudios y diseños realizados “por expertos nacionales e internacionales, que concluyeron su viabilidad técnica,

---

45 Lo que hace referencia a que se contemplan otras intervenciones a fuentes hídricas de igual importancia, durante la ejecución del plan de expansión minera, entre ellas el desvío del arroyo Tabaco y el represamiento del río Palomino. Como ya se dijo, estas intervenciones de alto impacto ecológico son realizadas por Cerrejón con el fin de mantener o incrementar los niveles de producción de carbón.

social y ambiental” (Cerrejón, 2016)<sup>46</sup>. Indica, además, que las obras de desviación del arroyo se llevaron a cabo en tierras de propiedad de la compañía, adquiridas en 1998, en modalidad de compra de predios. Así lo explica:

El diseño hidráulico se basó en mover el río setecientos metros al norte, replicando su geomorfología. Con una compensación ambiental por cinco años en reforestación. El proyecto tuvo el apoyo internacional de la empresa Aluvión, y de Ingetec de Colombia. Esta es la primera vez que se hace un proyecto en Colombia de esta magnitud. Se realizó con base en la ingeniería ecológica comparada. Costó treinta y dos millones de dólares y se terminó en dos años. Tenía una previsión de duración de un año y medio, pero hubo retrasos ya que se detuvo la obra primero por orden del tribunal de La Guajira y luego por orden de la Corte. (Funcionario de Cerrejón, 2017)

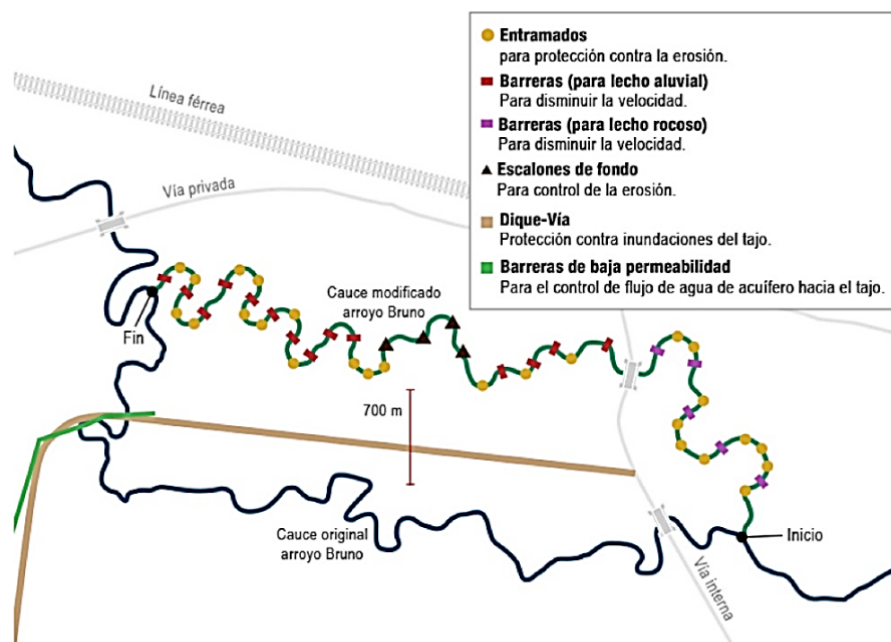
Los diseños y obras de desvío del arroyo Bruno<sup>47</sup> son de carácter definitivo y tuvieron como principal objetivo la recreación de las condiciones del cauce natural. Cerrejón aseguró que “no existen vertimientos ni se identificaron usuarios permanentes o captación de agua superficial o subterránea, el nuevo cauce tiene la misma longitud del original, el fin de las obras está a 1,2 km<sup>2</sup> de la desembocadura del arroyo sobre el río Ranchería”. (Cerrejón, s.f.).

---

46 Finaliza presentación del proyecto La Puente-arroyo Bruno en foro de Corpoguajira. Publicada el 10 de junio de 2016 y consultado el 30 de octubre de 2017, en el siguiente link: <http://www.cerrejon.com/site/sala-de-prensa/archivo-de-noticias/presentacion-del-proyecto-la-puente.aspx>

47 Mayores detalles, en página web de la empresa Cerrejón En: *Descripción de las obras*, <http://www.cerrejon.com/site/operacion-integrada/desarrollo-de-obras-en-el-tajo-la-puente/descripcion-de-las-obras.aspx>

Figura 4. Imagen sobre la obra de desvío del arroyo Bruno.



Fuente: Cerrejón<sup>48</sup>.

De acuerdo con Cerrejón, actualmente las obras hidráulicas de desvío están terminadas y se encuentran en fase de seguimiento, monitoreo y adaptación ecosistémica y formación de aluviones. El río ya recorrió el nuevo trayecto, en donde se evaluó el funcionamiento de la estructura, incluyendo un evento de alta precipitación y escorrentía.<sup>49</sup>

Sin embargo, a pesar de la rigurosidad normativa y de técnica ambiental con que la empresa Cerrejón ha realizado el proyecto, han emergido resultados complejos y problemáticos en términos sociales y jurídicos, relacionados con la definición del área de influencia y su

48 <http://www.cerrejon.com/site/operacion-integrada/desarrollo-de-obras-en-el-tajo-la-puente/descripcion-de-las-obras.aspx>

49 Los trabajos fueron recorridos por el equipo investigador.

subsecuente reconocimiento de las comunidades impactadas, el derecho a la consulta previa y la identificación de impactos socioambientales y sus medidas de manejo.

## 2.8 “Aguas arriba” del desvío del arroyo Bruno

Como antecedentes territoriales y de reconocimiento de derechos, de la problemática emergente tenemos que el arroyo Tirojuancito, o Bruno, es un afluente hídrico del municipio de Albania, La Guajira, que nace en la reserva forestal protectora Montes de Oca<sup>50</sup>, cerca del límite territorial entre Colombia y Venezuela, y recorre veintiséis kilómetros hasta desembocar en el río Ranchería. Este arroyo es una de las tres fuentes hídricas principales del municipio, considerado de gran importancia ecológica por ser una zona de producción y reserva hídrica para la Baja y Media Guajira. La desviación del arroyo Bruno hace parte también del proyecto P40, específicamente de la ampliación del tajo minero llamado La Puente. Según lo mencionado por la empresa:

Es uno de los tajos activos que tiene Cerrejón, el segundo del que se extrae mayor volumen de producción. Se caracteriza por tener una geología compleja y por ser uno de los que produce mejores calidades de carbón, relacionada con el poder calorífico del mineral extraído. Desde el año 2000 se iniciaron operaciones en este tajo. Actualmente se hace retrolleado en las áreas que ya fueron intervenidas. (Cerrejón, s.f.)<sup>51</sup>

---

50 Esta reserva fue declarada como tal por Corpoguajira, mediante el Acuerdo 017 de diciembre de 2007. Documentado por Corpoguajira en el Plan de Manejo de Reserva Forestal Protectora de los Montes de OCA (RFPMO). Publicado en 2009. El documento puede ser consultado en el link: [http://www.Corpoguajira.gov.co/web/attachments\\_Joom/article/946/PLAN%20DE%20MANEJO%20DE%20LA%20RFPMO.pdf](http://www.Corpoguajira.gov.co/web/attachments_Joom/article/946/PLAN%20DE%20MANEJO%20DE%20LA%20RFPMO.pdf)

51 <http://www.cerrejon.com/site/operacion-integrada/desarrollo-de-obras-en-el-tajo-la-puente/descripcion-de-las-obras/antecedentes-de-la-obra.aspx>

En la definición del área de influencia directa e indirecta de la EIA de estos trabajos, solo la comunidad indígena wayúu de Campo Herrera fue reconocida como impactada, y así reconocida en la Resolución 2104 de noviembre de 2012, del Ministerio del Interior, bajo el reclamo de otras comunidades que también se consideran impactadas por esta obra.

De manera que solo con esta comunidad se llevó a cabo un proceso de consulta previa, por lo que la comunidad wayúu Horqueta 2 presentó una acción de tutela ante el Tribunal Administrativo de La Guajira, el 2 de mayo de 2016, demandando a los Ministerios del Interior y de Ambiente y Desarrollo Sostenible, a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, a Corpoguajira y Carbones del Cerrejón Limited por considerar vulnerados sus derechos fundamentales al debido proceso a la consulta previa, respecto de las obras empezadas a ejecutar por la empresa, tendientes a desviar el cauce del arroyo Bruno y de las molestias ocasionadas por el paso del tren de carga de la misma (Consejo de Estado, Sentencia 44001-23-33-000-2016-00079-01, 2016).

Frente a esto la empresa arguyó en el proceso que no habrían incluido a la comunidad Horqueta 2, ya que se encuentra ubicada “aguas arriba” del desvío, de manera que no se vería afectada en el consumo de agua ni en las prácticas tradicionales y espirituales, ni en las afectaciones por partículas de carbón, pues está ubicada vientos arriba de la operación y en la zona de operación el viento corre en otra dirección.

El fallo fue a favor de la comunidad porque, tanto el Tribunal Administrativo como el Consejo de Estado sostuvieron que las vulneraciones a los derechos humanos de esta comunidad se deben a la desarticulación que hay entre las instituciones encargadas de suplir el proceso y a la visión reduccionista con que los demandados (Cerrejón, ANLA, Ministerio de Ambiente, Ministerio del Interior y Corpoguajira) realizaron los procedimientos administrativos debidos (Consejo de Estado, Sentencia 44001-23-33-000-2016-00079-01, 2016).

### **3. ÁREA DE INFLUENCIA Y REMEDIACIÓN HISTÓRICA TERRITORIAL**

Al igual que en el caso del arroyo Bruno, las medidas ambientales de la expansión de Puerto Bolívar fueron definidas en 2005, como parte del Plan de Manejo Ambiental Integral y del proyecto de expansión P40. Esta expansión incluía el desarrollo de “tres actividades principales: aumento del volumen del dragado del canal navegable de acceso al puerto; la construcción de un nuevo muelle de remolcadores; y la ampliación de la capacidad de la planta desalinizadora actual” (Corte Constitucional, Sentencia T-704 de 2016). Estas actividades concretas fueron autorizadas por la ANLA en Resolución 428 del 7 de mayo de 2014. Las comunidades indígenas de Media Luna no fueron consultadas como parte del trámite de obtención de la licencia ambiental correspondiente porque, al igual que la comunidad wayúu Horqueta 2, no se encontraban dentro del área de influencia del proyecto, lo que ha generado grandes problemáticas.

En el caso de la expansión de Puerto Bolívar, es fundamental resaltar que uno de los impactos ambientales históricos más importantes que se identifican en el municipio de Uribia y en el sector de Media Luna es el polvillo del carbón producido en el transporte férreo y su descargue, el manejo y embarque en Puerto Bolívar, que afecta fuentes hídricas, casas y escuelas, según la Gobernación de La Guajira (Gobernación de La Guajira, 2017).

Debido a este impacto, en 2016, la Corporación Autónoma Regional de La Guajira, Corpoguajira, impuso una medida preventiva a la empresa Cerrejón, luego de una visita a campo, debido a la cantidad de polvillo presente a lado y lado de la vía férrea (a una distancia aproximada de sesenta metros), en las paredes del centro de acopio pesquero de Asopeswa (Asociación de Pescadores Artesanales Wayuu de Media Luna),

en la playa y en el arroyo Jiwappana —antes usado por la comunidad en épocas de lluvia—, pues “es evidente una afectación de los recursos aire, agua, suelo, flora y fauna y además puede estar afectando progresivamente la salud de las personas que allí residen” (Corpoguajira, Resolución 1749 de 2016).

Los impactos del polvillo del carbón son tenidos en cuenta también por la Secretaría de Asuntos Indígenas de la Alcaldía del Municipio de Uribia:

Esta situación va en detrimento de los derechos del pueblo wayúu, generando más pobreza de la que viven a diario, día a día el paso del tren genera contaminación, arrojando partículas de carbón en las fuentes hídricas cercanas a la vía férrea, el consumo de estas aguas genera enfermedades en niños y adultos mayores. (Gobernación de La Guajira, 2017, p. 107)

Para las comunidades de Media Luna estos impactos son evidentes, como afirma el representante legal de la Asociación de Pesqueros Asopeswa:

Han existido casos de personas enfermas y, aún más grave, fallecidas debido al polvillo del carbón que proviene de Puerto Bolívar. Además, que en el momento existen personas con enfermedades respiratorias, visuales y brotes en la piel que son causados por dicho polvillo. (2017)

Lo anterior, es reiterado por una autoridad tradicional de la zona:

En la orilla de la playa también es visible la contaminación que está causando Cerrejón con el carbón, el cual es un perjuicio para los pescadores, la flora y la fauna marina, pues la mayor fuente de alimentos que tiene esta zona es el pescado, considerando que es una zona costera. (Corpoguajira, 2016, p. 3-4)



De manera general, una líderesa wayúu afirma que la minería que desarrolla Cerrejón es responsable de los males que padecen los indígenas “saquean nuestras riquezas, contaminan nuestro hábitat, y dejan un sinnúmero de problemas ambientales” (Gobernación de La Guajira, 2017, p. 111).

Afirma también un miembro de la comunidad Kamusuchiwou, una de las dieciséis wayúu del sector de Media Luna, que las actividades de pesca se han visto afectadas de manera drástica, con la disminución de la cantidad de peces que cincuenta años atrás sacaban.

Estos temas son retomados por la Sentencia T-704 de 2016, en la que se afirma:

En relación con la comunidad Media Luna 2, las pruebas evidencian que del Puerto Bolívar se producen emisiones de carbón que contaminan el aire y al estar tan cerca (aproximadamente dos kilómetros del caserío) de este puerto, los habitantes han venido padeciendo afectaciones en su salud, actividades económicas y contaminación al ambiente de su zona como se puede comprobar por la Resolución 1749 de 2016 expedida por Corpoguajira. (Corte Constitucional, Sentencia T-704 de 2016)

De acuerdo con la misma sentencia, estos impactos aumentarían con el proyecto de expansión del puerto, si se tiene en cuenta una mirada integral de todo el complejo minero. Para la Corte Constitucional, el proyecto de expansión Puerto Bolívar, y las consecuentes tres obras que se tienen planeadas, hace parte, a su vez, del proyecto P40, de forma que “los impactos ambientales y sociales serán profundizados con la expansión del Puerto y en general con la expansión del proyecto de Cerrejón con la aprobación del P40” (Corte Constitucional, Sentencia T-704 de 2016).

Con todo lo anterior, y en referencia a los impactos, la empresa asegura que todos están identificados y que cuentan con medidas de mitigación, en el sentido de que el perjuicio no es producido por el polvillo

de carbón, sino por la emisión de material particulado, en relación con la cual la empresa ha cumplido con los estándares y límites establecidos por la legislación colombiana en la Resolución 610 de 2010 del Ministerio de Ambiente (Cerrejón, 2015). De esta manera —considera—, no puede ser verídico que la actividad de Cerrejón esté afectando la salud humana, pues, si se cumple con los estándares establecidos, no puede paralelamente afectarse la salud.

Respecto al tema, Corpoguajira, en su programa de monitoreo de la calidad del aire en el corredor minero y área de influencia directa e indirecta de las minas en explotación, con el fin de establecer si los controles implementados por las empresas mineras están cumpliendo con los objetivos trazados o si es necesario reforzar los mismos, afirmó en el año 2007:

Después de realizados los monitores en la zona Puerto Bolívar al norte de La Guajira, en la zona limítrofe con el puerto, se pudo determinar que las concentraciones presentes en las dos estaciones están por debajo de la norma diaria en cada uno de los contaminantes. Para la Estación Malla Norte los valores promedio de PST fueron de 43.11 (ug/m<sup>3</sup>) y de PM10 de 40.14 (ug/m<sup>3</sup>), para la Estación Escuela el promedio de PST 52.93 (ug/m<sup>3</sup>), y para PM10 fue de 49,068 (ug/m<sup>3</sup>). La zona se caracteriza por ser de alta temperatura y vientos provenientes del litoral. En general no se presentó ningún tipo de valor que superara la norma, lo cual indica una zona normal sin impactos apreciables en lo que se refiere a material particulado. (Corpoguajira, 2007, p. 80)

Asimismo, en 2009, señaló: “Se deduce que efectivamente existe un aporte significativo de emisiones de Partículas Suspendidas Totales (PST), por parte de las empresas explotadoras del carbón, afectando notoriamente la calidad del aire, pero que no llegan a afectar la salud humana” (Corpoguajira, 2009, p. 4). Al respecto de la medida preventiva,

y como parte del Plan de Acción que por disposición de Corpoguajira la empresa tuvo que presentar, Cerrejón realizó acciones destinadas a la limpieza de la vía férrea, de los cuerpos de agua, del centro de acopio pesquero y de las casas de las comunidades de Media Luna. Además de lo anterior, la empresa está realizando estudios de vientos, para definir la ubicación y el tipo de barrera en Puerto Bolívar; actualizando el modelo de dispersión; e integrando las estaciones de monitoreo, para recibir en tiempo real alertas sobre los niveles de emisiones de material particulado y poder implementar los controles durante la extracción, el apilamiento y en las zonas de transferencia del carbón.

En referencia a la Sentencia T-704 de 2016, específicamente respecto a la afirmación de la Corte Constitucional según la cual la expansión de Puerto Bolívar aumentaría los impactos si se tiene en cuenta una visión integral del complejo minero, la empresa afirma que esta se sale del marco de referencia en el que se discuten los impactos de las tres obras contempladas, pues:

Se extiende el análisis de los impactos a toda la operación. Consideran que esta visión integral de la actividad minera debe ser específica para cada caso, y no puede ser generalizada ya que cuando se haga una intervención que afecte la integralidad de la operación (por ejemplo en el caso del proyecto p40, en el cual se ampliará la producción, el transporte y la exportación), es justificable analizar todos los impactos en general y sus efectos en las comunidades, pero si es el caso de una obra puntual en la que no se va afectar toda la operación (por ejemplo ampliar un tajo específico que no implica incremento en la producción porque se remplazará un tajo que está cerrado), no es justificable analizar los impactos en la vía férrea y en el puerto ni la integralidad de la operación. (Corte Constitucional, Sentencia T-704 de 2016)

Para la Corte Constitucional, es necesaria una mirada retroactiva de la explotación minera en clave de garantías y vulneración a los derechos

humanos y a los derechos étnicos. Efectivamente, la sentencia ordena a la empresa Cerrejón:

Implementar un plan inmediato de mitigación de daños ambientales, sociales, culturales, en la zona, para lo cual, deberá compensar los daños causados por la explotación de carbón al ambiente y a los derechos de las comunidades afectadas. En caso de proceder la consulta para estas compensaciones, deberá realizarse con las comunidades afectadas. (Corte Constitucional, Sentencia T-704 de 2016)

Frente a lo cual, la empresa afirma que, efectivamente y en última instancia, la Corte está pidiendo una consulta retroactiva de todo el proyecto minero y de sus impactos y medidas de mitigación por los últimos treinta años. Esta mirada histórica y retrospectiva de los impactos del complejo carbonífero de Cerrejón se ha vuelto cada vez más importante en la medida en que, con el paso del tiempo, se ha ampliado el espectro de los derechos étnicos y territoriales, lo que a su vez aumenta procesos de exigibilidad de estos, no solo en situaciones actuales sino también históricas de las explotaciones.

Efectivamente, cuando comenzó la exploración de Carbón, en 1977, y cuando, en 1985, se inició su explotación no existía la Constitución de 1991 ni, por tanto, el reconocimiento de los derechos de las comunidades étnicas, indígenas y afrodescendientes descendientes, del país. De esta manera, se desarrolló un proyecto de explotación minera a cielo abierto en territorios indígenas, sin someterse a procesos de consulta previa o tener en cuenta la garantía o vulneración de derechos fundamentales de estas poblaciones, como se ha venido argumentando a lo largo del documento.

En este sentido, es fundamental comenzar con un plan de mitigación y compensación de impactos que incluya la participación efectiva de todas las comunidades afectadas por la explotación minera.

Según la empresa, esto implica tener una discusión con las comunidades para saber cuáles son los impactos que ellos consideran tienen, cuáles son reales, cuáles percibidos, cuáles no se habían considerado y cuáles tienen una medida y no son objeto de compensación. La empresa manifiesta que ya ha iniciado este proceso, que implica aproximadamente a trecientas comunidades y que se calcula con una duración de cinco años. En opinión de Cerrejón, se trata de una oportunidad para considerar todos los impactos y las medidas que no se contemplaron y para cerrar el pasado, de manera que lo único que pueda presentarse, después de adelantado el proceso, sea un nuevo impacto o una nueva medida. La idea es que, como resultado, se pueda obtener un proyecto legitimado socialmente.

Si bien esta iniciativa es fundamental, es vital tener en cuenta los ejes conflictivos que se definieron en el proceso de identificación de impactos y medidas de mitigación: la consideración de los efectos acumulativos, las afectaciones en la salud y el asistencialismo. Los procesos de socialización y consulta histórica del complejo minero deberán por tanto tener en cuenta estos aspectos, así como garantizar la participación efectiva y el enfoque diferencial.

En relación con la desviación del arroyo Bruno, la discusión alrededor de la identificación de impactos y medidas de manejo fue evidente durante el desarrollo de la consulta previa con la comunidad Horqueta 2 que se realizó producto de la acción de tutela. En efecto, el primer punto conflictivo aparece en el reconocimiento de la estrecha relación entre las obras de desviación del arroyo Bruno y la ampliación del tajo La Puente; pues, aunque el desvío se hizo a razón de la ampliación, Cerrejón entiende cada proyecto por separado. Por lo que la empresa realiza consulta previa a las comunidades por proyecto, es decir, de manera independiente. Frente al hecho, la comunidad manifestó no estar de acuerdo y propuso se adelantara un solo proceso consultivo para las dos

obras, pues ellos “han sentido todos los impactos al mismo tiempo y no por separado” (CONSULTA PREVIA A LA HORQUETA, 2017).

No sucede que un día nos afectan los impactos del tajo La Puente y otro día nos afectan los impactos de la desviación del arroyo Bruno, sino que los hemos vivido simultáneamente, y a esos impactos deben sumarse los generados durante treinta años de explotación de carbón, por los cuales no fuimos consultados tiempo atrás. (TRABAJO DE CAMPO EN LA GUAJIRA, 2017)

Es decir, esta perspectiva fragmentaria desde la que se surten los procedimientos administrativos y jurídicos para poder llevar a cabo la explotación de carbón está en función del planteamiento y proyección de las fases de la cadena de valor minera a cielo abierto, y no desde la visión sobre los impactos que genera en las comunidades. Frente a lo cual se debe tener en cuenta que la explotación de carbón en La Guajira es una actividad en crecimiento, con tendencia a expandir la mina con el fin de mantener las metas de producción y exportación de carbón que Cerrejón se propuso.

Un segundo aspecto, recurrente en la denuncia de las comunidades, es la contaminación ambiental y las enfermedades respiratorias que ha generado en niños y adultos el esparcimiento del polvillo de carbón durante la explotación y el transporte del mineral desde la mina hacia el puerto, durante más de treinta años de actividad minera. La empresa no reconoce dicho impacto, por el contrario, lo niega y asegura que lo que lo causa es la preparación de alimentos en fogones de leña, actividad cotidiana de la comunidad, y no la mina. Además, asegura que la comunidad no tiene pruebas de que sea la mina y el transporte de carbón lo que genera el esparcimiento del polvillo de carbón y, con ello, las enfermedades respiratorias. (TRABAJO DE CAMPO EN LA GUAJIRA, 2017).

En esto puede observarse una cuestión de deslegitimación de las demandas y de los impactos, que la comunidad hace e identifica, por el hecho de que no se cuenta con estudios que los prueben. La cuestión es que la empresa tampoco cuenta con estos que, de la misma forma, demuestren que no es la actividad minera la que ocasiona estas enfermedades respiratorias, a razón del polvillo de carbón que se esparce por el aire y afecta el aparato respiratorio de los infantes y adultos de la Horqueta 2 y de todas las comunidades cercanas a este proyecto. Es decir, en el caso de la afectación a la salud presuntamente existe falta de evidencias y de estudios sobre estos impactos, como también una deficiencia en la asignación de entidades competentes para su realización.

El tercer aspecto identificado por la comunidad, y que en ese momento no era reconocido por la empresa, bajo el argumento de que la consulta se hacía únicamente por la obra de desviación del arroyo Bruno — no por la ampliación del tajo La Puente ni por las obras o el funcionamiento de la mina hace más de treinta años en el territorio—, está relacionado con el ruido y las vibraciones causadas por las explosiones de la mina, así como por el ferrocarril por donde se transporta el carbón, que han agrietado las paredes de las casas. Sobre esto último, la comunidad wayúu Horqueta 2 expuso que la empresa había ido a algunas casas a revisar y hacer pruebas, pero no conocieron nunca los resultados y tampoco vieron acciones al respecto (TRABAJO DE CAMPO EN LA GUAJIRA, 2017).

Por último, está el impacto socioambiental más importante para la comunidad: la ampliación territorial, que identifica como uno transversal y sobre el cual debería plantearse la identificación de los demás impactos y, por consiguiente, sus medidas de manejo, comprendiendo el territorio como esa construcción ancestral tradicional que las comunidades indígenas wayúu han hecho de sus formas de vida. Exponía la comunidad: es una perspectiva integral, étnica territorial desde la cual debe ser abordada y plantearse la base de esos procesos consultivos que deben ser tenidos en

cuenta y, con especial énfasis, dentro de las proyecciones de expansión minera en los territorios.

Finalmente, el abogado de la comunidad mencionaba que “los impactos ambientales vividos por la comunidad a causa del desvío del arroyo Bruno son graves, no se deben fragmentar y tampoco minimizarles”<sup>52</sup>, haciendo referencia a los alcances de las medidas de manejo que se deben acordar y concertar entre la comunidad y la empresa Cerrejón. Con estas medidas se busca evitar o minimizar dichos impactos, clasificándolas en tres tipos: a) Que no ocurra, b) Que no ocurra tanto (minimizar), c) Corregir lo que ocurrió. Si no se puede, entonces compensar los daños.

Sin embargo, relacionado con este tema, la Alcaldía de Albania, dentro del Plan de Desarrollo Municipal señala:

El municipio de Albania se debe considerar uno de los municipios de mayor vulnerabilidad en materia ambiental, dada su condición de territorio minero, enclavado en lo que fue el valle de inundación del Río Ranchería. El impacto a los ecosistemas es permanente a pesar de los esfuerzos realizados por los operadores de la actividad minera, ya que la afectación a la flora y la fauna es permanente, adicionado a ello por la tala y caza indiscriminada al ser considerada fuente de ingresos y alimentación para los nativos del territorio. (Alcaldía de Albania, 2016, p. 169)

Lo anterior nos sitúa ante la cuestión de la efectividad de las medidas de manejo, mitigación y compensación de la empresa. Es decir, que la rigurosidad con que se realizan estos procesos administrativos en el marco de los Evaluación de Impacto Ambiental, la definición de áreas de influencia, el reconocimiento de comunidades impactadas, y la realización de la consulta previa y de medidas de manejo no asegura que a las comunidades no se les vulneren o pongan en riesgo sus derechos

---

52 Información obtenida en Trabajo de Campo La GuajiraLa Guajira, 19 de octubre de 2017.



fundamentales al agua y a la seguridad alimentaria, durante el desarrollo de la actividad minera, y que estos no tengan un efecto acumulativo.

Además de esto, a partir del trámite de estas tutelas se evidencia una tensión relacionada con una deuda histórica por las consultas no realizadas a las comunidades impactadas por Cerrejón, a lo largo de su actividad minera, debido a la inexistencia del mecanismo de participación en su momento. Esto es manifestado por la Defensoría del Pueblo Regional Guajira, señalando:

Es problemático el vacío jurídico en la norma que rige a las empresas porque previo a la Constitución del 91 no existía la consulta previa y la misma norma dice que las actividades que vienen de antes de la presente norma se rigen por las normas de antes y no por las de ahora. Cerrejón no ha hecho consultas previas en el tiempo que lleva en el departamento, sino hasta ahorita. Por ejemplo, para la renovación de la concesión no hicieron consulta previa y la renovaron hasta el año 2030. (funcionario de la Defensoría del Pueblo Regional Guajira, 2017)

Lo anterior obliga a una reflexión sobre la visión exegética de la no aplicación retroactiva de la norma, o la consideración de un mecanismo de actualización periódica para nuevas condiciones sociales, políticas, climáticas; tanto en la planeación minera de largo plazo como en una planeación territorial que debería estar articulada a la cadena de valor, y en muchos casos responder a una deuda histórica aún más estructural.

### **3.1 Consulta previa *a posteriori*, un caso singular**

Como se ha venido señalando, debido a que las comunidades aledañas a las obras de expansión de Puerto Bolívar y de desviación del arroyo Bruno no se encontraban dentro de las áreas de influencia inicialmente definidas en la EIA, no se llevaron a cabo procesos de consulta

previa con estas comunidades. Sin embargo, a partir de los procesos de tutela instaurados por las comunidades del sector de Media Luna y por la comunidad Horqueta 2, se han comenzado a realizar estos procesos no sin tensiones como las que se señalan a continuación.

En relación con el caso de expansión de Puerto Bolívar, la primera tensión se dio sobre la certificación de no presencia de comunidades indígenas en las zonas de influencia de las tres obras que comprendían el proyecto por parte del Ministerio del Interior, con base a un listado de comunidades étnicas certificadas, que posteriormente fue rectificado con base a una verificación en campo. La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales le manifestó al Ministerio del Interior que, dentro del trámite administrativo para el otorgamiento de la respectiva licencia, se encontraron inconvenientes con las comunidades indígenas wayúu del sector de Media Luna, “especialmente con la comunidad Kamúsúchiwo, porque esta consideraba que no estaba siendo legítimamente reconocida en el acto administrativo de certificación” (en la revisión de antecedentes del fallo de la Sentencia T-704 de 2016).

El Ministerio del Interior realizó entonces una visita de verificación a partir de la cual concluyó que efectivamente existen dieciséis comunidades, todas con una autoridad tradicional reconocida ante la Secretaría de Asuntos Indígenas del Municipio de Uribia; pero que, sin embargo, estas no se verían afectadas con las obras. Y así, emitió la Resolución 87 de 2013 donde certifica que no existe presencia de comunidades étnicas en el área de influencia del proyecto objeto de verificación.

Si bien la comunidad indígena de Media Luna es aledaña a Puerto Bolívar, esta no se encuentra asentada directamente en el área de influencia del proyecto específico de las tres obras adicionales (...) ni se verá impactada con el mismo, situación que generó la certificación de que no se identificó la presencia de comunidades indígenas en la zona de

influencia del proyecto. (Corte Constitucional, Sentencia T-704 de 2016)

4.5. Lo que la Corte señaló en sus decisiones era que la afectación al territorio, entendido como espacio físico, es tan solo una de las hipótesis del deber de consulta. De esta manera, el ambiente también podía constituir una de ellas, y que, en todo caso, la existencia o no de una comunidad en cierta zona y, por tanto, del deber de consulta, no podía depender del certificado emitido por el ahora Ministerio del Interior, en su Dirección Nacional de Consulta Previa (...). (Corte Constitucional, Sentencia T-704 de 2016)

Se hace importante distinguir aquí entre dos situaciones, de un lado, la falta de información actualizada por parte del Ministerio y, del otro, la imprecisión de los estudios de impacto ambiental para definir las áreas de influencia de los impactos de un proyecto. Adicionalmente —en caso de reciente jurisprudencia—, la ampliación de dicho concepto a una visión territorial más abarcadora, especialmente en el caso de comunidades indígenas.

Con base en esto, y al constatarse que las comunidades de Media Luna estaban siendo afectadas por la actividad del Puerto y que está afectación aumentará con la construcción de las tres obras que hacen parte de la expansión de Puerto Bolívar, la Corte finalmente evidenció la configuración de esta afectación y por lo tanto ordenó la realización de la consulta previa a estas comunidades.

De esta manera, hay una obligación de consultar a las comunidades étnicas cuando se vayan a realizar proyectos, obras o actividades que incidan sobre ellas, mediante un trámite complejo y previo a cualquier medida que los afecte. Al desconocerse este proceso se está violando un derecho fundamental, pues la consulta previa es un instrumento básico para garantizar la integridad étnica, social, económica y cultural de estas comunidades, de manera que “la consulta previa no solo es un fin en sí

mismo, sino también es un instrumento de protección y salvaguarda de otros derechos. Esta garantía materializa otras prerrogativas, pero, en particular, la prevalencia y salvaguarda de la integridad étnica” (Corte Constitucional, Sentencia T-704 de 2016).

De otro lado, en la parte considerativa de la Sentencia T-769 de 2009, para el caso de consulta previa del proyecto de exploración y explotación de una mina de la empresa Muriel Mining Corporation, en los departamentos de Antioquia y Chocó, la Corte Constitucional, refiriéndose a un pronunciamiento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre el caso del pueblo saramanka-surinam, dijo:

(...) Cuando se trate de planes de desarrollo o de inversión a gran escala, que tengan mayor impacto dentro del territorio de afrodescendientes e indígenas, es deber del Estado no solo consultar a dichas comunidades, sino también obtener su consentimiento libre, informado y previo (...), dado que esas poblaciones (...) pueden llegar a atravesar cambios sociales y económicos profundos, como la pérdida de sus tierras tradicionales, el desalojo, la migración, el agotamiento de recursos necesarios para la subsistencia física y cultural, la destrucción y contaminación del ambiente tradicional, entre otras consecuencias; por lo que en estos casos las decisiones de las comunidades pueden llegar a considerarse vinculantes, debido al grave nivel de afectación que les acarrea (Corte Constitucional, Sentencia T-769 de 2009).

Lo anterior no solamente problematiza la consideración vinculante de las decisiones de las comunidades, sino que una vez más evidencia la ausencia de planes de desarrollo articulados a proyectos de gran minería, y el vacío normativo para abordar estructuralmente la cuestión de los derechos retroactivos. Puesto que, si bien el plan de manejo ambiental tiene la función instrumental de configurar medidas de manejo sobre unos impactos ambientales específicos, la gestión de impactos positivos

y negativos del modelo minero en el ámbito territorial, además sinérgico con otras formas productivas, adolece de un instrumento explícito de desarrollo sobre el cual actuar para un consentimiento vinculante sobre el modelo territorial integral.

Finalmente la Corte, en el análisis jurisprudencial de la Sentencia T-704 de 2016, indica que alcanzar el consentimiento libre, previo e informado de las comunidades étnicas; el principio de buena fe; la participación activa y efectiva de las comunidades (en el que su punto de vista debe incidir en las decisiones que se tomen de manera que no puede restringirse a una simple notificación); el diálogo entre iguales (la consulta previa no es un derecho al veto de las comunidades étnicas, pero tampoco puede ser una imposición); de manera que se adapte a las especificidades de cada situación y a la diversidad de pueblos étnicos del país.

El análisis constitucional resulta fundamental para este estudio, en el sentido de que se está ante un caso en el que los componentes estructurales del proyecto minero se encuentran ya implementados bajo condiciones políticas, jurídicas y técnicas del pasado, y con transformaciones asimiladas en las formas de vida de las comunidades, que se dieron sin una consulta de consentimiento.

Regresando al caso puntual, ha comenzado el proceso de consulta previa con las comunidades de Media Luna, en el que, según información de la empresa, se surtieron las etapas de preconsulta y de apertura, hubo acuerdos en la ruta metodológica (en la que se proyectan veinte reuniones que se realizarán hasta enero de 2018), y se finalizó la primera reunión de análisis e identificación de impactos y formulación de medidas de manejo. Además de lo anterior, se realizó una visita técnica a Puerto Bolívar para verificar la actividad de la planta desalinizadora. En el proceso, la comunidad cuenta con garantías, como tener siete asesores (ingenieros ambientales, ingenieros mecánicos, abogados, técnicos de sistemas, trabajadores sociales), y la empresa está cumpliendo con la

Directiva Presidencial 01 de 2010, en la que se contempla el deber de suplir todos los costos relacionados con la logística y el asesoramiento de la comunidad. (Cerrejón, 2017).

Al analizar esta situación particular, en el desarrollo de este proceso de consulta previa, emergen dos nuevos temas que resulta fundamental abordar: los ajustes hechos por la empresa en las obras que componían la expansión en Puerto Bolívar y la asesoría jurídica a las comunidades étnicas.

En relación con el primero, es fundamental aclarar que las tres obras en las que consistía la expansión de Puerto Bolívar y que se enmarcaban en el proyecto p40: el dragado del canal navegable, la ampliación de la planta desalinizadora y la construcción del muelle de remolcadores no van a realizarse en su totalidad, porque la empresa no considera pertinente hacerlas, en la medida en que la producción anual de carbón aún no ha llegado a las cuarenta toneladas. Lo que va a ejecutarse actualmente es la ampliación parcial de la planta desalinizadora, actividad que es el objeto de la consulta previa. Esta obra tendrá un costo mínimo de setecientos mil dólares y será destinada para usos industriales, usos en el campamento de Puerto Bolívar y para el suministro de agua a las comunidades, por medio del carro tanque. (Cerrejón, 2017).

Este cambio fue informado a las comunidades en la etapa de preconsulta, lo que les generó malestar, debido, por una parte, a que no se les había informado antes sobre este cambio. Como reacción, su apoderado afirmó que se estaba ante un “fraude en resolución judicial, toda vez que la empresa hoy está desistiendo de consultar todas las actividades luego de haberse efectuado el fallo judicial” (Ministerio del Interior, 2017, p. 6). Por otra parte, a causa de que —como lo afirman las comunidades— una de las obras ya había sido realizada, específicamente, el dragado del canal navegable. Esta última razón se suma al hecho de que las comunidades aseguran que años atrás también se realizó una ampliación de Puerto

Bolívar que generó impactos y no fue consultada a las comunidades, como lo señala el líder de la comunidad indígena kamusuchiwou. (Líder de la comunidad kamusuchiwou, 2017)<sup>53</sup>.

Respecto al segundo tema, efectivamente hay conflictos relacionados con la asesoría jurídica contratada por las comunidades étnicas al momento de solicitar las tutelas. En el caso específico de las comunidades de Media Luna, el líder indígena kamusuchiwou asegura que han tenido conflictos con el apoderado, que tiene un poder otorgado por las dieciséis autoridades tradicionales. “No quiere dar información detallada de cómo va el proceso y porque él ha tenido comunicación directa y unilateral con Cerrejón y nosotros tenemos que estar en estas reuniones. Nunca habíamos hecho esta relación con abogados” (Líder de la comunidad kamusuchiwou, 2017).

A estas tensiones se suman los procesos de las consultas previas sobre la desviación del arroyo Bruno, inicialmente con la comunidad de Campo Herrera y después con la comunidad Horqueta 2.

En agosto de 2013 y mayo de 2014, Cerrejón “adelantó un proceso de consulta previa con la comunidad de Campo Herrera” (Cerrejón, s.f.)<sup>54</sup>. Dicho proceso fue acompañado por el Ministerio del Interior y contó con la participación de Corpogujaira, la Personería y la Defensoría del Pueblo (órganos de control), la Oficina de Asuntos Indígenas y la comunidad de Campo Herrera y sus asociaciones. (Cerrejón, s.f.)<sup>55</sup>.

---

53 La Gobernación también afirma que: “En la comunidad de Media Luna existen posibles afectaciones ambientales, derivado de la ampliación del muelle de carga para aumentar la exportación de carbón en el puerto. Aumenta el paso de tren y el polvillo contamina en mayor proporción las aguas de la comunidad indígena en la Alta Guajira” (Gobernación de La Guajira, 2017, p. 103). De esta afirmación puede deducirse que, efectivamente, hubo una ampliación del muelle de carga antes del debate de la expansión de Puerto Bolívar, aunque esta información no está confirmada.

54 <http://www.cerrejon.com/site/operacion-integrada/desarrollo-de-obras-en-el-tajo-la-puente/descripcion-de-las-obras/la-consulta-previa.aspx>

55 <http://www.cerrejon.com/site/operacion-integrada/desarrollo-de-obras-en-el-tajo-la-puente/descripcion-de-las-obras/la-consulta-previa.aspx>

Durante la visita del equipo de investigación a la zona del desvío del arroyo Bruno, funcionarios de Cerrejón expresaron que la consulta duró ocho meses y se hizo con una comunidad, de treinta y una familias, localizada a más de cinco kilómetros de la desviación, en su área de influencia indirecta. En el proceso se donaron por parte de la empresa cuarenta hectáreas para proyectos productivos y diez para conservación ambiental. Asimismo, se impartió capacitación para agricultura de pancoger y se entregaron animales a la comunidad. En cuanto al abastecimiento de agua, la comunidad tiene acceso al río Ranchería y hay un pozo construido en las hectáreas de conservación. En relación con el fortalecimiento cultural, se desarrolló un ritual de pago en el punto de desviación del río. La propiedad de la tierra quedó como título colectivo, tanto las cuarenta y ocho hectáreas que eran de la comunidad como las cuarenta que donó Cerrejón. La idea es que pueda convertirse en resguardo. Los acuerdos comenzaron a implementarse desde 2016 (funcionario de Cerrejón, 2017).

Después de esta consulta con la comunidad de Campo Herrera, comenzó el proceso con la comunidad Horqueta 2, luego de que esta impusiera tutela a la empresa y al Estado. Una particularidad del caso es que el carácter de la consulta *no es previo*, porque las obras involucradas ya fueron construidas y están en funcionamiento. Sin embargo, precisamente parte de las demandas de la comunidad se refieren al hecho de no haber sido consultadas por las obras y operaciones que se han realizado en más de treinta años de explotación de carbón. Sobre lo que la empresa arguye que no lo hizo porque en esos años no existía el mecanismo de consulta previa dentro de la normativa que regula la actividad minera en Colombia.

Con esto, lo que se quiere evidenciar y resaltar aquí es el vacío procedimental, en ausencia de una estrategia para definir instrumentos que resuelvan el carácter retroactivo del enfoque étnico territorial, en respuesta a que no existía dicha normativa y a los impactos acumulados



que ha generado la explotación y exportación de carbón sobre los derechos humanos y fundamentales de las comunidades indígenas.

Otro punto relevante observado lo constituyen la forma y los mecanismos como se desarrollan las consultas previas en un marco de desigualdad social, económica y política. Durante una de las reuniones, a la que asistió el equipo investigador, se presenció la ardua discusión entre la empresa Cerrejón y la comunidad Horqueta 2. Por un lado, Cerrejón, rigiéndose en los puntos procedimentales de la consulta previa, en la dinámica de identificar impactos sociales y ambientales positivos y negativos que se dan con las obras, para proponer soluciones y cumplir con las exigencias legales y, por otro lado, la comunidad, manifestando que en la consulta ni el Estado ni la empresa logran comprender las cosmovisiones sobre su territorio, exponiendo el carácter histórico de las problemáticas socioambientales vividas cotidianamente, señalando los limitados alcances en el marco de la aplicación del instrumento de consulta previa y por lo tanto en la identificación de las medidas de manejo.

Con lo anterior se evidencian, como asunto problemático, las diferencias entre el conocimiento basado en un modelo económico y de vida occidental imperante, legitimado por el Estado, y las formas de conocer de la comunidad; pues, a pesar de contar con el acompañamiento de profesionales y organizaciones que defienden sus intereses y posición, las comunidades tienen sus propios criterios frente al Estado y la empresa. Sin duda, estas diferencias restan fuerza a la garantía de derechos étnicos y fundamentales por los que estos últimos deben velar.

En este escenario, el papel y la acción de las instituciones estatales, como garantes y mediadoras del proceso, se limita hasta el punto de ser solo las testigos o moderadoras del proceso de consulta, sin capacidad de actuación frente a las demandas de las comunidades en un ámbito intercultural. Particularmente, en reconocer su visión con la construcción de un modelo estatal que integre las diversas formas de vida. El Estado

no aparece como un actor del modelo territorial minero para garantizar a las comunidades su participación en las decisiones sobre estos proyectos económicos.

Se observan así las grandes limitaciones del mecanismo de participación de la consulta previa, en términos de exigencia y de solución a los problemas históricos que han vivido estas comunidades en su territorio a causa de la actividad minera, y en la proyección de sus derechos futuros, quedando como receptoras de los impactos sociales y ambientales que genera la minería.

Según se deduce en esta investigación, la consulta previa no ha dado solución al problema estructural del territorio, al derecho de las comunidades a permanecer en él y al respeto por sus formas de vida, sino la reducción de sus territorios a causa de los proyectos de expansión minera. Sin un instrumento de planificación minero-territorial integral no es posible una consulta integral que verdaderamente cumpla con los postulados del Acuerdo 169 de la OIT.

El Estado, la empresa y las comunidades necesitan unos mecanismos que aborden el carácter histórico y resuelvan tanto los impactos específicos como las deudas históricas, dado que no se hizo una consulta a las comunidades previa al inicio de la mina, porque no existía en esos momentos la normativa de reconocimiento de los derechos fundamentales de las comunidades étnicas, ni siquiera existía el instrumento de tutela, adquiridos a partir de la actual Constitución Política de 1991. Esto revela la necesidad de otro tipo de instrumentos, cuya aplicación ya no será previa, que puedan mirar hacia atrás y saldar cuentas en términos de futuro.

### **3.2 Nuevas medidas de manejo y la visión de derechos territoriales**

Todas las tensiones anteriormente expuestas, referentes la definición de las áreas de influencia, llevan a acercarse al concepto de

territorio y a lo que este plantea en relación con la revisión del concepto *área de influencia*. Al respecto, existen dos nociones que la Corte Constitucional ha abordado y que resultan claves para revisar cada uno de los casos tratados. En esta dirección, un aspecto significativo, relacionado con el desvío del arroyo Bruno, es el planteamiento del Tribunal Administrativo de La Guajira, en torno a la necesidad de obtener una visión ecosistémica integral sobre el territorio, para poder determinar de forma integrada, no fragmentada, los impactos sociales y ambientales, proponiendo analizar la problemática a partir de la noción de *Constitución Ecológica*: El valor intrínseco de la naturaleza y la interacción del humano con ella, desarrollada en la Sentencia C-449 de 2015 para casos como este. Allí se propone la importancia de la relación entre seres humanos y naturaleza y la dificultad histórica con que ha tomado fuerza repensar esta relación direccionándola a la protección de la naturaleza como forma de garantizar los derechos fundamentales y en coherencia con la riqueza biodiversa que caracteriza a Colombia. En tal sentido, una instrumentalización exegética entraría en tensión con los derechos económicos reconocidos en la misma Carta.

Respecto a la expansión de Puerto Bolívar, la Sentencia T-704 de 2016 expone un tema fundamental y es la idea de afectación directa, desarrollada en el Convenio 169 de la OIT. El concepto hace referencia a una visión más compleja y amplia de las afectaciones o impactos que puede sufrir una comunidad en el marco del desarrollo de una obra o actividad, en el que deben contemplarse múltiples hipótesis de impactos y de lesiones a los derechos de una comunidad. La afectación directa, por tanto, no es solo una afectación física, es también ambiental y cultural y no puede restringirse al territorio, entendido únicamente como espacio físico.

Resulta vital entonces tener en cuenta que el territorio colectivo de una comunidad indígena es también un espacio cultural, lo que tiene

un efecto expansivo en la medida en que incluye espacios de relevancia social, cultural y religiosa para las comunidades. Precisamente, con esta concepción amplia del territorio, se entiende que su afectación integral no es producto meramente de un impacto físico puntual, sino de un modelo de desarrollo minero-territorial que incluye factores de transformaciones productivas, laborales, migratorias, político-administrativas, económicas de regalías, de resignificaciones epistémicas, tecnológicas, entre otras de una gran complejidad. Es acá donde los mecanismos de consulta previa para actividades puntuales y las medidas de manejo ambiental de impactos resultan insuficientes. Sumado esto a lo específico de la necesidad de reconocer derechos retroactivos y a la falta de una planificación efectiva del territorio, que incluya otras prácticas económicas igualmente de riesgo para los derechos de las comunidades. Un reto para el Estado, la empresa y la participación social.

Según la Corte, es en cada caso específico en el que deberán identificarse los posibles impactos que una obra o actividad pueda tener sobre una comunidad, en consideración no solo del espacio físico, sino de cualquier afectación que pueda producirse sobre el conjunto de los derechos étnicos. Esto claramente otorgaría la complejidad técnica a los procesos de definición de las áreas de influencia directa e indirecta, en el caso de comunidades étnicas, lo que requeriría un desarrollo normativo para su *operativización*.

Por su parte, en relación con la noción de afectación directa, la empresa afirma que se trata de un tema que conlleva muchas discusiones para su aplicación en el caso colombiano, pues cada país ha interpretado el concepto contenido en el Convenio 169 de manera diferenciada. Señala, asimismo, que el concepto de la Corte es una oportunidad para revisar los impactos y poder concertar con las comunidades afectaciones adicionales, o que no se hayan analizado en términos sociales y culturales, y aplicar las medidas de mitigación necesarias. Sin embargo, para la empresa es

fundamental tener en cuenta que la afectación directa debe analizar tanto los impactos negativos como los impactos positivos que puedan generarse en una comunidad. (Cerrejón, 2017). Lo que revela otra dimensión de la problemática: la falta de adaptación y asimilación de los mecanismos e instrumentos de garantía de derechos a los aspectos concretos de las comunidades y territorios.

Lo anterior, desde los principios generales de constitución ecológica y afectación directa, habla de una concepción reduccionista de las instituciones estatales y la empresa, que no contempla suficientemente las concepciones sobre el territorio desde las comunidades indígenas wayúu ni el significado de los recursos naturales en sus vidas. Lo que lleva a un segundo aspecto, basado en las deficiencias de la perspectiva étnica territorial. Así pues, aunque la legislación minera actual (Ley 685 de 2001, art. 121) afirma que:

Todo explorador o explotador de minas está en la obligación de realizar sus actividades de manera que no vayan en desmedro de los valores culturales, sociales y económicos de las comunidades y grupos étnicos ocupantes real y tradicionalmente del área objeto de las concesiones o de títulos de propiedad privada del subsuelo.

Esto no ha tenido un desarrollo reglamentario aplicable a la planeación minera, como tampoco la consideración de los impactos históricos, para casos como el de Cerrejón que se desarrollan en áreas de comunidades étnicas.

Sin embargo, la concepción reduccionista del territorio de las comunidades étnicas no solo se observa en los dos casos objeto de estudio. También en lo acontecido con los reasentamientos de comunidades afrodescendientes, el problema del territorio y de la consideración histórica de los impactos sobre este son muy significativos. La empresa y las instituciones estatales han negado continuamente la historia de un

pasado común de apropiación territorial de las comunidades negras en La Guajira. Y si bien hay escasa información sobre la historia territorial de quienes se asentaron originalmente en la cuenca media del río Ranchería antes del complejo carbonífero, hay fuentes que indican, por ejemplo, cómo las comunidades negras de Tabaco empezaron a ocupar estas tierras desde su llegada como esclavizados: “Fundado en 1780 por un grupo de negros africanos que sobrevivieron al naufragio del galeón español que los traía a América para venderlos como esclavos” (Wilches-Chaux, 2011, p. 43). Otras fuentes exponen que tanto Tabaco como Patilla, Chancleta, Manantial y Roche tienen su origen en población esclavizada que escapaba de Riohacha (Múnera *et al.*, 2014). En general, la historia territorial del departamento de La Guajira referencia la presencia de población africana desde el período colonial español, en el año 1537, la fundación de la ciudad Nuestra Señora Santa María de los Remedios del Cabo de la Vela en función de la pesca de perlas del mar por empresas españolas, empleó indígenas buceadores y posteriormente africanos esclavizados (Bernal Arévalo, 2015).

Igualmente, en estas fuentes se menciona el referente que tuvo la Guerra de los Mil Días<sup>56</sup> en la historia de estos pueblos. Todo un pasado que espera un lugar en la historia. Así lo relata uno de los actuales pobladores del reasentamiento de Roche:

Llegaron tres personas en casería y a esas tres personas les gusto el sitio. Fueron los Arregocés, vinieron cuando la Guerra de los Mil Días. El pueblo de Roche era en Las Tunas, del otro lado del río, al lado que esta la mina. Cuando paso la Guerra de los Mil Días (...) se dividieron unos para Manantial, otros para Roche y otros para Calabacito, que es Albania hoy, Tabaco fue después. (Comunidad de Roche, 2017)

---

56 Guerra civil de Colombia, disputada entre 1899 y 1902, entre el Partido Liberal y el gobierno del Partido Nacional.

Una de las personas de la comunidad de Tabaco, de la misma forma, recuerda en su origen la relación con pueblos indígenas que también ocuparon estas tierras: “cuando se empezó a construir Tabaco como comunidad, era una comunidad sobre todo indígena a la que empezaron a llegar afrodescendientes, hasta que con el tiempo los indígenas se fueron y quedó siendo un pueblo predominantemente negro”. (Maximiliano —de Tabaco—, 2017)

Lo cierto es que en estas comunidades existió siempre una relación particular y estrecha con la naturaleza. “Quedábamos (Tabaco) a las estribaciones de la serranía del Perijá, teníamos un arroyo que rodeaba el pueblo y abundancia de agua potable” (Junta Pro Reubicación de Tabaco, 2017). En estas condiciones se configuró una economía que articulaba actividades de recolección, caza y pesca, con actividades agropecuarias familiares y, en épocas posteriores, la realización de labores con los dueños de las fincas aledañas, como lo comentan los actuales habitantes del Nuevo Roche: “Salían al monte a cazar y regresaban con conejos y morrocoy. Mi abuelo salía al monte y decía: ‘Bueno, vayan montando la olla’. Era que iban a traer comida. Antes uno llegaba a casa y había comida” (Comunidad de Roche, 2017).

Estas comunidades continuaron creciendo, establecieron zonas de importancia cultural, como los cementerios, y empezaron a tener relación con el municipio de Barrancas y sus fincas ganaderas, en donde trabajaban algunos tabaqueros (Wilches-Chaux, 2011).

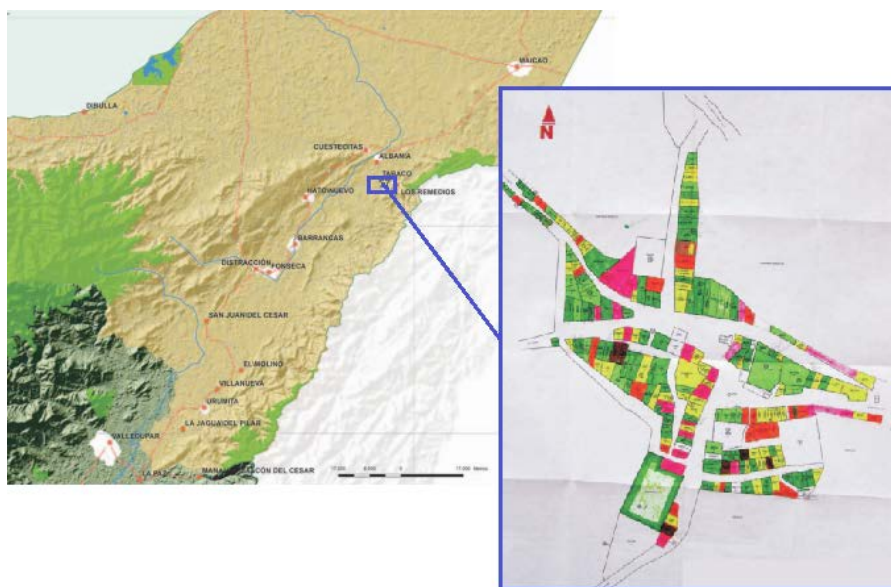
Las personas que tenían finca le prestaban la tierra [a quienes no tenían], para que cultivara también. Al momento que terminara de cultivar les dejaba el pasto sembrado. Había muchos acuerdos, el que tenía la vaca le daba la leche al que no tenía. El río quedaba rodeando el pueblo y las fincas también tenían agua. (Junta Pro Reubicación de Tabaco, 2017)

Los asentamientos tuvieron un origen común, y mantenían una red de parentesco que aún hoy es recordada. Cada familia contaba con un espacio que le pertenecía, y que se encontraba delimitado a pesar de

no contar con títulos de propiedad: “allá estaban esas comunidades cerca, eran tres o cuatro familias [extendidas]. El que tenía su pedazo [de tierra] de cada familia se dividía por medio de alambre, y se respetaba de palabra, pero no había escrituras” (Comunidad de Patilla, 2017).

Tabaco llegó a ser corregimiento municipal de Barrancas. La Figura 6 muestra el plano y localización en La Guajira del pueblo original de Tabaco. Antes de la llegada de la empresa, Tabaco alcanzó a contar con quinientos habitantes, tenía una escuela que funcionó desde 1968, en la que había cincuenta estudiantes entre preescolar y primaria (Wilches-Chaux, 2011, pág. 44).

Figura 6. Plano y localización de la comunidad de Tabaco. Modificado, de Wilches-Chaux (2011).



Historias similares pueden escucharse sobre las comunidades de Roche, Patilla y Chanclera. “En 1942 [Roche] pasa a ser una inspección de policía y pasa a ser Roche el pueblo más grande (...). Pasa a ser como



la capital de las comunidades negras. Había puesto de salud, canchas para jugar” (Ojeda, 2017).

Estos relatos hablan de una territorialidad compleja, de una población articulada por relaciones de parentesco, relaciones económicas de intercambio y de trabajo, y relaciones mediadas por diversidad de usos con un medio natural. Describe claramente una vida colectiva que nace sobre unos procesos de asentamientos con herencia africana, que se consolidan luego hasta ser reconocidos por el Estado bajo las figuras de corregimientos municipales, e inspecciones de policía. Las comunidades hoy reasentadas en Barrancas eran corregimientos (Ojeda, 2017).

Estas relaciones territoriales han sido negadas históricamente por la empresa, debido también a que su actividad inicia en un período anterior al reconocimiento de los derechos colectivos de comunidades negras y a las implicaciones que este reconocimiento tiene en el derecho a la consulta previa y a la aplicación de lineamientos internacionales para la realización de este tipo de reasentamientos. Sin embargo, después del reconocimiento de estos derechos (Constitución Nacional de 1991; Ley 70 de 1993, sobre derechos étnicos; Ley 21 de 1991, que adopta el convenio 169 de la OIT; Decreto 1745 de 1995, sobre el procedimiento para el reconocimiento del derecho a la propiedad colectiva), los procesos de auto-reconocimiento y formalización de derechos étnicos de comunidades negras se ha venido desarrollando incipientemente en la región Caribe colombiana.

No obstante, varias comunidades afrodescendientes no fueron reconocidas en relación con sus derechos colectivos y territoriales por la empresa. Al respecto, Cerrejón afirma: “En el momento en que la compañía hace los estudios antropológicos de las zonas, en el marco de lo que correspondía para la época, el Ministerio del Interior dijo que no había comunidades indígenas ni negras en la zona” (García, 2017). Por esta razón los reasentamientos se originan en una negociación con las juntas de acción comunal, conformadas por las familias rurales que no

habían vendido su tierra o no habían sido expropiadas. Las negociaciones colectivas se inician, en 2006, cuando se reconocen estos derechos. Pero, el territorio había sufrido grandes transformaciones, y muchas familias hicieron acuerdos con la empresa, de manera individual, y recibieron compensaciones. Incluso hoy, en los procesos de acuerdo, algunas familias han preferido negociar individual y no colectivamente con la empresa.

La forma misma como ha evolucionado la relación entre empresa y población afectada ha permitido que continúe la fragmentación, como puede verse en el caso de Tabaco, poblado que tiene un comité pro reubicación y, aparte, el Consejo Comunitario Negro de Tabaco. Igualmente, en Roche existe la comunidad reasentada, inicialmente organizada como junta de acción Comunal, y un consejo comunitario conformado por familias no reasentadas. Las divisiones que emergen en el contexto de la relación con la empresa se fortalecen a partir de divisiones internas preexistentes, resultado de conflictos entre familias, pero evidencia de impactos de la actividad minera en la fragmentación territorio. Esto genera una deslegitimación de las exigencias de las comunidades, desde una óptica esencialista que pretende explicar lo comunitario como un “todo armónico” y uniforme —negando las relaciones de fragmentación previas y potenciadas por la actividad minera— que desea abordar este estado ulterior con procedimientos homogéneos, como los trámites de consulta, hacia esa pretendida armonía.

Con base en las afectaciones anteriormente descritas sobre el territorio de las comunidades negras, se puede decir que efectivamente es fundamental considerar esta mirada histórica de los impactos, teniendo en cuenta los efectos acumulativos de la explotación, los efectos en la salud, las relaciones de dependencia establecidas entre la empresa y las comunidades y los impactos desde el inicio de la explotación en la propiedad y uso de las tierras. Así como una revisión a la participación al beneficio de la riqueza minera estatal como partícipes de la cadena de valor.

## **4. CONSIDERACIONES FINALES**

### **4.1 Una visión histórica en la vulneración de derechos fundamentales y étnicos en la cadena de valor minera**

La evolución del reconocimiento de derechos fundamentales, configurados desde la Constitución política de Colombia en 1991, con un amplio carácter hacia los derechos étnicos y colectivos y una importante visión ecológica, ha generado una transición entre derechos colectivos e individuales en las comunidades afectadas por proyectos de actividad minera, visible en cambios en las diversas formas de negociación entre empresas y comunidades, establecidas desde los años setenta y ochenta, en el marco de un precario modelo de desarrollo estatal.

Esto ha tenido un desarrollo en la Ley 21 de 1991, que ratifica el acuerdo 169 de la OIT sobre derechos étnicos; la Ley 70 de 1993, que reconoció los derechos territoriales, políticos, educativos y ambientales de las comunidades negras; el Decreto 1320 de 1998, reglamentario de la consulta previa con las comunidades indígenas y negras para la explotación de recursos naturales dentro de su territorio; el Decreto 4181 de 2007, que crea la Comisión Intersectorial para el Avance de la Población afrodescendiente colombiana, Palenquera y Raizal. Y, en materia ambiental, la Ley 99 de 1993, que crea el Sistema Nacional Ambiental, el Ministerio de Ambiente, con funciones de autoridad ambiental, y establece la obligación del licenciamiento ambiental, entre otras determinaciones.

En el proyecto minero de Cerrejón el ajuste que suponen estas disposiciones se da en medio de la evolución de su ciclo de exploración, explotación, expansión y cierre minero. Desde el inicio de su actividad exploratoria en 1979, la fase de explotación en 1985, la ampliación de nuevas áreas mineras en 1998, una prórroga al contrato en 1997, la venta

de la participación estatal en 2000, el cambio de dueños en 2002 y el establecimiento de un Plan de Manejo Ambiental Integral en 2005.

Mientras que, por el lado de la política minero-territorial, en el departamento de La Guajira se observa una transición institucional desde 1983, cuando se creó la Corporación Autónoma Regional de La Guajira (Corpoguajira)<sup>57</sup> por Decreto 3453, inicialmente adscrita al Departamento Nacional de Planeación (DNP), y que entre sus funciones tenía las de “elaborar, adoptar y ejecutar el Plan Maestro de Desarrollo en su jurisdicción en concordancia con las políticas y directrices de los planes de desarrollo nacionales, regional y departamental”; así como “formular mecanismos de coordinación y de ejecución de los planes, programas y proyectos que las entidades, gubernamentales de todo orden deban realizar (...)”. En 1984 el Estado reconocía el territorio indígena del resguardo de la Media y Alta Guajira, que junto a 27 resguardos suman 12 994 km<sup>2</sup>, 62% del departamento. Lo anterior junto con las funciones de Carbocol S. A., creada en 1976, en representación de los intereses de la nación<sup>58</sup> en contrato de asociación para exploración y explotación del Cerrejón Zona Norte, constituían un diseño institucional para articular el proyecto minero al desarrollo territorial, lo que fue gradualmente desmontado o devenido en inoperante como se analizó en este informe.

Un análisis de la complejidad del anterior tránsito revela vacíos normativos para su implementación y actualización, que para el caso del proyecto minero Cerrejón, en La Guajira, evidencia la falta de instrumentos de garantía integral del respeto de los derechos humanos y fundamentales

---

57 Actualmente define su misión como: “Corpoguajira es la máxima autoridad ambiental en el Departamento de La Guajira, encargada de administrar los recursos naturales renovables y el ambiente, generando desarrollo sostenible en el área de su jurisdicción”. <http://Corpoguajira.gov.co/wp/mision-y-vision/>

58 Constitución Política de 1886. Art. 2. La soberanía reside esencial y exclusivamente en la nación, y de ella emanan los poderes públicos, que se ejercerán en los términos que esta Constitución establece. Art. 4. El Territorio, con los bienes públicos que de él forman parte, pertenece únicamente a la nación.

de las comunidades, como se vio en el estudio de los procesos particulares de reasentamiento de las comunidades afrodescendientes, en la ampliación del tajo La Puente que implicó el desvío del arroyo Bruno, y en los de expansión de Puerto Bolívar, donde las comunidades manifiestan una deuda histórica, especialmente por la pérdida de tierras y territorios, fuertes afectaciones a sus actividades culturales e impactos negativos en la salud, debido al ruido y la contaminación del aire por el paso del tren y el polvillo del carbón que se esparce.

Esta transición ha repercutido, asimismo, en situaciones de fragmentación al interior de las comunidades, como en el caso de las afrodescendientes, en donde —como se observó en el capítulo anterior— existe una visión particular del proceso de negociación con la empresa y sobre las exigencias de sus derechos, que no se adelantaron solo colectivamente, sino, en muchos casos, de manera individual o particular. Situación que fue percibida como de desarticulación de los miembros y, en términos prácticos, produjo una afectación de las formas de negociación en las nuevas formas de reconocimiento de los sujetos de derechos colectivos. Esto, en parte, por la falta de acompañamiento institucional, incluso, frente al desconocimiento de la jurisprudencia en esta materia por parte de las comunidades.

De otro lado, la falta de un desarrollo normativo específico para la implementación de la transición histórica, jurídica y evolutiva de la actividad minera, sumada a la ausencia del Estado en la planificación territorial y minera, ha sido asumida por la empresa bajo preceptos de responsabilidad social empresarial, guías de buenas prácticas y protocolos de derechos humanos. Lo cual ha reconvertido las problemáticas en la sustitución del rol estatal en la garantía de estos derechos desde las funciones del desarrollo territorial.

Lo anterior hace incuestionable la necesidad de mecanismos periódicos de reevaluación y actualización de los cambios en las condiciones socioambientales, climáticas, demográficas, de transformación política,

económica y cultural de las comunidades, como contexto dinámico de la actividad minera que permitiera definir metas revisables de gestión ambiental y social, junto a la evolución de las variables técnicas de mercado y la planeación minera, que implican la ampliación y concepción del cierre minero.

Los mecanismos técnicos de asignación del valor de las compensaciones, como en el caso de reasentamiento de comunidades negras, se ven como insuficientes ante la falta del reconocimiento de un contexto histórico y territorial en donde se configuran sus demandas sociales. En la aplicación de los criterios para caracterizar a las familias en función de la magnitud de las compensaciones, como derecho al reasentamiento, fueron notorias las tensiones en los procesos de negociación y acuerdos entre la empresa y las comunidades.

Lo anterior con consecuencias no solo en la actualización integral del modelo minero, sino también con efectos contrarios a la propia integridad de las comunidades, como la tendencia a su fragmentación interna. Sumado esto a los vacíos en la legislación nacional en materia de reasentamientos que no permite dar cuenta de realidades específicas, que a su vez se articulen a instrumentos de planeación territorial, de modo que sean parte de las decisiones normativas y administrativas del desarrollo de la actividad minera a gran escala en sus contextos particulares.

#### **4.2 Ausencia de una visión socio-territorial en la gestión ambiental de la actividad minera**

Existe una percepción negativa por parte de las comunidades étnicas de La Guajira sobre los estudios de impacto ambiental realizados por la empresa, la definición de sus áreas de influencia directa e indirecta y las correspondientes medidas de manejo. Al respecto se identificarán aquí varios puntos problemáticos.

Teniendo en cuenta el enfoque diferencial, es importante considerar críticamente el concepto de afectación directa planteado por la Corte Constitucional frente a los instrumentos para cumplir los fines del Convenio 169 de la OIT. Esta noción plantea revisar las perspectivas sobre las cuales se definen las áreas de influencia directa e indirecta, integrando concepciones más amplias sobre el territorio y el tiempo, que no se restringen a la ocupación física y presente del espacio. Si bien la afectación directa se define para cada caso en la pretensión de expansiones, modificaciones, cambios de las condiciones del proyecto y la correspondiente afectación a su entorno, de manera fragmentada y de corto plazo, lo cual hace que precisamente, en cada caso, afloren tensiones históricas y reclamos de integralidad socioterritorial. Situación que estaría en la base del pronunciamiento de la Corte, pero que sin duda requeriría del desarrollo de instrumentos, más allá del licenciamiento y los planes de manejo ambiental, que consideren integralmente el ordenamiento territorial, la planeación minera y del desarrollo regional.

Por lo que en estas modificaciones sería necesario prever una planeación de largo plazo y a la vez una actualización del modelo articulado minería-territorio, como proceso de construcción colectiva y participativa junto con las comunidades y, en el que las instituciones estatales tengan un papel integral activo y regulador y no solo de acompañante del proceso.

Como ilustración de la situación anterior, está el caso del arroyo Bruno, lugar significativo dentro de la cosmovisión de las comunidades indígenas wayúu Horqueta 2, Paradero y Gran Parada. El arroyo fue desviado por Cerrejón para el desarrollo de su proyecto de ampliación de La Puente, uno de sus tajos mineros. La empresa debió realizar una consulta previa *a posteriori*, es decir, cuando el desvío ya se había efectuado, pues bajo un enfoque fragmentado había definido un área de influencia en la que las comunidades no aparecían —y, por lo tanto, no se verían afectadas—, de manera que no fueron consultadas. Sin embargo, la Corte

reconoció la demanda de las comunidades, donde se expresan reclamos de un proceso histórico de largo plazo, considerando que la desviación del arroyo causaría un impacto a su cultura, y ordenó la consulta.

En contextos como el anterior, es clara la importancia de revisar una metodología para la determinación de áreas de influencia en la modificación o expansión de los proyectos mineros, pues se hace necesario que tenga un carácter específico, considere las condiciones socioculturales del territorio y el desarrollo histórico de los proyectos mismos. De igual manera, los mecanismos de consulta previa deben procurar el cumplimiento de su fin básico: “el derecho fundamental de la comunidad a preservar la integridad”, y dejar de parecer simplemente una negociación de intereses particulares. Esto, porque en las experiencias presentadas se confirma la carencia de una visión integral a la hora de aplicar estos instrumentos y mecanismos, lo que impide una real participación de las comunidades (en términos estructurales, desde sus formas de vida sociales y culturales), como principales partícipes de las decisiones sobre sus territorios, que deben incidir efectivamente en los límites y dinámicas que definirían la actividad minera.

Otro componente de la problemática es el reconocimiento de impactos en la salud humana, como las enfermedades respiratorias y de la piel que se han presentado dentro de las comunidades y que, en repetidas ocasiones, han sido denunciadas por estas y algunas instituciones. Aunque se presume falta de evidencias y estudios sobre estas afectaciones, como deficiencia en la asignación de entidades competentes para su comprobación, un estudio realizado por la empresa asegura que no existe relación causal directa entre el contacto con emisiones de material particulado y la aparición de estas enfermedades. De acuerdo con este, si bien puede haber un número determinado de enfermedades respiratorias en la región de La Guajira, no estaría demostrado que sea debido a la explotación de carbón, sino que correspondería a prácticas sociales, como la preparación de alimentos en fogones de leña, entre otras.



Es debido tener presente que el estudio mencionado representa la perspectiva de la empresa y que fue realizado a pequeña escala. En esta situación se observa la incompetencia institucional, así como la ausencia de una política pública para adelantar investigaciones epidemiológicas por parte de instituciones independientes, que permitan aclarar la relación entre la explotación de carbón y los efectos en la salud humana, hacia garantizar el derecho a un medio ambiente sano y a la salud de las comunidades potencialmente afectadas de La Guajira.

### **4.3 Estructura agraria y el desarrollo minero**

Sobre la tenencia de la tierra como punto problemático en este análisis, se puede afirmar que la cuestión presenta mínimas discusiones por parte de las autoridades estatales en relación con el desarrollo minero y que no se trata de un aspecto considerado dentro de los límites de crecimiento de la cadena de valor ni en la distribución de los beneficios de la minería. Sin embargo, es una de las reivindicaciones observadas más relevantes de las comunidades indígenas y afrodescendientes de La Guajira y dentro de los impactos, en el caso de la exploración minera La Colosa en Cajamarca. Lo cual es prueba de la desarticulación de las políticas públicas en su convergencia territorial.

Se observa falta de coordinación institucional entre la política minera y una política agraria, que no tiene una respuesta frente a las demandas de las comunidades étnicas afectadas para una ampliación territorial. Como se vio en los casos de Media Luna en la Alta Guajira y Horqueta 2, en las afrodescendientes ya reasentadas, que han denunciado las expulsiones de sus territorios ancestrales desde los orígenes de la actividad minera, con la reducción de los territorios de hábitat, tránsito y medios de vida, o que deja en manos de las políticas empresariales el desarrollo agrario en Cajamarca. Problemática que emerge puntualmente

cuando la comunidad Horqueta 2 justifica en la exigencia a la empresa Cerrejón que incluya dentro de las medidas de compensación de impactos socioambientales la ampliación territorial.

Una fase importante sobre el conflicto de la tenencia de tierra, la constituye el hecho de que, con el cierre progresivo de la mina, la empresa ha rehabilitado ambientalmente importantes áreas, sin que estas hagan parte aún de una política para reestablecer funciones socioambientales de ecosistemas de los que gozaban las comunidades antes de la iniciación del proyecto. Es decir, no se ha contemplado la devolución de bienes y servicios ecosistémicos de estas tierras a las comunidades étnicas. Lo que deja ver cómo la consideración de la propiedad de la tierra y de los territorios ancestrales, en relación con la planeación de la cadena de valor en el ciclo minero, ha sido un tema poco evaluado. Esta circunstancia exige un tratamiento serio por parte del Estado y de la empresa, hacia retribuir los derechos territoriales de las comunidades afectadas.

El planeamiento de un proyecto minero a cielo abierto de la magnitud de Cerrejón o La Colosa requiere de una planeación territorial paralela y articulada con los instrumentos de ordenamiento territorial y los planes de desarrollo, que incluya la participación decisiva y comprometida de las comunidades; pues, es por la vía de la afectación al territorio y a las formas de desarrollo que se configuran los riesgos de vulneración de los derechos colectivos. En los dos casos, claramente se observa la debilidad en la integración de las dimensiones de los impactos ambientales, culturales, sociales, económicos y políticos, en donde el papel más importante de las comunidades étnicas ha sido ser las receptoras de impactos sincrónicos y los instrumentos de consulta previa han tenido un carácter principalmente nominal.

La concepción de proyectos de gran minería dentro de la política minera nacional debe estar dotada de instrumentos concretos de planeación territorial con metas verificables, incluidos en los planes nacionales de

desarrollo, como elementos en donde se verifiquen los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad entre los entes nacionales y territoriales, definiendo claramente metas de desarrollo territorial que a su vez sean el contexto de garantías de derechos fundamentales. Esto superaría el concepto principalmente rentista de la política minera, y permitiría avanzar en la oportunidad de vincular los ordenamientos territorial y minero con el fin garantista del Estado del bienestar social, en los procesos de evaluación y control socioambiental de esta actividad minera.

#### **4.4 Certificación de presencia de comunidades étnicas en la definición de áreas de influencia**

Respecto a la relación entre los procesos de determinación y zonificación de áreas de influencia directa e indirecta de los componentes de modificación del proyecto; la certificación de presencia de comunidades étnicas y la consulta previa constituyen una dimensión integra, determinante, del derecho fundamental de la comunidad a preservar la integridad; lo que, en un proyecto en etapa avanzada con impactos históricos y territoriales acumulados requiere una problematización compleja e integral que actúe, asimismo, sobre esas condiciones, y no de manera fragmentada. Esto, en el entendido de que la consulta previa no es un fin en sí mismo, sino un medio para la garantía de los derechos étnicos.

Complementado lo anterior, es fundamental que el Estado, en todas sus jerarquías, realice esfuerzos contundentes hacia el registro sistemático de las comunidades étnicas del país, dentro del proceso de certificación del Ministerio del Interior, para la elaboración de estudios a profundidad que propendan por una comprensión detallada de las relaciones socioterritoriales. Lo que debe hacerse articuladamente entre instituciones nacionales y territoriales e, incluso, con otros organismos particulares. Previendo, además, la coordinación de la gestión de la

información, de manera que el Estado en su totalidad —y no solo el Ministerio— conozca las realidades territoriales y evalúe de forma integral y participativa las afectaciones que pueden vivir estas comunidades por cuenta de la actividad minera.

#### **4.5 Consulta previa y conocimiento libre, previo e informado**

Es crucial construir, de forma participativa, instrumentos de planeación y seguimiento que se correspondan con la necesidad del reconocimiento histórico de las vulneraciones a los derechos fundamentales de las comunidades étnicas, con un enfoque integral e histórico de los impactos y de las afectaciones generadas. Especialmente importante resulta acá la perspectiva territorial y étnica, el problema de la tierra y del territorio, como elementos cardinales hacia la reconstrucción y compensación histórica y en la salvaguarda y garantía actual y futura de esos derechos.

En tanto que, visiones generales con aplicaciones exegéticas son un riesgo para la solución concreta de problemas y la reivindicación real de derechos; en materia de reasentamientos, se hace necesario revisar y construir una regulación, de manera que incorpore un enfoque específico diferencial, sociocultural y territorial, así como las particularidades de la planeación minera de largo plazo. Esto, considerando el contexto actualizado de los derechos colectivos, desde la función estatal de la prestación de servicios públicos básicos, laborales, de proyectos productivos y reconstrucción de las estructuras sociales, entre otros. Lo anterior, sobre la base de una planeación territorial por parte del Estado, para que la decisión y consecuencias sobre un reasentamiento no dependa únicamente de la empresa transnacional y de las normas de desempeño del Banco Mundial, sino que se acoplen a las realidades territoriales y políticas del país y sus municipios.

El acompañamiento y la asesoría jurídica que debe brindarse a las comunidades étnicas requiere, igualmente, una reglamentación sobre el cómo, quién y mediante qué mecanismos y metodologías realizarla. De otro lado, la empresa no puede ser la única responsable del proceso en su totalidad, pues esto sesga el procedimiento consultivo, así como la acción del Estado, que debe ser el garante de los derechos fundamentales de las comunidades étnicas.

#### **4.6 La empresa transnacional que asume responsabilidades del Estado**

Los impactos territoriales que genera el establecimiento de empresas transnacionales con alta incidencia económica en territorios están relacionados con la debilidad del Estado en su capacidad de gestión territorial y de garantía de derechos relacionados con las diversas formas de desarrollo social, así como con la falta de vinculación coordinada a la planeación y control minero, en lo que la RSE y el rol que han asumido las empresas como reguladoras de gran parte de la vida cultural, territorial, económica, política y social de las comunidades en las zonas de influencia de estos proyectos.

Esto fue notorio en la situación de las comunidades afrodescendientes de La Guajira reasentadas por la empresa. Allí, esta asumió, con claras dificultades, la prestación de servicios públicos básicos en los lugares de destino, generando tensión con los entes territoriales en sus limitaciones de capacidad política, presupuestal y administrativa para asumir la garantía de los derechos fundamentales de la comunidad. A partir de esto fue posible identificar la disociación y la ambivalencia en las relaciones comunidades-Estado, que terminan incidiendo en tensiones sobre los acuerdos de la empresa con estas comunidades.

Asimismo, en el caso de expansión de Puerto Bolívar, fue posible observar una fuerte relación de dependencia y asistencialismo creado entre Cerrejón y las comunidades, debido a que la empresa asume la prestación

de servicios de agua potable, así como el apoyo a proyectos productivos y educativos, funciones estas del Estado. Con ello se afecta la capacidad de autonomía y reivindicación de derechos étnicos fundamentales, generándose ambigüedad en esta relación. El rol que asume la empresa — intencionalmente o no— le confiere un mayor poder territorial.

A este respecto, la planeación de la fase de cierre de la actividad minera plantea serios interrogantes sobre la previsión de una temporalidad para la gestión de los impactos socioambientales y sobre el hecho de que no se observen acciones concretas por parte de los entes territoriales para llevar a cabo otros modelos de desarrollo y ordenamiento, acordes con la planeación del ciclo minero, como la reconversión económica de los territorios con alta dependencia de la actividad minera y del agotamiento de un recurso finito, incluso en asuntos básicos para la sostenibilidad de la vida. Por ejemplo, un plan estratégico de abastecimiento de agua potable y de uso agropecuario.

Esto refiere nuevamente al problema de la debilidad de los instrumentos de ordenamiento y planeación, para articular incluso las acciones de RSE, de modo que promuevan y fortalezcan escenarios de largo plazo. Así, la actuación verdaderamente responsable debe considerar, para la etapa de cierre minero, la transición y reconversión de las regiones impactadas por la actividad minera a cielo abierto, permitiendo que la gestión de la empresa transnacional se articule a objetivos territoriales comunes, construidos democráticamente en los territorios locales y no resulte una acción totalizante, centro alrededor del cual giran el ordenamiento y el desarrollo local.

#### **4.7 Divulgación y acceso oportuno, transparente y objetivo de la información del proyecto minero**

Existen deficiencias en el acceso social a la información, especialmente sobre las decisiones que se toman frente a la planeación y

desarrollo del proyecto minero en el largo plazo. Esto es evidente tanto frente a las modificaciones y expansiones de la actividad minera de Cerrejón, como en los resultados de la exploración, en el caso de La Colosa.

En el primer caso, las situaciones encontradas muestran indudablemente que las comunidades étnicas son limitadas al rol de receptoras de las decisiones tomadas por el Estado y las empresas, más que desempeñar un papel determinante en las decisiones que afectan sus dimensiones de vida. Esta realidad es observable en las coyunturas actuales, pero también desde el inicio del proyecto, en 1984, a causa de la falta de información y participación previa, la insuficiente socialización con la que se realizaron los procesos de negociación, la inexistencia de debate, acompañamiento y asesoría hacia las comunidades, como de un desarrollo normativo de la minería, articulado a los desarrollos socioterritoriales.

De esta forma, las proyecciones para la explotación, ampliación, cambio en el modelo estatal-minero y, en general, las decisiones de largo plazo de la operación minera no consultan debidamente las realidades sociales, lo que impide incorporar la participación eficaz de la población afectada. Así, el ulterior desarrollo del espectro de derechos colectivos de comunidades étnicas configura una deuda expresada en escenarios actuales de negociación. Lo que demanda un proceso participativo amplio y estructural sobre el territorio, incluso en la perspectiva futura de la planeación del cierre minero. Las formas violentas de relación con las comunidades y de vulneración de sus derechos resultan fomentadas por el mismo Estado, quien no logra un mecanismo integral que resuelva la “actualización” de estos derechos.

#### **4.8 Divulgación de la información del proceso de exploración**

Resulta fundamental para el desarrollo y perfeccionamiento del principio de utilidad pública, garantizar el derecho a la participación

ciudadana democrática de las comunidades, y las autoridades territoriales que las representan, en la toma de decisiones para el desarrollo social y económico de sus territorios, con el acceso a la información referente a los proyectos de exploración y explotación minera de gran escala que el Gobierno nacional planea ejecutar en sus territorios.

Es necesaria la coordinación en la generación y divulgación de información por parte de las autoridades mineras nacionales, el Ministerio de Minas y Energía y la Agencia Nacional de Minería, encargadas de otorgar los títulos mineros a un privado, definiendo mecanismos de certeza frente a las expectativas de la fase exploratoria y la evaluación ambiental de las reservas mineras que se puedan determinar. Ya que las expectativas de la exploración son un riesgo que debe tener un método de información pública, por etapas, para aclarar los pasos de cierre de incertidumbres geológicas y mineras frente a lo social. Carencias evidentes en la forma de llegada de la empresa Anglo Gold Ashanti al Tolima.

En la fase exploratoria, la presentación de la información pública sobre el proyecto hacia la comunidad por parte de la empresa debe tener transparencia y ser el resultado de protocolos verificables por el Estado nacional, departamental y, principalmente, por el municipio y sus comunidades, como escenario de minimización del riesgo de sesgo en su acceso, gestión y divulgación. Igualmente, este tratamiento debe seguirse con la información de resultados de la exploración minera, en la evaluación de los métodos mineros de extracción y beneficio.

A su vez, la fase de exploración minera debe dotarse de un mecanismo para las expectativas generadas en torno a este tipo de actividades que impactan las formas y costos de vida locales, abruptas dinámicas en la demanda laboral, su conexión con otros sectores económicos desarrollados en la región, las expectativas de estabilidad laboral; que deben tener un tratamiento particular y cuidadoso en tanto que se trata de expectativas exploratorias.



La deficiencia en la divulgación de la información concerniente a los impactos socioambientales que generaría la posible actividad minera ha sido causa de fuertes debates locales y nacionales entre el sector privado, el Estado (nacional, departamental y municipal), las comunidades y las ONG que investigan y trabajan en la defensa de los derechos humanos respecto de la minería. La descalificación de argumentos de los sectores involucrados, se presenta, en muchos casos, sin la base de una información independiente y confiable entre las partes.

Esta dificultad no solamente reside en la disponibilidad de datos, sino en la concepción de una metodología de evaluación social, económica y ambiental, que permita un entendimiento claro y sencillo sobre la actividad minera a la sociedad. Análisis confiables de la relación costo-beneficio de toda la cadena de valor, en su relación con las actividades económicas del territorio; como construcción ampliación de transparencia útil a la toma de decisiones.

#### **4.9 Impactos socioambientales de las expectativas de exploración**

Se identificaron impactos sociales y culturales que devienen de la llegada de la actividad minera a los territorios locales, tales como la afectación en las prácticas económicas tradicionales, la inflación en la economía, la migración no planificada de la población (laboral directa e indirecta), la mayor demanda de servicios públicos, los riesgos sociales de alcoholismo, drogadicción y prostitución. Que ni el Estado con sus instrumentos de licenciamiento ambiental ni la empresa con las políticas de RSE han podido enfrentar. Para lo cual hace falta mayor investigación y una discusión sobre los impactos, con base en las especificidades geográficas, históricas, políticas, económicas y culturales de cada territorio en el que se plantee la localización de un proyecto minero a gran escala.

La evaluación separada del Programa de Trabajos y Obras (PTO) y la evaluación del impacto ambiental (EIA) no permiten la evaluación ambiental de alternativas, sobre las características técnicas del proyecto y su incidencia en variables socioambientales, ni las medidas de ajuste a los instrumentos de ordenamiento territorial y los planes de desarrollo municipales y departamentales, constituyendo un riesgo para la gestión del proyecto y para la participación objetiva de las comunidades frente al futuro del territorio y su desarrollo sostenible.

Es fundamental fortalecer a la entidad territorial, superando las concepciones “centralistas decimonónicas a partir de las que se mira a las regiones como ‘incapaces’”<sup>59</sup> (Corte Constitucional, 2014, p. 100), reconociendo la diversidad histórico-cultural de los municipios del país y reevaluando el creciente espíritu centralizador de la temática ambiental y minera. De forma que se valore la importancia de la intervención de los municipios en las decisiones que se toman sobre los proyectos que puedan afectar el medio ambiente y la calidad de vida. Por lo que es necesario definir en qué momento de la fase exploratoria se inicia un fortalecimiento de los instrumentos de ordenamiento territorial y de planeación del desarrollo, de manera que eventualmente puedan “soportar” la magnitud de un proyecto minero de gran escala.

Proyectos de gran minería pueden implicar efectos directos e indirectos sobre una amplia territorialidad regional, como en la pretendida instalación de la planta de beneficio en el municipio de Piedras, lo que hace patente la necesidad de instrumentos de planificación regional que consideren el rol de los departamentos, y no solamente el de los municipios, junto con las corporaciones autónomas regionales.

---

59 Aclaración de voto de los magistrados Alberto Rojas Ríos y Jorge Iván Palacio Palacio.

#### **4.10 El papel de la empresa transnacional en los territorios: inversión y participación social**

El papel de la empresa transnacional en los territorios en materia de inversión social y de relacionamiento con las autoridades territoriales, representantes de los habitantes, implica problemáticas en las acciones de inversión social. Esto particularmente en la fase exploratoria, cuando no se han definido, socializado ni evaluado las características del proyecto en concreto, representa el riesgo de incidir sobre la aceptación del proyecto y para el proceso de consulta social. De otro lado, las prácticas de inversión social de la empresa, en un escenario de déficit estatal (institucional, administrativa, económica y política), también configuran un escenario de riesgo respecto de la sobrevaloración de los beneficios reales y objetivos de la actividad minera a gran escala.

Los intereses políticos locales, regionales y nacionales no son ajenos y pueden tener incidencia en la forma y en los efectos de la inversión social de la empresa, de manera que esta puede utilizarse para generar recursos o capital político, directa o indirectamente, en favor de determinadas campañas políticas o intereses económicos, desconociendo las prioridades y formas de vida de las comunidades en el territorio. Porque el análisis de las configuraciones del poder local debe ser capaces de reconocer un escenario transparente de involucramiento democrático de las empresas.

La convergencia del surgimiento de nuevas disposiciones normativas que regulan y permiten la participación ciudadana en los asuntos mineros, como la consulta popular, requiere de mecanismos claros para ilustrar a la comunidad sobre esta figura de participación, su dimensión y los alcances de la decisión en la que participarán o sobre los temas a debatir y las implicaciones en el desarrollo social y económico de sus territorios, incluyendo el diseño de “la pregunta”. Permitiendo el

ejercicio integral de pronunciarse sobre un ordenamiento y desarrollo territorial donde se garantice la viabilidad económica, social y ambiental, y no se limitan a un mero plebiscito sobre la minería, sino que evalúe concretamente las alternativas del desarrollo de las regiones.

#### **4.11 El municipio frente al ordenamiento territorial y el desarrollo de la gran minería multinacional**

En muchas regiones del país, existe una debilidad estructural de los Planes de Ordenamiento Territorial. Su fortaleza se ha basado en criterios demográficos, desatendiendo otros factores, llevando a que muchos municipios del país tengan su versión más simple, conocida como Esquema de Ordenamiento Territorial (EOT). Esto representa un escenario de debilidad institucional, incapaz de asumir los impactos y consecuencias de la inserción de un proyecto minero a gran escala. Lo que hace necesario fortalecer también dichos instrumentos, como referencia para la evaluación adecuada de las variables del proyecto. Siendo necesario identificar el momento concreto y apropiado en la incertidumbre de la fase de exploración.

En la fase de explotación, es necesario que los proyectos de Responsabilidad Social Empresarial (RSE) se desarrollen con la participación de las comunidades y autoridades territoriales, y teniendo en cuenta los planes municipales de desarrollo, para que estas no resulten inversiones sociales aisladas, sino que se articulen y contribuyan al desarrollo social y económico de los municipios. Asimismo, la fase de cierre debe ser considerada como referente de sostenibilidad de dichas inversiones.

De otro lado, debe existir regulación por parte de alguna autoridad nacional electoral como el Consejo Nacional Electoral, la Registraduría Nacional del Estado Civil o la Defensoría del Pueblo,

que provea veedurías durante la campaña y la jornada de realización de consultas populares mineras, para garantizar la transparencia de los procesos tanto en las actuaciones de proselitismo político como en los resultados de las votaciones, para asegurar que la empresa transnacional no esté influenciando la realización de consultas populares, mediante financiación de campaña ni divulgación de información.

Los departamentos, en su rol de autoridad territorial mediadora de las relaciones e intereses entre los ámbitos nacional y municipal, deben desempeñar un papel activo y principal dentro de las relaciones entre la empresa y las comunidades, de manera que sea garante de la transparencia en cada una de las fases de la cadena de valor minera y el respeto de los derechos tanto de las comunidades y los municipios como de las empresas transnacionales en esos territorios.

Es necesario analizar y evaluar las formas de planeación del sector agropecuario del país a futuro y cómo podrían articularse a la actividad minera a gran escala, sin que una suprima a la otra. Para ello, es importante contemplar conjunta e integralmente el acumulado de impactos socioambientales que genera cada sector, y considerarse dentro de la planeación del ordenamiento territorial la definición de áreas de conservación y el ordenamiento minero. Además, teniendo en cuenta los mandatos constitucionales que privilegian la producción de alimentos sobre otras actividades (Constitución Política, art. 65) y el derecho que tienen las entidades territoriales y las comunidades de ordenar los usos del suelo y establecer prioridades en el ámbito local.

Es de vital importancia, construir políticas y acciones nacionales, departamentales y locales concretas de fortalecimiento al sector agropecuario a través de la inversión en su recuperación, la sostenibilidad ambiental y la mejora de la calidad de vida de comunidades, campesinos y trabajadores del campo.

## REFERENCIAS

Acosta, A. y Schuldt, J. (julio-agosto de 2006, p. x). Petróleo, rentismo y subdesarrollo: ¿una maldición sin solución? *Nueve Sociedad. Democracia y política en América Latina*(204), Recuperado de <http://nuso.org/articulo/petroleo-rentismo-y-subdesarrollo-una-maldicion-sin-solucion>

Acuña, J. P. (1999). Los Wayúu y los Cocina: Dos caras de una misma moneda en la resistencia indígena en La Guajira, siglo XVIII. *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura*(26), 1-24. Recuperado el 15 de noviembre de 2017, de <http://www.bdigital.unal.edu.co/20600/1/16760-52514-1-PB.pdf>

Agencia Nacional de Minería (mayo de 2017). *Código colombiano para el reporte público de resultados de exploración, estimación y clasificación de recursos minerales y reservas mineras (Borrador)*. Recuperado de [https://www.anm.gov.co/sites/default/files/DocumentosAnm/ccrr\\_v1.docx.pdf](https://www.anm.gov.co/sites/default/files/DocumentosAnm/ccrr_v1.docx.pdf)

Alcaldía de Albania. (2016). *Plan de desarrollo del municipio de Albania - La Guajira. Creer para crecer juntos 2016-2019*. Recuperado el 5 de septiembre de 2017, de alcalde Pablo Parra Córdoba: [https://drive.google.com/file/d/0B2qdYdy\\_dG45X0hMNVFvU2tCYUk/view](https://drive.google.com/file/d/0B2qdYdy_dG45X0hMNVFvU2tCYUk/view)

Alcaldía de Cajamarca. (2007). *Esquema de Ordenamiento Territorial*. Recuperado el 25 de noviembre de 2017

Alcaldía de Cajamarca. (s.f.). *Aspectos generales del municipio*. Recuperado el 22 de noviembre de 2017, de [http://www.cajamarca-tolima.gov.co/informacion\\_general.shtml](http://www.cajamarca-tolima.gov.co/informacion_general.shtml)

Alcaldía de Cajamarca. (s.f.). *Mapa de Cajamarca Tolima*. Recuperado el 13 de noviembre de 2017, de [http://www.cajamarca-tolima.gov.co/mapas\\_municipio.shtml?apc=bcEl%20municipio%20en%20el%20departamento-1-&x=2097554](http://www.cajamarca-tolima.gov.co/mapas_municipio.shtml?apc=bcEl%20municipio%20en%20el%20departamento-1-&x=2097554)

Alcaldía de Ibagué, T. (s.f.). *Localización*. Recuperado el 18 de noviembre de 2017, de <http://www.ibague.gov.co/portal/seccion/contenido/index.php?type=3&cnt=53>

Alcaldía de Piedras, T. (s.f.). *Información general*. Recuperado el 18 de noviembre de 2017, de [http://www.piedras-tolima.gov.co/informacion\\_general.shtml](http://www.piedras-tolima.gov.co/informacion_general.shtml)

Alcaldía de Uribia. (mayo de 2016). *Plan de Desarrollo del Municipio de Uribia “Todo por Uribia” 2016-2019*. Recuperado el 3 de septiembre de 2017, de <http://www.uribia-laguajira.gov.co/Transparencia/PlaneacionGestionControl/PLAN%20%20%20MUNICIPAL%20DE%20%20DESARROLLO%20DE%20URIBIA%20%20VERSION%20%20FINAL%20%20MAS%20%20FIRMAS%20%20MESA%20DIRECTIVA%20%20Y%20%20PARRAFO.pdf>

Anglo Gold Ashanti. (2014). *Lo que usted debe conocer sobre AngloGold Ashanti 2014*. Recuperado el 25 de noviembre de 2017, de Informe de gestión de la empresa en Colombia: [http://www.anglogoldashanticolombia.com/wp-content/uploads/2014/12/lo\\_que\\_debe-saber-de-anglogold-ashanti-colombia-colosa.pdf](http://www.anglogoldashanticolombia.com/wp-content/uploads/2014/12/lo_que_debe-saber-de-anglogold-ashanti-colombia-colosa.pdf)

Arango Mendoza, J. A. (abril de 2014). *Proyecto de minería de oro La Colosa. Identificación ambiental de la zona de explotación y sus impactos*. Recuperado el 17 de noviembre de 2017, de Tesis de grado de la Maestría en Gestión Ambiental de la Facultad de Estudios Ambientales y Rurales de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá: <https://repository.javeriana.edu.co/bitstream/handle/10554/13504/ArangoMendozaJulianAndres2014.pdf?sequence=1>

Bernal Arévalo, M. (julio-diciembre de 2015). Control social en el asentamiento colonial Nuestra Señora Santa María de los Remedios del Cabo de la Vela. (I. C. Antropología, Ed.). *Revista Colombiana de Antropología*, 51(2), 241-263.

Campeing, C. S. (Noviembre, 2013). *La Colosa: Una muerte anunciada. Informe Alternativo acerca del proyecto de Minería de Oro de AngloGold Ashanti en Cajamarca, Tolima, Colombia*. Cajamarca, Tolima. Colombia.: BM Colombia Solidarity Campaign. Recuperado el 31 de octubre de 2017, de [https://colombiasolidarity.org.uk/attachments/article/610/LA%20COLOSA\\_Una%20Muerte%20Anunciada.pdf](https://colombiasolidarity.org.uk/attachments/article/610/LA%20COLOSA_Una%20Muerte%20Anunciada.pdf)

Celedón, N. (6 de noviembre de 2014). *Esperamos que La Colosa tenga licencia ambiental en 2020*. Recuperado el 15 de noviembre de 2017, de Periódico virtual Portafolio - Página web de la empresa AngloGold Ashanti: <http://www.anglogoldashanticolombia.com/noticia/esperamos-que-la-colosa-tenga-licencia-ambiental-en-2020/>

Censat, CCAJAR, Cinep - Programa por la paz y Fuerza de Mujeres wayúu. (2015). *Informe de verificación arroyo Bruno, posibles impactos de su desviación*. Bogotá, Colombia: Cinep. Recuperado el 5 de agosto de 2017, de <http://censat.org/es/publicaciones/informe-de-verificacion-arroyo-bruno-posibles-impactos-de-su-desviacion>

Centro Nacional de Memoria Histórica. (s.f.). *Masacre de Cajamarca*. Recuperado el 30 de noviembre de 2017, de Rutas del Conflicto: <http://rutasdelconflicto.com/interna.php?masacre=194>

Centro Nacional de Memoria Histórica. (s.f.). *Masacre de Potosí*. Recuperado el 10 de diciembre de 2017, de Obtenido de la página oficial del Centro de Memoria Histórica: <http://rutasdelconflicto.com/interna.php?masacre=532>

Cerrejón. (2012). *Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo (Sg-Sst), 3 de noviembre de 2012*. Cerrejón. Obtenido de <https://es.scribd.com/doc/204821335/Sistema-de-Gestion-Cerrejon>

Cerrejón. (2015). *Cada gota de agua cuenta: Informe de sostenibilidad 2015*. Puerto Bolívar, La Guajira: Cerrejón. Recuperado el 10 de septiembre de 2017, de [http://www.cerrejon.com/wp-content/2015-min/Informe%20sost\\_2015\\_version%20ejecutiva-min.pdf](http://www.cerrejon.com/wp-content/2015-min/Informe%20sost_2015_version%20ejecutiva-min.pdf)



Cerrejón. (2015). *Desarrollo sostenible y responsabilidad social en los reasentamientos*. Cerrejón. Recuperado el 31 de octubre de 2017, de <http://www.cerrejon.com/site/desarrollo-sostenible-%E2%80%A2-responsabilidad-social-rse/reasentamientos.aspx>,

Cerrejón. (10 de junio de 2016). *Finaliza presentación del proyecto La Puente – arroyo Bruno en foro de Corpogujaira*. Recuperado el 30 de octubre de 2017, de <https://www.cerrejon.com/index.php/2016/06/10/finaliza-presentacion-del-proyecto-la-puente-arroyo-bruno-foro-corpogujaira>/Cerrejon. (31 de octubre de 2017). Obtenido de <http://www.cerrejon.com/site/desarrollo-sostenible-%E2%80%A2-responsabilidad-social-rse/reasentamientos.aspx>

Cerrejón. (s.f.). *Morbilidad por situaciones de salud en Cerrejón en 2012*. Cerrejón.

Cerrejón. (s.f.). *Antecedentes y Características del arroyo Bruno*. Recuperado el 30 de octubre de 2017, de <http://www.cerrejon.com/site/operacion-integrada/desarrollo-de-obras-en-el-tajo-la-puente/descripcion-de-las-obras/antecedentes-de-la-obra.aspx>

Cerrejón. (s.f.). *Desarrollo de obras en el Tajo La Puente*. Recuperado el 30 de octubre de 2017, de <http://www.cerrejon.com/site/operacion-integrada/desarrollo-de-obras-en-el-tajo-la-puente.aspx>

Cerrejón. (s.f.). *Obras del Tajo La Puente y descripción del desvío del arroyo Bruno*. Sección Descripción de las obras. Recuperado el 29 de octubre de 2017, de: <http://www.cerrejon.com/site/operacion-integrada/desarrollo-de-obras-en-el-tajo-la-puente/descripcion-de-las-obras.aspx>

Cerrejón. (s.f.). *Descripción de las Obras*. Recuperado el 30 de octubre de 2017, de Sección “Descripción de las Obras” de la página web de la empresa: <http://www.cerrejon.com/site/operacion-inte>

Cinep. (2016). *Informe especial Minería, conflictos agrarios y ambientales en el sur de la Guajira*. Recuperado el 19 de octubre de 2017, de <http://www.cinep.org.co/Home2/component/k2/item/234-informe-especial-mineria-conflictos-agrarios-y-ambientales-en-el-sur-de-la-guajira.html>

Cinep. (2016). *Necesitamos vivo al Bruno. La historia de un arroyo que no se quiere mover*. Recuperado el 30 de octubre de 2017, de <http://www.cinep.org.co/Home2/component/k2/item/190-necesitamos-vivo-al-bruno-la-historia-de-un-arroyo-que-quiere-ser-inamovible.html>

Colombia Solidarity Campaign, B. (noviembre de 2013). *La Colosa: Una Muerte Anunciada. Informe Alternativo acerca del proyecto de Minería de Oro de AngloGold Ashanti en Cajamarca, Tolima, Colombia*. Recuperado el 21 de noviembre de 2017, de [https://www.colombiasolidarity.org.uk/attachments/article/610/LA%20COLOSA Una%20Muerte%20Anunciada.pdf](https://www.colombiasolidarity.org.uk/attachments/article/610/LA%20COLOSA%20Una%20Muerte%20Anunciada.pdf)

Committee for Mineral Reserves International Reporting Standards (julio de 2006). *International Reporting Template for the public Reporting of Exploration Results, Mineral Resources and Mineral Reserves. 2006*. Recuperado de [http://www.criirco.com/criirco\\_template\\_v2.pdf](http://www.criirco.com/criirco_template_v2.pdf)

Consejo Nacional de Política Económica y Social. (agosto 20 de 2013). *Lineamientos de política para el desarrollo de proyectos de interés nacional y estratégicos – pines* [Documento Conpes 3762]: DNP. Recuperado de <http://parquearvi.org/wp-content/uploads/2016/11/Documento-CONPES-3762-de-2013.pdf>

Contraloría General de la República (noviembre de 2016). *Uso y manejo de las regalías La Guajira 2012 y 2015*. Recuperado de [https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/600907/Uso+y+manejo+de+las+regal%C3%ADas+La+Guajira\\_13\\_diciembre\\_2016.pdf/31072221-be34-4ec6-87e0-f10874a8747f?version=1.0](https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/600907/Uso+y+manejo+de+las+regal%C3%ADas+La+Guajira_13_diciembre_2016.pdf/31072221-be34-4ec6-87e0-f10874a8747f?version=1.0)

Corpogujaira. (2007). *Estudio de Calidad del Aire en la Jurisdicción de Corpogujaira: Municipios de Maicao, Riohacha, área de influencia de carbones El Cerrejón y Termogujaira*. Riohacha: Corpogujaira.

Corpogujaira. (2009). *Plan de Manejo de Reserva Forestal Protectora de los Montes de OCA (RFPMO)*. Riohacha: Corpogujaira. Recuperado el 30 de octubre de 2017, de [http://www.corpogujaira.gov.co/web/attachments\\_Joom/article/946/PLAN%20DE%20MANEJO%20DE%20LA%20RFPMO.pdf](http://www.corpogujaira.gov.co/web/attachments_Joom/article/946/PLAN%20DE%20MANEJO%20DE%20LA%20RFPMO.pdf)

Corpogujaira. (2010). *Informe Calidad del Aire. Corredor minero año de 2009*. Guajaira. Riohacha: Corpogujaira. Recuperado el 1 de Noviembre de 2017, de [http://www.corpogujaira.gov.co/web/attachments\\_Joom/article/126/calidad2009.pdf](http://www.corpogujaira.gov.co/web/attachments_Joom/article/126/calidad2009.pdf)

Corpogujaira. (14 de Abril de 2016). *Corpogujaira no aprobó desvío de arroyo bruno*. Recuperado de Sección de Noticias: <http://Corpogujaira.gov.co/wp/Corpogujaira-no-aprobo-desvio-de-arroyo-bruno/>

Corpoica y Cortolima. (2009). *Informe final Estudio de Estado Actual (EEA) y Plan de Manejo (PM) de los páramos del departamento del Tolima*. Recuperado el 13 de diciembre de 2017

Cortolima. (1). (s.f.). *Proyecto Plan Ordenación y manejo de la Cuenca hidrografía del Río Coello: Fase II diagnóstico*. Recuperado el 13 de diciembre de 2017

Cortolima. (2). (s.f.). *Proyecto Plan Ordenación y manejo de la Cuenca hidrografía del Río Prado: Fase II diagnóstico*. Recuperado el 12 de diciembre de 2017

Cortolima. (octubre de 2014). *Cajamarca y La Colosa en la Agenda Nacional*. Recuperado el 5 de diciembre de 2017, de <http://cortolima.gov.co/boletines-prensa/cajamarca-colosa-agenda-nacional>

Defensoría del Pueblo. (2014). *Crisis humanitaria en La Guajira 2014: Acción integral de la Defensoría del Pueblo en el departamento*. Bogotá: Defensoría del Pueblo.

Dejusticia. (23 de marzo de 2017). *Precisiones sobre el alcance de la consulta popular y su impacto sobre los proyectos mineros en curso*. Recuperado el 17 de diciembre de 2017, de [https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/04/fi\\_name\\_recurso\\_932.pdf](https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/04/fi_name_recurso_932.pdf)

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (s.f.). *La visibilización estadística de los grupos étnicos colombianos*: DANE. Recuperado de [https://www.dane.gov.co/files/censo2005/etnia/sys/visibilidad\\_estadistica\\_etnicos.pdf](https://www.dane.gov.co/files/censo2005/etnia/sys/visibilidad_estadistica_etnicos.pdf)

EITI Colombia. (5 de diciembre de 2017). *Iniciativa mundial validará avance en transparencia de industria extractiva colombiana*. Recuperado el 26 de diciembre de 2017, de <http://www.eiticolombia.gov.co/noticias/iniciativa-mundial-validara-avance-en-transparencia-de-industria-extractiva-colombiana>

Fedesarrollo (febrero de 2016). *Contribución fiscal de la operación minera de El Cerrejón a las finanzas públicas y situación fiscal de las entidades territoriales de su área de influencia en el departamento de La Guajira 2000-2014*. Recuperado de [http://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/2970/Repór\\_Febrero\\_2016\\_Fuentes\\_y\\_Delgado.pdf?sequence=3&isAllowed=y](http://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/2970/Repór_Febrero_2016_Fuentes_y_Delgado.pdf?sequence=3&isAllowed=y)

Foro Nacional por Colombia. (septiembre de 2014.). *El sector extractivo en Colombia 2013, Observatorio de las Industrias Extractivas en Colombia*. Bogotá Colombia: Brot Für die welt.

Gallo Óscar y Pico Carmen. (2017). *La salud laboral en el sector minero. La invisibilidad de las enfermedades laborales en el Cerrejón*. Medellín, Colombia: Escuela Nacional Sindical.

Gobernación de La Guajira. (septiembre de 2014). *Plan de desarrollo departamento de La Guajira 2014-2015. "Por Nuestra Guajira, Hagámoslo Juntos"*. (G. d. Guajira, Ed.) Recuperado el 20 de octubre de 2017, de <http://www.laguajira.gov.co/web/la-gobernacion/planes-de-desarrollo/42-plan-de-desarrollo-2014-2015.html>

Gobernación de La Guajira. (2017). *Informe conflictividad minera*. Riohacha: Gobernación de La Guajira.

Gobierno Regional de Cajamarca. (2010). *Plan de Desarrollo Regional Concertado, Cajamarca 2021*. Cajamarca: Alcaldía de Cajamarca, Tolima.

Instituto de Ingenieros de Minas de Chile (2003). *Código para la certificación de prospectos de exploración, recursos y reservas mineras 2003*. Recuperado de [http://www.crirSCO.com/chico\\_espanol.pdf](http://www.crirSCO.com/chico_espanol.pdf)

Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC. (2003). *Mapa Físico Político del Departamento de La Guajira. Mapa digital integrado*. (IGAC, Ed.) Recuperado el 10 de diciembre de 2017, de [http://geoportal.igac.gov.co/mapas\\_de\\_colombia/igac/mps\\_fisicos\\_deptales/2003/Guajira.pdf](http://geoportal.igac.gov.co/mapas_de_colombia/igac/mps_fisicos_deptales/2003/Guajira.pdf)

Julio-Estrada, J. y Herrera, D. (2016). Los instrumentos de ordenamiento territorial y la minería del carbón a gran escala en Colombia: la reglamentación del uso del suelo minero en los Planes de Ordenamiento Territorial de los municipios con mayor producción carbonífera. En J. C. Henao, *Minería y desarrollo. Tomo 5: Historia y gobierno del territorio minero*. Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia.

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2011). *Términos de referencia para el sector minería para la realización de Estudio de Impacto Ambiental. Dirección de Licencias Permisos y Trámites Ambientales*. Bogotá: MinAmbiente y Desarrollo Sostenible. Recuperado de [https://www.anm.gov.co/sites/default/files/normativas/term\\_ref\\_explotacion-mineria\\_0.pdf](https://www.anm.gov.co/sites/default/files/normativas/term_ref_explotacion-mineria_0.pdf)

Ministerio de Minas y Energía - UPME. (Octubre de 2016). *Boletín Estadístico Minas y Energía. 2012 - 2016*. Recuperado el 15 de diciembre de 2017, de [http://www1.upme.gov.co/simco/Documents/Boletin\\_Estadistico\\_2012\\_2016.pdf](http://www1.upme.gov.co/simco/Documents/Boletin_Estadistico_2012_2016.pdf)

Ministerio de Minas y Energía, ANM y UPME. (2014). *Plan Nacional de Ordenamiento Minero PNOM. Documento en Extenso Anexo a Resolución UPME 0256 de 2014*. Recuperado el 25 de diciembre de 2017, de Resolución UPME 0256: [http://www1.upme.gov.co/simco/PlaneacionSector/Documents/PNOM\\_EN\\_EXTENSO.pdf](http://www1.upme.gov.co/simco/PlaneacionSector/Documents/PNOM_EN_EXTENSO.pdf)

Ministerio del Interior. (19 de mayo de 2014). *Protocolización en consulta con comunidad wayúu*. Bogotá: Ministerio del Interior. Recuperado el 12 de diciembre de 2017, de <http://www.mininterior.gov.co/sala-de-prensa/noticias/protocolizacion-en-consulta-con-comunidad-Wayúu>

Ministerio del Interior. (2013). *Consulta Previa un derecho de los grupos étnicos*. Bogotá: Ministerio del Interior. Recuperado el 30 de octubre de 2017, de [http://www.upme.gov.co/Memorias%20Convocatoria%20Redes%20de%20Alto%20Voltaje/MININTERIOR\\_CONSULTA-PREVIA.pdf](http://www.upme.gov.co/Memorias%20Convocatoria%20Redes%20de%20Alto%20Voltaje/MININTERIOR_CONSULTA-PREVIA.pdf)

Ministerio del Interior. (mayo de 2017). *Acta de preconsulta: cumplimiento de la sentencia T-704 de 2016*. La Guajira: Ministerio del Interior.

Morillo Arapé, A. (enero-junio de 2011). Representaciones sociales de la vivienda urbana indígena: Una aproximación desde los Wayúu en Maracaibo, Venezuela. *Espacio Abierto Cuaderno Venezolano de Sociología*, 20(1), 159-190. Recuperado de <http://produccioncientificaluz.org/index.php/espacio/article/view/1429>

Múnera, L., Granados, M., Teherán, S. y Naranjo, J. (enero-junio de 2014). Bárbaros Hoscos. Historia de resistencia y conflicto en la explotación del carbón en la Guajira, Colombia. *Opera*(14), 47-69.

Municipio de Barrancas. (2002). *Esquema de Ordenamiento Territorial 2002-2010 "Volvamos al Orden"*. Resumen ejecutivo.

Pardo, A. (s.f.). *Minería y Desplazamiento de Comunidades: El Caso de La Colosa en Cajamarca*. Colombia Punto Medio.

Presidencia de la República de Colombia. (miércoles 22, de noviembre de 2017). *Declaración del presidente Juan Manuel Santos al término del Gabinete de Posconflicto con empresarios y firma decreto obras por impuestos*. Recuperado el 19 de diciembre de 2017, de <https://www.minminas.gov.co/detalle-galeria?id=23951172&tipo=Video>

Ramírez Díaz, R., Ustate Arregocés, R., Arregocés Pérez, S., Múnera Montes, L., Granados Castellanos, M., Teherán Sánchez, S., . . .  
Rodríguez Gaitán, L. F. (2015). *Bárbaros Hoscos. Historia de la (des) territorialización de los negros de la comunidad de Roche*. Bogotá: Cinep - Programa por la Paz. Recuperado el 17 de septiembre de 2017, de <http://biblioteca.clacso.edu.ar/Colombia/cinep/20161102010122/20150202.barbaroshoscos.pdf>

Registraduría Nacional del Estado Civil. (2013). *En consulta popular celebrada el domingo 28 de julio, los habitantes de Piedras, Tolima, dijeron "no" a la exploración minera en su municipio. Comunicado de Prensa 528*. Recuperado el 5 de diciembre de 2017, de <http://www.registraduria.gov.co/En-consulta-popular-celebrada-hoy,10769.html>

Registraduría Nacional del Estado Civil. (2017). *Habitantes de Cajamarca (Tolima) dijeron no a la ejecución de proyectos y actividades mineras en este municipio. Comunicado de Prensa 36*. Recuperado el 13 de diciembre de 2017, de <http://www.registraduria.gov.co/Habitantes-de-Cajamarca-Tolima,23943.html>

Registraduría Nacional del Estado Civil. (s.f.). *Calendario Electoral*. Recuperado el 17 de diciembre de 2017, de <http://www.registraduria.gov.co/-Calendarios-Electorales-.html>

Registraduría Nacional del Estado Civil. (s.f.). *Consultas populares: Mecanismo de participación creado por la Ley 134 de 1994*. Recuperado el 30 de noviembre de 2017, de <http://www.registraduria.gov.co/Consultas-populares-mecanismo-de.html>

Registraduría Nacional del Estado Civil. (s.f.). *Estas son las preguntas más frecuentes sobre las autoridades locales en Colombia*. Recuperado el 20 de diciembre de 2017, de <http://www.registraduria.gov.co/Estas-son-las-preguntas-mas,18586.html>

Registraduría Nacional del Estado Civil. (s.f.). *Histórico de Consultas Populares*. Recuperado el 17 de diciembre de 2017, de <http://www.registraduria.gov.co/-Historico-Consultas-populares-.html>

Robledo Silva, P. (2016). Los principios de coordinación, concurrencia y subsidiaridad: una posible solución a la problemática de reparto de competencias en materia minera. En J. C. Henao, *Minería y desarrollo tomo 5: historia y gobierno del territorio minero*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Universidad del Sinú. (2007). *Informe técnico final proyecto: evaluación de la exposición, efectos genotóxicos y susceptibilidad genética en una población ocupacionalmente expuesta a residuos de minería de carbón*. Montería, Córdoba. Colombia: Universidad del Sinú.

UPME 2014, Plan Nacional de Ordenamiento Minero – PNOM. Recuperado de [http://www1.upme.gov.co/simco/PlaneacionSector/Documents/PNOM\\_EN\\_EXTENSO.pdf](http://www1.upme.gov.co/simco/PlaneacionSector/Documents/PNOM_EN_EXTENSO.pdf)

Velázquez C., F. E. (Abril, 2016.). *Minería y descentralización en Colombia: Asunto no resuelto*. Bogotá: Foro Nacional por Colombia.

Wilches-Chaux, G. (2011). *La red Tabaco de desarrollo endógeno. Un proceso de crecimiento humano, unión comunitaria, construcción de alianzas y fortalecimiento territorial a partir del conflicto*. Bogotá: ARFO Editores e Impresores.



## JURISPRUDENCIA NACIONAL

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta. (21 de agosto del 2014) Sentencia de Tutela 11001-03-15-000-2013-02635-00 (AC). [CP. Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez]

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta. (7 de diciembre del 2016) Sentencia de Tutela 11001-03-15-000-2016-02396-00. [CP. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas]

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. (15 de diciembre del 2016) 11001-03-15-000-2016-03415-00. [CP. Carlos Enrique Moreno Rubio]

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. (13 de octubre del 2017) Sentencia de Tutela 44001-23-33-000-2016-00079-01. [CP. Martha Teresa Briceño de Valencia]

Corte Constitucional. (29 de octubre de 2009) Sentencia T-769. [MP. Nilson Pinilla Pinilla].

Corte Constitucional. (3 de marzo de 2011) Sentencia T-129. [MP. Jorge Iván Palacio Palacio].

Corte Constitucional. (5 de marzo de 2014) Sentencia C-123 de 2014. [MP. Alberto Rojas Ríos].

Corte Constitucional. (8 de febrero de 2016) Sentencia C-035. [MP. Gloria Stella Ortiz Delgado].

Corte Constitucional. (25 de mayo de 2016) Sentencia C-273. [MP. Gloria Stella Ortiz Delgado].

Corte Constitucional. (19 de agosto de 2016) Sentencia T-445 de 2016. [MP. Jorge Iván Palacio Palacio].

Corte Constitucional. (13 de diciembre de 2016) Sentencia T-704 [MP. Luis Ernesto Vargas Silva].

Corte Constitucional. (9 de agosto de 2017) Auto 419 [MP. Luis Guillermo Guerrero Pérez].

## **NORMATIVA NACIONAL:**

ANLA. (18 de julio de 2012). *Por la cual se modifica un plan de manejo ambiental y se toman otras determinaciones*. [Resolución 0572 de 2012] Do. Recuperado de [http://comisiones.anla.gov.co/sites/default/files/res\\_0572\\_180712.pdf](http://comisiones.anla.gov.co/sites/default/files/res_0572_180712.pdf)

Congreso de la República de Colombia. (4 de marzo de 1991). *Por la cual se aprueba el Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, adoptado por la 76a. reunión de la Conferencia General de la OIT, Ginebra 1989*. [Ley 21 de 1991]. DO: 39.720.

Congreso de la República de Colombia. (27 de agosto de 1993). *Por la cual se desarrolla el artículo transitorio 55 de la Constitución Política*. [Ley 70 de 1993]. DO: 41.013.

Congreso de la República de Colombia. (31 de mayo de 1994). *Por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana*. [Ley 134 de 1994]. DO: 41.373/ Recuperado el 20 de diciembre de 2017, de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=330>

Congreso de la República de Colombia. (15 de julio de 1994). *Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo*. [Ley 152 de 1994]. DO: 41.450.

Congreso de la República de Colombia. (15 de agosto de 2001). *Por la cual se expide el Código de Minas y se dictan otras disposiciones*. [Ley 685 de 2001]. DO: 44.545/ Recuperado el 10 de noviembre de 2017, de <http://www.crc.gov.co/files/Normatividad/Mineria/685.pdf>

Congreso de la República de Colombia. (11 de julio de 2012). *por medio de la cual se establece la organización del Sistema de Riesgos Laborales*. [Ley 1562 de 2012] DO: 48.488/ Recuperado de <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/DIJ/Ley-1562-de-2012.pdf>

Congreso de la República de Colombia. (6 de julio de 2015 ). *Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática*. [Ley Estatutaria 1757 de 2015]. DO. 49.565/ Recuperado de [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1757\\_2015.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1757_2015.html).

Constitución Política de Colombia. [Const.] (1991)

Corpogujaira. (20 de enero de 2014). *Autoriza el aprovechamiento forestal único en los predios La Horqueta y La Holandesa localizados en la zona Campo Herrera – Tajo La Puente en jurisdicción del municipio de Albania, La Guajira*. [Resolución 0096 de 2014]. Recuperado de <http://corpogujaira.gov.co/wp/resoluciones-2015/>

Corpogujaira. (22 de agosto de 2016). *Impone medida preventiva a Cerrejón consistente en la suspensión de actividades relacionadas con la emisión de partículas provenientes de la operación que se adelanta en Puerto Bolívar*. [Resolución 1749 de 2016].

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (27 de julio de 1998). *Por medio de la cual se establece el Plan de Manejo Ambiental presentado por las empresas Carbones de Colombia S. A. (Carbocol) e International Colombia Resources Corporation (Intercor)*. [Resolución 670 de 1998]. DO.

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (16 de diciembre de 2005). *Por la cual se revocan las Resoluciones 942 de 2002 y 1243 de 2002, se modifica la Resolución 797 de 1983, se acumulan unos expedientes, se establece un plan de manejo ambiental integral y se dictan otras determinaciones*. [Resolución 2097 de 2005]. DO.

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (26 de mayo de 2015). *Por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector ambiente y desarrollo sostenible*. [Decreto 1076 de 2015] Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=62511>

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (9 de junio de 2017). *Por medio de la cual se niega la sustracción temporal de un área de la Reserva Forestal Central establecida por la Ley 2ª. de 1959*. [Resolución 1087 de 2017] DO.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (22 de noviembre de 2017). *Por el cual se adiciona el título 5 de la parte 6 del libro 1 al Decreto 1625 de 2016, Único Reglamentario en Materia Tributaria para reglamentar el artículo 238 de la Ley 1819 de 2016*. [Decreto 1915 de 2017]. DO. 50425. Recuperado de <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%201915%20DEL%2022%20DE%20NOVIEMBRE%20DE%202017.pdf>.

Ministerio de Minas y Energía. (10 de enero de 1994). *Medidas de Prevención y Seguridad en las labores mineras*. [Decreto 035 de 1994] DO. Recuperado de [http://servicios.minminas.gov.co/compilacionnormativa/docs/resolucion\\_minminas\\_181467\\_2011.htm#POL%C3%8DTICA](http://servicios.minminas.gov.co/compilacionnormativa/docs/resolucion_minminas_181467_2011.htm#POL%C3%8DTICA) NACIONAL DE SEGURIDAD MINERA

Ministerio de Minas y Energía. (9 de mayo de 2013). *Por el cual se reglamenta el artículo 37 de la Ley 685 de 2001*. [Decreto 934 de 2013]. DO. 48785. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal1.jsp?i=53052>

Ministerio de Minas y Energía, ANM y UPME. (2014). *Plan Nacional de Ordenamiento Minero (PNOM)*

Ministerio de Salud y Protección Social. (26 de julio de 2003). *Pensiones por actividades de Alto Riesgo y se modifican y señalan las condiciones, requisitos y beneficios del régimen de pensiones*. [Decreto 2090 de 2003].

DO. Recuperado de [https://normativa.colpensiones.gov.co/colpens/docs/decreto\\_2090\\_2003.htm](https://normativa.colpensiones.gov.co/colpens/docs/decreto_2090_2003.htm)

Ministerio del Interior. (12 de octubre de 1995). *Por el cual se reglamenta el Capítulo III de la Ley 70 de 1993, se adopta el procedimiento para el reconocimiento del derecho a la propiedad colectiva de las “Tierras de las Comunidades Negras” y se dictan otras disposiciones.* [Decreto 1745 de 1995]. DO. 42049. <https://www.minagricultura.gov.co/Normatividad/Decretos/Decreto%201745%20de1995.pdf>

Ministerio del Interior. (13 de julio de 1998). *Por el cual se reglamenta la consulta previa con las comunidades indígenas y negras para la explotación de los recursos naturales dentro de su territorio.* [Decreto 1320 de 1998]. DO. 43340. Recuperado de <https://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/co-decreto-1320-98-consulta-previa-indigenas-2.pdf>

Ministerio del Interior y de Justicia. (29 de octubre de 2007). *Por el cual se crea la Comisión Intersectorial para el Avance de la Población Afrodescendientes colombiana, Palenquera y Raizal.* [Decreto 4181 de 2007]. DO. 46797. Recuperado de [http://www.urosario.edu.co/jurisprudencia/catedra-viva-intercultural/Documentos/Decreto\\_4181\\_de\\_2007.pdf](http://www.urosario.edu.co/jurisprudencia/catedra-viva-intercultural/Documentos/Decreto_4181_de_2007.pdf)

Presidencia de la República de Colombia. (5 de agosto de 2003). *Por el cual se reglamenta el artículo 10 de la Ley 388 de 1997.* [Decreto 2201 de 2003]. DO. 45270. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=11532>

Senado de la República. (2017). *Por medio de la cual se dictan disposiciones en materia de participación ciudadana.* [Borrador Proyecto de Ley]. Recuperado de <http://leyes.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicados/proyectos%20de%20ley/2017%20-%202018/PL%200099-17%20Participacion%20Ciudadana.pdf>

## ENTREVISTAS

Cerrejón. (Octubre, 2017). Consultas populares y procesos de participación ciudadana en torno a la actividad minera AngloGold Ashanti. (E. d. Colombia, Entrevistador)

Comité Ambiental del Tolima. (7 de noviembre de 2017). Consultas populares y procesos de participación ciudadana en torno a la actividad minera Anglo Gold Ashanti. (U. E. Equipo Investigación FCSH, Entrevistador)

Comunidad Patilla. (Octubre, 2017). Consultas populares y procesos de participación ciudadana en torno a la actividad minera AngloGold Ashanti. (E. d. Colombia, Entrevistador)

Comunidad Roche. (Octubre, 2017). Consultas populares y procesos de participación ciudadana en torno a la actividad minera AngloGold Ashanti. (E. d. Colombia, Entrevistador)

Comunidad Tabaco. (Octubre, 2017). Consultas populares y procesos de participación ciudadana en torno a la actividad minera AngloGold Ashanti. (E. d. Colombia, Entrevistador)

Concejal de Cajamarca (Tolima). (8 de noviembre de 2017). Consultas populares y procesos de participación ciudadana en torno a la actividad minera AngloGold Ashanti. (E. d. Colombia, Entrevistador)

Concejal de Piedras (Tolima). (9 de noviembre de 2017). Consultas populares y procesos de participación ciudadana en torno a la actividad minera Anglo Gold Ashanti. (E. I. FCSH, Entrevistador)

Conciencia Campesina. (viernes 10 de noviembre de 2017). Consultas populares y procesos de participación ciudadana en torno a la actividad minera AngloGold Ashanti. (E. d. Colombia, Entrevistador)

Corproopia. (9 de noviembre de 2017). Consultas populares y procesos de participación ciudadana en torno a la actividad minera AngloGold Ashanti. . (E. d. Colombia, Entrevistador)

Cosajuca. (10 de noviembre de 2017). Consultas populares y procesos de participación ciudadana en torno a la actividad minera AngloGold Ashanti. (E. d. Colombia, Entrevistador)

Delegado del DNP del departamento de La Guajira, s. B. (10 de agosto de 2017). Minería y Derechos Humanos, casos Cerrejón en La Guajira y La Colosa Regional en el Tolima. (E. d. Colombia, Entrevistador)

Funcionario de la Defensoría del Pueblo Regional Guajira. (19 de octubre del 2017). Consultas populares y procesos de participación ciudadana en torno a la actividad minera AngloGold Ashanti. (E. d. Colombia, Entrevistador)

Funcionario de la Dirección de Recursos No Renovables de la Oficina de Minería, G. d. (7 de noviembre de 2017). Consultas populares y procesos de participación ciudadana en torno a la actividad minera AngloGold Ashanti. (E. d. Colombia, Entrevistador)

García, Juan Carlos, Gerencia de Tierras y Reasentamientos de Cerrejón. (Octubre, 2017). Consultas populares y procesos de participación ciudadana en torno a la actividad minera AngloGold Ashanti. (E. d. Colombia, Entrevistador)

Líder de la Comunidad Kumusuchiwou. (19 de octubre del 2017). Consultas populares y procesos de participación ciudadana en torno a la actividad minera AngloGold Ashanti. (E. d. Colombia, Entrevistador)

Maximiliano de Tabaco. (Octubre, 2017). Consultas populares y procesos de participación ciudadana en torno a la actividad minera AngloGold Ashanti. (E. d. Colombia, Entrevistador)

Ojada, Pablo, Abogado de las comunidades. (Octubre, 2017). Consultas populares y procesos de participación ciudadana en torno a la actividad minera AngloGold Ashanti. (E. d. Colombia, Entrevistador)

Representante del Consejo Comunitario de Roche (Octubre, 2017)  
Consultas populares y procesos de participación ciudadana en torno a la actividad minera AngloGold Ashanti. (E. d. Colombia., Entrevistador)

Representante legal de la Asociación de productores de Frijol de Cajamarca (Aprofil). (10 de noviembre de 2017). Consultas populares y procesos de participación ciudadana en torno a la actividad minera AngloGold Ashanti. . (E. d. Colombia, Entrevistador)

Representante legal de la Vereda El Diamante, C. (. (10 de noviembre de 2017). Consultas populares y procesos de participación ciudadana en torno a la actividad minera AngloGold Ashanti. (E. d. Colombia, Entrevistador)

Secretario de Planeación de la Alcaldía de Cajamarca. (9 de noviembre de 2017). Consultas populares y procesos de participación ciudadana en torno a la actividad minera AngloGold Ashanti. (E. d. Colombia, Entrevistador)

## **PRENSA:**

Contagio Radio. (18 de octubre de 2017). *Registraduría pide suspender consulta popular en Granada, Meta*. Recuperado el 14 de diciembre de 2017, de <http://www.contagioradio.com/por-falta-de-presupuesto-se-suspende-consulta-popular-en-granada-meta-articulo-48063/>

Contagio Radio. (31 de octubre de 2017). *El 10 de diciembre habrá consulta popular en Carmen de Chucuri, Santander*. Recuperado el 19 de diciembre de 2017, de <http://www.contagioradio.com/el-10-de->



diciembre-se-hara-consulta-popular-en-carmen-de-chucuri-santander-articulo-48621/

Contagio Radio. (14 de noviembre de 2017). *Consulta popular en El peñón le gana una batalla a ministerio de minas*. Recuperado el 20 de diciembre de 2017, de <http://www.contagioradio.com/consulta-popular-penon-le-gana-una-batalla-ministerio-minas-articulo-49033/>

Contagio Radio. (17 de noviembre de 2017). *El Carmen de Chucuri seguirá en lucha para lograr consulta popular*. Recuperado el 15 de noviembre de 2017, de [http://www.contagioradio.com/carmen\\_de\\_chucuri\\_consulta\\_popular-articulo-49097/](http://www.contagioradio.com/carmen_de_chucuri_consulta_popular-articulo-49097/)

El Espectador. (18 de julio de 2012). *Análisis del caso AngloGold Ashanti Cajamarca*. Recuperado el 3 de diciembre de 2017, de Infografía explicativa sobre una proyección muy general sobre el complejo aurífero La Colosa en Cajamarca Tolima <https://www.elespectador.com/noticias/actualidad/vivir/analisis-del-caso-anglogold-ashanti-cajamarca-articulo-361088>

El Espectador. (29 de abril de 2014). *Consulta popular en Monterrey se aplaza, no se cancela*. Recuperado el 20 de diciembre de 2017, de <https://www.elespectador.com/noticias/nacional/consulta-popular-monterrey-se-aplaza-no-se-cancela-articulo-489414>

El Espectador. (27 de marzo de 2017). *“Consulta minera en Cajamarca no tiene la capacidad de cambiar la ley”: Gobierno*. Recuperado de <https://www.elespectador.com/noticias/nacional/consulta-minera-en-cajamarca-no-tiene-la-capacidad-de-cambiar-la-ley-gobierno-articulo-686515>

El Espectador. (7 de junio de 2017). *AbreBocas El Espectador. Consultas populares*. Recuperado el 20 de diciembre de 2017, de <http://acmineria.com.co/Video-AbreBocas-ElEspectador>

El Espectador. (10 de noviembre de 2017). *Consejo de Estado suspende consulta minera en Une (Cundinamarca)*. Recuperado el 20 de diciembre de 2017, de <https://www.elespectador.com/noticias/judicial/consejo-de-estado-suspende-consulta-minera-en-une-cundinamarca-articulo-722588>

El Nuevo Día. (26 de agosto de 2013). *En Espinal también se ‘cocina’ consulta popular sobre minería*. Recuperado de <http://www.elnuevodia.com.co/nuevodia/tolima/regional/192586-en-espinal-tambien-se-cocina-consulta-popular-sobre-mineria>

El Tiempo. (8 de junio de 2017). *Los municipios que evalúan el futuro de la minería en sus territorios*. Recuperado el 20 de diciembre de 2017, de <http://www.eltiempo.com/colombia/otras-ciudades/exploracion-minera-y-consulta-popular-en-44-municipios-de-colombia-96876>

El Tiempo. (6 de noviembre de 2017). *Las trabas de la consulta minera en Córdoba, Quindío*. Recuperado el 20 de diciembre de 2017, de <http://www.eltiempo.com/colombia/otras-ciudades/las-trabas-de-la-consulta-minera-en-cordoba-quindio-148528>

El Tiempo. (27 de noviembre de 2017). *La Macarena, Meta, no pudo hacer su consulta minera*. Recuperado el 20 de diciembre de 2017, de <http://www.eltiempo.com/colombia/otras-ciudades/no-se-realizo-la-consulta-minera-en-la-macarena-meta-155638>

Noticias Caracol. (27 de noviembre de 2017). *Habitantes de Une, Cundinamarca, piden consulta popular sobre explotación minera*. Recuperado el 13 de diciembre de 2017, de <https://noticias.caracoltv.com/colombia/habitantes-de-une-cundinamarca-piden-consulta-popular-sobre-explotacion-minera>

Portafolio. (27 de abril de 2017). *Lo que pierde Cajamarca con la paralización del proyecto La Colosa: AngloGold también interrumpe programas sociales en los que ha invertido 54 000 millones de pesos en 14 años. Minera no ha explotado una onza de oro”*. Recuperado el 20 de

diciembre de 2017, de <http://www.portafolio.co/economia/lo-que-deja-anglogold-ashanti-en-cajamarca-505333>

Semana Sostenible. (26 de julio de 2017). *Consejo de Estado suspende la consulta popular en Pasca*. Recuperado el 10 de diciembre de 2017, de <http://sostenibilidad.semana.com/medio-ambiente/articulo/consulta-popular-en-pasca-es-suspendida-por-el-consejo-de-estado/38281>

# PERÚ:

## Estudio de casos emblemáticos en materia de conflictividad social sobre gran minería desde un enfoque de derechos humanos

*Cristina Blanco*<sup>1</sup>

*Gustavo Zambrano*<sup>2</sup>

*Valeria Reyes*<sup>3</sup>

*Eduardo Hurtado*<sup>4</sup>

*Emily Button*<sup>5</sup>

### INTRODUCCIÓN

En el marco del proyecto “Políticas de regulación de las empresas transnacionales por violaciones a los derechos humanos en América Latina”, financiado por la Fundación Ford, se elaboró un estudio diagnóstico sobre “La actividad minera en el Perú y sus relaciones con los derechos humanos”. El objetivo central de la investigación fue formular recomendaciones al marco normativo e institucional peruano, que permitan evitar el riesgo o afectación de derechos humanos en materia de minería metálica a gran escala. La investigación se centró en cinco derechos: derecho a la propiedad, a un medio ambiente sano, a la consulta previa, a la participación ciudadana y al acceso a la información pública.

---

1 Investigadora principal del Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú (IDEH-PUCP) y docente del Departamento Académico de Derecho de la PUCP.

2 Investigador principal y coordinador del área académica del IDEH-PUCP.

3 Investigadora del IDEH-PUCP.

4 Investigador del IDEH-PUCP.

5 Investigadora del IDEH-PUCP.

A partir de los hallazgos alcanzados, el presente estudio se propone profundizar algunos aspectos de preocupación en torno a casos que puedan considerarse “emblemáticos” en materia de conflictividad socio ambiental, particularmente del sector minero. El foco central del estudio es advertir deficiencias en el marco normativo e institucional relevante en materia de minería, desde un enfoque de derechos humanos, evidenciadas a partir de casos considerados “emblemáticos”. Es por ello que el énfasis del análisis se dirige a mirar la actuación del Estado y sus normas, antes que la de otros actores.

### **Metodología y selección de casos**

Se utilizó una metodología sostenida en el estudio de caso. Este tipo aproximación metodológica busca llegar a reflexiones amplias sobre un determinado fenómeno a partir de la selección y análisis de casos específicos. Esta estrategia ha sido desarrollada desde diversas fuentes académicas de las que, para efectos de la presente investigación, se ha destacado el trabajo realizado por Michael Barzelay y Juan Carlos Cortázar (2004). Estos autores proponen ver los estudios de caso de manera instrumental para responder a una inquietud, pregunta o problema que supera estas experiencias. De este modo, no busca detenerse en el detalle de cada experiencia que se analice, sino valerse de ésta para aproximarse a una realidad mayor. Los casos analizados son, en ese sentido, un medio para un fin.

Para la selección de los proyectos a analizar, se realizó un proceso en el que se partió de un conjunto de casos hasta llegar a la concentración de una reducida, pero significativa muestra de casos, para lo cual se aplicaron una serie de filtros. Así, se tomó como universo de casos los proyectos mineros que formaron parte de la cartera de proyectos diseñada por el Ministerio de Energía y Minas (MINEM) entre los años 2011 y 2016<sup>6</sup>.

---

6 Los portafolios de proyectos pueden observarse en los anuarios estadísticos mineros producidos por el MINEM entre los años 2011 y 2016. Para mayor información, ver <http://www.minem.gob.pe/publicaSector.php?idSector=1>.

Dicha selección fue validada, adicionalmente, mediante una Solicitud de Acceso a la Información Pública al mismo MINEM en la que se requirió una lista de los principales proyectos de gran minería existentes en el Perú en el mismo período de tiempo<sup>7</sup>.

Como resultado de este procedimiento, se obtuvo una primera lista con un total de 71 proyectos mineros que para el MINEM resultaron siendo atractivos en términos de inversión durante estos años. De este universo, se seleccionaron aquellos proyectos de gran minería que buscasen explotar un yacimiento metálico –obedeciendo el marco de la investigación-. Así, en base a esta primera pre-selección, la lista inicial se redujo a 64 proyectos extractivos.

Una vez realizado esto, el siguiente paso se concentró en definir criterios que permitiesen obtener casos considerados “emblemáticos”; esto es, proyectos que por sus características fuesen relevantes de analizar. Para identificar los casos emblemáticos se combinaron criterios objetivos y subjetivos, observables por el equipo de investigación.



7 Respuesta a la Solicitud de Acceso a la Información Pública, Expediente N° 2729865, con fecha del 10 de agosto de 2017.

Los “criterios objetivos” fueron: i) la presencia de conflictividad social o ambiental alrededor del proyecto<sup>8</sup>, ii) la existencia de situaciones de violencia en el conflicto, y iii) la intervención de instancias de Gobierno Nacional en el conflicto. Para ello se tomó como eje temporal el período 2011 y 2016, teniendo como principal fuente de información los reportes mensuales de conflictos sociales elaborados por la Defensoría del Pueblo<sup>9</sup>.

La aplicación de estos filtros siguió una lógica concatenada y restrictiva; es decir, si alrededor del proyecto no se presentaba una situación de conflictividad, no se aplicaban los otros dos filtros. De la misma manera, si alrededor del proyecto sí hubo presencia de conflictividad social, mas no una situación de violencia, no se aplicaba el tercer filtro. El propósito de este trabajo fue reducir el universo de casos e identificar aquellos proyectos considerados como “casos emblemáticos” y relevantes para su análisis.

De este segundo proceso de selección, la muestra se redujo a un total de 10 proyectos. Sin embargo, debido a que la muestra continuaba excediendo los márgenes de acción de la investigación, fue necesaria la aplicación de criterios complementarios. Dentro de este grupo de pautas, que hemos denominamos “criterios subjetivos”, se tomó en consideración categorías que permitiesen tener mejores probabilidades de profundizar en los casos. Así, se consideró evaluar los niveles de i) documentación bibliográfica, ii) de exposición mediática y iii) de duración de los conflictos y clasificarlos en función a índices de alto, medio o bajo. De ese modo se seleccionó como muestra final aquellos proyectos que el equipo consideró tuvieron mayor trascendencia en el contexto nacional (por su impacto y duración) y con mayores fuentes documentales.

---

8 Para efectos de este estudio, nos basamos en la definición de la Defensoría del Pueblo para explicar el conflicto social como “un proceso complejo en el cual sectores de la sociedad, el Estado y las empresas perciben que sus objetivos, intereses, valores o necesidades son contradictorios y esa contradicción puede derivar en violencia” (Defensoría del Pueblo 2016: 3).

9 Para mayor información, ver <https://www.defensoria.gob.pe/temas.php?des=3#r>.

El resultado de la aplicación del segundo filtro fue una selección de cinco proyectos mineros que presentan tanto las características objetivas, como subjetivas:

Minas Conga	Las Bambas	Antapaccay	Río Blanco	Tía María
Provincias de Celendín y Cajamarca (Cajamarca)	Provincias de Cotabambas y Grau (Apurímac)	Provincia de Espinar (Cusco)	Provincia de Huancabamba (Piura)	Provincia de Islay (Arequipa)
Explotación /inactivo	Explotación /activo	Explotación /activo	Exploración /inactivo	Explotación /inactivo
Reservas de 504 Mt de mineral	Reservas de 7,2 Mt de cobre	Reservas de cobre de 1,024 Mt.	Recursos de 7,16 Mt de cobre y 280mil toneladas de molibdeno.	Reservas de 425 Mt de cobre y de 225 Mt.

Los cinco proyectos pasaron a una etapa de revisión documentaria en la que se describieron los aspectos básicos del proceso de aprobación del proyecto y de la conflictividad social presentada. La recopilación de información incluyó investigaciones académicas relacionadas a la minería en el país, la revisión del marco jurídico de los derechos humanos, documentos oficiales e informes particulares con relaciones a los casos seleccionados. Es a partir de esto que se pasó al análisis de un aspecto concreto del caso que resulta especialmente problemático desde un enfoque de derechos humanos. Cada aspecto analizado tiene a su vez relación con uno de los cinco derechos materia de investigación en el estudio sobre “La actividad minera en el Perú y sus relaciones con los derechos humanos”, antes señalado. El siguiente cuadro detalla el aspecto analizado y derecho relevante por proyecto.



Proyecto	Aspecto analizado	Derecho/s relevantes
Proyecto Conga	¿Existía la obligación de determinar si la población afectada o parte de ella podría ser considerada “pueblo indígena” y en caso lo fuese, eran realizar una consulta previa con relación al proyecto Conga?	Consulta previa (derechos colectivos)
Proyecto Las Bambas	¿Todo cambio en un EIA relacionado a impactos negativos no significativos debería considerar el uso de mecanismos de participación ciudadana?	Participación/ acceso a información
Proyecto Antapaccay	¿Un análisis significativo de los impactos acumulativos puede proteger mejor el derecho a un medio ambiente sano?	Medio ambiente sano
Proyecto Río Blanco	¿La validación por parte de la autoridad competente del acuerdo previo con las comunidades campesinas del área de influencia fue acorde al derecho a la propiedad?	Propiedad
Proyecto Tía María	¿Los mecanismos de participación ciudadana implementados se ajustaron a los estándares existentes en relación con este derecho?	Participación ciudadana

Si bien las reflexiones derivan de casos específicos, se pretende dar una aproximación a una problemática que concierne a la actividad minera en el país, de manera más general. Es por ello que las conclusiones y recomendaciones que se formulan pueden entenderse para un fenómeno y no únicamente para los proyectos analizados.

## II. ANÁLISIS DE CASOS EMBLEMÁTICOS DESDE UN ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS

Con relación a cada caso de estudio seleccionado, se aborda en primer lugar una descripción general del proyecto que incluye sus características básicas y antecedentes de aprobación del proyecto. Posteriormente, se describen los eventos más relevantes del conflicto social en torno al proyecto. No se trata de una descripción exhaustiva, sino que se hace referencia a los hechos más relevantes para efectos del análisis. En tercer lugar, se pasa a analizar el aspecto particular seleccionado en cada proyecto, análisis que es realizado

principalmente desde un enfoque de derechos humanos. Una última sección en cada caso, presenta las conclusiones principales del análisis.

## 1. Proyecto Minas Conga

<b>Ubicación</b>	Distritos de Sorochuco y Huasmín de la provincia de Celendín; y en el distrito de La Encañada en la provincia de Cajamarca. A cerca de 73 Km. al noreste de la ciudad de Cajamarca y a 585 Km. de la ciudad de Lima, entre los 3 700 y 4 262 metros sobre nivel del mar.
<b>Productos</b>	Cobre y oro
<b>Vida aproximada</b>	19 años (procesamiento de mineral en los 17 últimos)
<b>Fase actual</b>	Suspendido (explotación autorizada)
<b>Comunidades en zona de influencia</b>	El EIA del proyecto identifica 11 “caseríos” que se consideran dentro del área de influencia directa <sup>10</sup> y 21 dentro del área de de influencia indirecta <sup>11</sup> .
<b>Método de proceso</b>	Extracción de minerales de dos tajos abiertos, Perol y Chailhuagón, ubicados en la laguna y el bofedal Perol, y en la cabecera de cuenca del río Chailhuagón.
<b>Reserva de mineral</b>	Oro: 8 millones onzas (Moz) potencial con 6.5 millones de onzas / Cobre: 4-6 mil millones de libras (Blbs) potencial con 1.7 Blbs.
<b>Recurso mineral</b>	Oro: 2.5 Moz / Cobre: 0.84 Blbs.
<b>Producción</b>	Capacidad nominal de 92 000 toneladas por día (tpd), lo que permite procesar el contenido mineral de 3.1 billones de libras de cobre y 11.6 millones de onzas de oro.

### 1.1 Descripción del proyecto

Hasta 1990, las operaciones mineras en Cajamarca habían consistido en la explotación de las minas de plata en Hualgayoc, cuya

10 Según el EIA, los 11 “caseríos” que se consideran dentro del área de influencia directa son: Agua Blanca, Chugurmayo, El Porvenir de la Encañada, Huasiyuc Jadibamba, Lagunas de Combayo, Namococha, Piedra Redonda Amaro, Quengorío Alto, Quengorío Bajo, San Nicolás y Santa Rosa de Huasmín. Minera

11 Los 21 “caseríos” de influencia indirecta que identifica el EIA son: Alto N° 8, Bajo Coñicorgue, Chilac N° 8, Cruz Pampa, El Alumbre, El Lirio, El Tingo, El Valle, Faro Bajo, Huangashanga, Jadibamba Baja, Jerez – Shihuat, La Chorrera, Quinuapampa, San José de Pampa Verde, San Juan de Hierba Buena, Shanipata, Tablacucho, Uñigán Lirio, Uñigán Pulo, Yerba Buena Chica; en los Distritos de Sorochuco, La Encañada y Huasmín; Provincias de Celendín y Cajamarca

producción inició a finales de la colonia. Es a partir de 1990 que se produce el *boom* de la minería en Cajamarca, con el inicio ese mismo año de los primeros estudios de factibilidad por parte de la empresa Yanacocha<sup>12</sup> para el proyecto minero del mismo nombre, el cual comienza la producción en agosto de 1993.

El proyecto Minas Conga (en adelante “Conga”) tiene su origen en el año 1991 cuando fueron descubiertos los yacimientos de oro en las lagunas de Chailhuagón y Perol por parte de la Compañía de Exploraciones, Desarrollo e Inversiones Mineras (CEDIMIN). En 2001, tras la adquisición de CEDIMIN por parte de la Compañía Minera Buenaventura (CMB), el proyecto Conga pasó a formar parte de las operaciones de Yanacocha, administrada por Minera Yanacocha S.R.L. (MYSRL).

En enero de 2004, Yanacocha presentó al Ministerio de Energía y Minas (MINEM) la solicitud de aprobación de la “Evaluación Ambiental del Proyecto de Exploración de las Minas Conga”<sup>13</sup>. Durante el proceso de aprobación de las actividades de exploración se efectuó una revisión técnica y se formularon observaciones que fueron contestadas por la empresa, lo que dio lugar al Informe No. 089-2004-MEM-AAM/EM del 11 de marzo de 2004, en el que se concluyó la aprobación del estudio<sup>14</sup>. Mediante Resolución Directoral No. 085-2004-EM/AAM del 17 de marzo de 2004, la Dirección General de Asuntos Ambientales Mineros del Ministerio de

---

12 En 1992 se constituyó legalmente la Minera Yanacocha S.R.L. (MYSRL, Minera Yanacocha o Yanacocha), conformada por Newmont Mining Corporation (51.35%) con sede en Denver, Estados Unidos; Compañía de Minas Buenaventura (43.65%), compañía peruana; e International Finance Corporation (IFC) (5%), miembro del Grupo del Banco Mundial. Véase <http://www.yanacocha.com.pe>.

13 Ministerio de Energía y Minas. Dirección General de Asuntos Ambientales Mineros. Resolución Directoral No. 085-2004-EM/AAM del 17 de marzo de 2004.

14 Ministerio de Energía y Minas. Dirección General de Asuntos Ambientales Mineros. Resolución Directoral No. 085-2004-EM/AAM del 17 de marzo de 2004, considerandos cinco a ocho.

Energía y Minas (DGAAM) aprobó dicha evaluación ambiental, dando luz verde a la realización de actividades de exploración<sup>15</sup>.

Con base en las actividades de exploración, del 2005 al 2007 se realizó el Estudio Base Ambiental y desde el 2008 se inició el desarrollo de ingeniería del proyecto, mientras se continuaba con actividades de perforación. El 9 de febrero de 2010, la empresa Yanacocha presentó al MINEM el estudio de impacto ambiental (EIA) de explotación, el cual había sido preparado por *Knight Piésold Consultores S.A.*, empresa inscrita en el Registro de empresas autorizadas para elaborar EIA de la DGAAM<sup>16</sup>.

Ese mismo mes, la DGAAM dio la conformidad al “Plan de Participación Ciudadana” del proyecto<sup>17</sup>. El 31 de marzo de 2010, se realizó una “audiencia pública” de presentación del EIA, en el caserío de San Nicolás de Chailhuagón<sup>18</sup>. Meses más tarde, en octubre, la DGAAM del MINEM otorgó la aprobación al EIA del proyecto de explotación mediante Resolución Directoral No. 351-2010-MEM-AAM del 27 de octubre de 2010<sup>19</sup>.

---

15 Ministerio de Energía y Minas. Dirección General de Asuntos Ambientales Mineros. Resolución Directoral No. 085-2004-EM/AAM del 17 de marzo de 2004, artículos 1 y 2. Según el considerando primero de dicha resolución, el proyecto de exploración se encuentra dentro de la categoría C del Reglamento Ambiental para Actividades de Exploración Minera, aprobado por Decreto Supremo No. 038-98-EM. Cabe notar que se tomó como base el Reglamento de Participación Ciudadana aprobado por Resolución Ministerial No. 596-202-EM/DM.

16 Ministerio de Energía y Minas. Dirección General de Asuntos Ambientales Mineros. Resolución Directoral No. 351-2010-MEM/AAM del 27 de octubre de 2010. Considerando tercero.

17 DGAAM. Auto Directorial No. 064-2010-MEM-AAM, del 16 de febrero de 2010.

18 La empresa describe esta audiencia del siguiente modo: “pudieron enterarse de los resultados del Estudio de Impacto Ambiental de Proyecto Conga, dar a conocer sus inquietudes y mostrar, en un diálogo abierto e inclusivo, su disposición a que Conga forme parte del futuro sostenible de Cajamarca”. Véase <http://www.yanacocha.com.pe>.

19 Cabe notar que el responsable al momento de dicha Dirección, Felipe Ramírez del Pino, se desempeñó como gerente de Asuntos Externos y Comunicaciones de Yanacocha, entre 2006 y 2009. Véase IDL. Reporteros. Inútiles estudios. Abril de 2011. Disponible en: <http://idl-reporteros.pe/2011/04/16/inutiles-estudios/>.

El 21 de noviembre de 2011 fue entregado por el entonces Ministro del Ambiente, Ricardo Giesecke, al ex jefe del Gabinete, Salomón Lerner Ghitis, el informe con comentarios al proyecto minero Conga del Ministerio del Ambiente (MINAM), elaborado por 25 especialistas de distintas direcciones de dicho Ministerio. La existencia de dicho documento fue primero negada por el gabinete y se hizo público en enero de 2012<sup>20</sup>. En él se analizaba el EIA del referido proyecto y se consideraba necesaria mayor evaluación para su viabilidad.

En respuesta, el 14 de febrero de 2012, fue encargado un “peritaje internacional sobre el componente hídrico” del EIA del proyecto a los especialistas españoles Rafael Fernández Rubio y Luis López García, y al portugués José Martins Carvalho, presentado el 17 de abril de 2012. El punto más destacado del peritaje fue que planteaba la no eliminación de cuatro lagunas, pues las dos que se utilizarían para desmonte podían ser sustituidas por reservorios<sup>21</sup>.

En agosto de 2012, se anunció la suspensión del proyecto hasta fines del 2013. Posteriormente la Autoridad Nacional del Agua (ANA) emitió una resolución que autorizaba a la empresa la construcción del reservorio de Chailhuagón<sup>22</sup>; y en octubre, se conoció que se estarían construyendo reservorios en la zona. Años después, se conoció la decisión de reconsiderar la ejecución del proyecto<sup>23</sup>.

---

20 IDL Reporteros. Aquí está el informe. 18 de enero de 2012. Disponible en: <http://idl-reporteros.pe/2012/01/18/aqui-esta-el-informe/>.

21 FERNÁNDEZ RUBIO, Rafael; Luis LÓPEZ GARCÍA y José MARTINS CARVALHO. *Dictamen pericial internacional. Componente hídrico del estudio de impacto ambiental del proyecto minero Conga (Cajamarca - Perú)*. 17 de abril de 2012. Elaborado para la Presidencia del Consejo de Ministros.

22 ANA. Resolución Directoral No. 0482-2012, 9 de agosto de 2012.

23 En declaraciones dadas en abril de 2016, Roque Benavides, Presidente de Buenaventura, calificó el desarrollo de Conga como inviable económica y socialmente. Disponible en: Poder. “**CONGA YA NO ES VIABLE NI SOCIAL NI ECONÓMICAMENTE**”, **DICE BUENAVENTURA**. 26 de abril de 2016.

## 1.2 El conflicto social

La relación empresa-comunidades en el presente caso no inició con el proyecto Conga, sino que lleva cerca de treinta años. Se ha caracterizado, en general, por constantes tensiones vinculadas a incidentes ambientales previos y reclamos de la población local referidos a otros proyectos en la zona. Este escenario determinó la desconfianza de los pobladores de las zonas de influencia del proyecto<sup>24</sup>.

El conflicto social por el proyecto Conga alcanzó un nivel álgido en septiembre de 2011, cuando tuvo lugar un paro indefinido realizado por los pobladores de ocho caseríos que se oponían al proyecto por considerar que se afectarían sus fuentes de agua. Un mes más tarde, pobladores de La Encañada realizaron protestas en las que bloquearon la carretera Cajamarca-Bambamarca y, según fue denunciado, pobladores de Chanta Alta que participaban en el paro, quemaron maquinaria de la empresa. En respuesta, fueron enviados cerca de 100 efectivos de la Dirección Nacional de Operaciones Especiales (DINOES) a la zona<sup>25</sup>.

El 24 de octubre del mismo año, cerca de 2 mil personas visitaron las lagunas que serían afectadas y dieron un ultimátum para que la empresa se retire. Posteriormente, el entonces Gobernador Regional de Cajamarca, Gregorio Santos, convocó a la población a un paro regional, el cual se inició el 9 de noviembre. El 24 de noviembre, se declaró una huelga indefinida contra el proyecto, ante lo cual Salomón Lerner Ghitis, entonces primer ministro, convocó a los dirigentes al diálogo. El 29 de noviembre siguiente, Yanacocha anunció la suspensión del proyecto. Ese

---

24 Véase Asociación Ambientalista ECOVIDA. Yanacocha. Balance Social. Año 2002; ARA-NA, Marco. *Agua y minería en Cajamarca: defendiendo el derecho al agua*. Cajamarca: Grufides. 2004. p. 10; GRUFIDES. Servicio de información. [Intoxicación en Yanacocha](#). 29 de febrero de 2008; GRUFIDES. [Observatorio de conflictos](#). Reporte: Jun10-Oct10.

25 Blog Lamula.pe. *Los últimos meses: Una cronología del caso Conga*. Disponible en: <http://lamula.pe/2012/04/18/los-ultimos-meses-una-cronologia-del-caso-conga/jimenard>.

día, fueron heridos de bala varios pobladores manifestantes por parte de la policía. El 4 de diciembre el Gobierno decretó el estado de emergencia en Cajamarca, Celendín, Hualgayoc y Contumazá.

La escalada de violencia hizo que el 10 de diciembre siguiente renunciara al cargo de jefe del gabinete Salomón Lerner y que se nombrara en su lugar a Óscar Valdés Dancoart, quien anunció que convocaría a un nuevo peritaje internacional para evaluar el EIA del proyecto, cuyos resultados determinarían su viabilidad. En los días siguientes se dieron nuevos intentos por retomar el diálogo, pero no tuvieron el éxito que sí significó la instalación de una mesa de diálogo el 27 de diciembre de 2011 que excluyó al ex Presidente Regional, Gregorio Santos. Las movilizaciones por parte de actores locales continuaron realizándose y el 1 de febrero de 2012 se inició la “Marcha del agua” en Cajamarca, la cual llegó a Lima ocho días después.

En julio de 2012, se realizaron nuevas protestas que tuvieron como saldo cinco personas fallecidas y decenas heridas-incluyendo tres policías-, además de varias personas detenidas. Tales hechos condujeron al reinicio del diálogo, esta vez facilitado por el sacerdote Gastón Garatea y monseñor Miguel Cabrejos. Dichos esfuerzos, no obstante, fueron infructíferos. En agosto, el gobierno y la empresa anunciaron la suspensión del proyecto hasta fines del 2013. Según declaraciones posteriores del Presidente de Buenaventura, empresa socia de Minera Yanacocha, el proyecto Minas Conga ya “no e[ra] viable”. Indicó que la empresa ya no consideraba las reservas del yacimiento como activos<sup>26</sup>.

### **1.3 La identificación de comunidades afectadas por un proyecto y el derecho a la consulta previa**

Entre 2011 y 2013 el proyecto Conga generó el principal conflicto social en el país. El asunto central que puso en debate este proyecto giraba en

---

26 Diario Gestión. [Presidente de Buenaventura ya no considera viable el proyecto Minas Conga](#). 26 de abril de 2016.

torno a la afectación al medio ambiente y en especial, el agua pues según los términos del proyecto aprobados por el MINEM, supondría el secado de cuatro lagunas, se ubicaría en cabeceras de cuencas, entre otros impactos importantes.

Un aspecto que estuvo –aunque menos- en el debate público tenía relación con la consulta previa y si la medida que lo autorizó debió o no ser materia de consulta. La exigencia de este derecho formó parte del discurso y acciones de las organizaciones que llevaron a cabo el proceso de oposición al proyecto. Las comunidades y rondas campesinas de la zona, a través de sus organizaciones y dirigentes, reivindicaron tener derecho a la consulta previa. Ello en el entendido que el proyecto podría afectar sus derechos colectivos a la tierra, territorio y recursos naturales (como el agua), por lo cual no era menor la relación con el asunto de cuestionamiento principal del proyecto. El entonces Vice Ministerio de Interculturalidad afirmó que el proyecto no debió ser materia de consulta porque el EIA fue aprobado antes de la vigencia de la Ley de Consulta, promulgada en agosto de 2011.

Para el momento de aprobación del proyecto, se encontraba vigente para el Estado peruano el Convenio 169 de la OIT que reconoce el derecho a la consulta previa. Se contaba también con jurisprudencia constitucional que había esclarecido la exigibilidad del derecho a la consulta con base en el Convenio 169, aunque no exista una norma interna que lo implemente. En efecto, el Tribunal Constitucional (TC) había aclarado ya que el Convenio 169 de la OIT, en vigor para el Perú desde 1995, forma parte de nuestro ordenamiento jurídico, con base en el artículo 55 de la Constitución. Dicha disposición señala expresamente que: “Los tratados celebrados por el Estado y en vigor forman parte del derecho nacional”. Por lo tanto, el TC consideró que “es obligatoria su aplicación por todas las entidades estatales”, independientemente de la existencia de una norma interna que lo implemente<sup>27</sup>.

---

27 TC. *Expediente N° 0022-2009-PI/TC*. Sentencia: 9 de junio de 2010. 2009, f. 31.



En términos del Convenio 169, la consulta previa es un derecho reconocido a colectivos identificables como pueblos indígenas. De este modo, el asunto clave para determinar si debía o no ser consultado el proyecto pasaba por determinar si la población afectada –o al menos parte de ella- presentaba los elementos para entrar bajo la categoría de “pueblos indígenas”, definida también por este tratado.

No obstante, el proyecto Conga se presentó en un escenario normativo complejo, que no permitió brindar a la población afectada respuestas técnicas y conforme a los estándares internacionales sobre la materia. En esta sección buscamos dar algunas luces sobre cómo debió tratarse este asunto y cómo es actualmente abordado desde la normatividad e institucionalidad estatal establecida por la Ley de Consulta.

Nos referimos primero a los criterios aceptados internacionalmente para identificar a un colectivo como “pueblo indígena”. En segundo lugar, veremos la actuación del Estado con relación a este aspecto concreto en el caso de la población que hubiese sido afectada por el proyecto Conga. Por último, abordamos cómo la determinación de los colectivos afectados por proyectos extractivos ha variado de forma significativa a partir de 2011, con la Ley de Consulta Previa.

### **¿Cuáles son los criterios para identificar un colectivo como pueblo indígena?**

Para identificar a un colectivo humano como indígena, lejos de existir una definición precisa, se han establecido criterios generales que permitan ser aplicados a las distintas realidades de grupos humanos en el mundo. El Convenio 169 de la OIT es de singular relevancia, pues contiene los criterios que son comúnmente utilizados, denominados objetivos y subjetivos.

Los elementos objetivos se encuentran en el artículo 1.1.b del Convenio 169 de la OIT<sup>28</sup>. Según la Guía de Aplicación del Convenio

---

28 Dispone que dicho tratado se aplicará: a los pueblos en países independientes, considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región

169 de la OIT, tales elementos incluyen: “(i) la *continuidad histórica*, v.g. se trata de sociedades que descienden de los grupos anteriores a la conquista o colonización; (ii) la *conexión territorial*, en el sentido de que sus antepasados habitaban el país o la región; y (iii) instituciones sociales, económicas, culturales y políticas distintivas y específicas, que son propias y se retienen en todo o en parte”<sup>29</sup>. De otro lado, el elemento subjetivo se encuentra en el artículo 1.2 del mismo Convenio el cual establece que “[l]a conciencia de su identidad indígena o tribal deberá considerarse un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones del presente Convenio”<sup>30</sup>. Se ha entendido que la autoidentificación resulta un aspecto determinante para la identificación de estos colectivos<sup>31</sup>.

Como han advertido la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y la Defensoría del Pueblo, independientemente de la denominación que reciban, lo determinante resulta atender a la presencia de los elementos que hacen que un grupo humano se considere indígena<sup>32</sup>.

---

geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

29 OIT. *Los Derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales en la Práctica. Una Guía sobre el Convenio No. 169 de la OIT*. Programa para promover el Convenio Núm. 169 de la OIT (PRO 169), Departamento de Normas Internacionales del Trabajo, 2009, p. 9.

30 Véase al respecto OIT, *Los Derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales en la Práctica. Una Guía sobre el Convenio No. 169 de la OIT*. Programa para promover el Convenio Núm. 169 de la OIT (PRO 169), Departamento de Normas Internacionales del Trabajo, 2009, p. 9.

31 Corte IDH. *Caso de la Comunidad Indígena Xákmok Kásek vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de agosto de 2010, Serie C No. 214, párr. 37. CIDH. *Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales. Normas y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. OEA/Ser.L/V/II.Doc.56/09, 30 de diciembre de 2009, párr. 24-31.

32 Véase CIDH. *Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales. Normas y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. OEA/Ser.L/V/II.Doc.56/09, 30 de diciembre de 2009, párrs. 24-38. Defensoría del Pueblo. Adjuntía del Medio Ambiente, Servicios Públicos y Pueblos Indígenas. *El derecho a la consulta de los pueblos indígenas*. Informe N° 011-2009-DP/AMASPP-PP. p. 11. Disponible en: <http://www.defensoria.gob.pe/grupos-etencion.php?des=20#r>.

No resulta exigible tampoco, según jurisprudencia reiterada de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que los pueblos o comunidades indígenas se encuentren registrados o reconocidos por el Estado para que se les apliquen los derechos contenidos en los instrumentos internacionales<sup>33</sup>. Esto permite descartar el argumento según el cual basta advertir que los colectivos afectados por el proyecto Conga se denominan de determinada manera (caseríos, rondas campesinas, comunidades campesinas) y derivar de ello inmediatamente, la eliminación de toda discusión sobre su posible protección bajo la categoría de pueblos indígenas.

Ello es coherente, además, con la constatación de que nuestro ordenamiento interno ha variado a través del tiempo la denominación para referirse a colectivos culturalmente distintos, preexistentes al establecimiento de las actuales fronteras estatales. Desde el ámbito constitucional y como regla general, la denominación utilizada ha sido la de “comunidades” (y no pueblos), calificadas primero como “indígenas”, y a partir de los años 70, como “campesinas y nativas”. En este mismo sentido, advirtió la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT en 2008 refiriéndose a la situación en el Perú que “el sujeto jurídico creado por la colonia y admitido por la Constitución y la mayor parte de la legislación es el de ‘comunidad’”<sup>34</sup>. Además, se trata de un tratamiento jurídico poco uniforme pues en materia de leyes se identifican otras denominaciones. Encontramos leyes que se refieren a “pueblos originarios”, “pueblos aborígenes”, “pueblos andinos”, “pueblos amazónicos”, “minorías” u otros.

Se advierte también que existen normas que expresamente afirman que las comunidades campesinas y nativas, o las rondas campesinas pueden

---

33 Corte IDH. *Caso de la Comunidad Indígena Yakje Axa Vs. Paraguay*, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de junio de 2005. Serie C No. 125, párr. 82.

34 CEACR. Informe 2008/79ª reunión. Observación individual sobre el Convenio N° 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 2009, Perú, párrafo 2.

ser consideradas pueblos indígenas<sup>35</sup>. Un ejemplo de ello es precisamente la Ley de Consulta Previa, cuyo artículo 7 señala que “[l]as comunidades campesinas o andinas y las comunidades nativas o pueblos amazónicos pueden ser identificados también como pueblos indígenas u originarios, conforme a los criterios señalados en el presente artículo”. Es decir, esta norma consolida la idea de que, más allá de la denominación que reciban, pueden calificarse como pueblos indígenas aquellas comunidades que reúnan los elementos subjetivos y objetivos antes señalados.

### **¿La población afectada por el proyecto puede ser considerada pueblo indígena?**

Los caseríos, comunidades y rondas campesinas afectadas por el proyecto se encuentran distribuidas en 210 centros poblados en los distritos de Huasmín, Sorochuco, de la provincia de Celendín; la Encañada de la provincia de Cajamarca; y la provincia de Hualgayoc-Bambamarca. De ellas, aproximadamente 69 comunidades se encuentran cerca de los doce cuerpos de agua que hubieran sido impactados por el proyecto Conga en las provincias de Hualgayoc-Bambamarca y Celendín.

La información disponible sugiere que dentro de la zona afectada por el proyecto existirían comunidades campesinas reconocidas, como la de San Juan de Huangashanga en el Distrito de Huasmín, Provincia Celendín, y la Comunidad Campesina Sorochuco, en el Distrito Sorochuco, Celendín. La gran mayoría de las comunidades en la zona afectada se organizan en rondas campesinas<sup>36</sup>. Estas comunidades se

---

35 Ley 27811, “Ley que establece el régimen de protección de los conocimientos colectivos de los Pueblos Indígenas vinculados a los Recursos Biológicos”, promulgada el 24 de julio de 2002, artículo 2. a). Ley de Rondas Campesinas, artículo 1. También el Estado peruano en la información brindada al CEACR, advirtió esta posibilidad. CEACR. Informe 2008/79ª reunión. Observación individual sobre el Convenio N° 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 2009, Perú, párrafos 3-4

36 Se cuenta con información de las rondas campesinas de Vista Alegre, Tupac Amaru, Número Ocho, El Lirio, Huasmín, Meléndez, Tinco, Pampa Verde, Laqunas, Juan Velasco, Chuquir,

encuentran ubicadas entre los 800 y 4000 metros de altura sobre el nivel del mar, en los valles interandinos de la sierra norte del Perú. La actividad económica que desarrollan es mayoritariamente la agricultura y ganadería, las que son reconocidas en el EIA del proyecto como actividades principales de la región.

El EIA del proyecto identificaba 11 caseríos en el área de influencia directa y 21 de influencia indirecta del proyecto. Según el mismo documento, el “área de influencia” se determinó en base al componente ambiental de mayor relevancia, esto es, el agua (superficial y subterránea)<sup>37</sup>. Otras comunidades de tales provincias, así como de la Provincia de Cajamarca, solicitaron ser incluidas como dentro de zona de influencia del proyecto<sup>38</sup>.

Sobre estos 32 caseríos identificados, se realizó un estudio de Línea Base Social con el fin de “brindar información relevante para el Análisis del Impacto Socioeconómico del proyecto”. Esta línea de base “[...]present[ó]a los principales indicadores sobre la demografía, salud, educación, ingresos, gastos, actividades económicas, pobreza y de percepciones en las diferentes áreas de estudio”<sup>39</sup>. En el estudio la

---

Sorochuco; en la Encañada, está la ronda campesina de Salacat; en Hualgayoc – Bambamarca, La Lumbre, El Tambo, Yaucan, Quengo Rio, Chuquir.

37 Minera Yanacocha S.R.L. *Proyecto Conga: Estudio de Impacto Ambiental. Resumen Ejecutivo*. Febrero 2010. Figura 3. Disponible en: <http://www.yanacocha.com.pe/operaciones/proyecto-conga/>.

38 En la Resolución Directoral 351-2010-MEM-AAM que aprueba la explotación, se indica que la Municipalidad Provincial de Hualgayoc, Bambamarca, solicitó “la inclusión de algunas comunidades de su jurisdicción en el ámbito de área de influencia del proyecto”. Sobre este punto, solo se indica que la minera “presentó a la DGAAM el descargo respecto al pedido”, sin decirse que la Dirección referida haya contrastado la información brindada por la empresa para excluir a estas comunidades del área de influencia.

39 Minera Yanacocha S.R.L. *Proyecto Conga: Estudio de Impacto Ambiental. Resumen Ejecutivo*. Febrero 2010. Figura 3. Disponible en: <http://www.yanacocha.com.pe/operaciones/proyecto-conga/>. p. 3-504. Con relación a las fuentes, se utilizaron según indica el documento, “el Censo de Hogares y Vivienda en el área de estudio específico (32 caseríos) realizado por el Instituto de Estadística e Informática (INEI) en el año 2009 , y secundarias, proveniente de dos tipos de fuentes: oficiales como el INEI, MINEDU y MINSa; y estudios previos realizados por consultores externos como Apoyo Consultoría a través de IPSOS Apoyo Opinión

población afectada se califica como caseríos, sin hacer alusión a sus formas propias de organización como rondas campesinas, relacionamiento con la tierra y el medio ambiente, patrones culturales, ni tampoco se hace mención a aquellas inscritas como comunidades campesinas. Otro dato que revela la ausencia de una perspectiva sociocultural es el perfil de los especialistas que elaboraron el estudio -biólogos e ingenieros de diversas especialidades-, entre los cuales no se encuentran profesionales afines a la sociología, antropología y/o historia<sup>40</sup>.

A pesar de ello, en una entrevista realizada al entonces Viceministro de Interculturalidad en abril de 2012 en la que se le preguntó sobre la posibilidad de que el proyecto Conga sea sometido a consulta, lejos de negar que las comunidades afectadas sean titulares de este derecho, sugirió que no corresponde aplicar un proceso de consulta en tanto el EIA fue aprobado antes de la vigencia de la Ley de Consulta. Agregó que “[e]s evidente que la autoridad ha considerado que no hay ninguna afectación directa a un derecho colectivo de un pueblo indígena”<sup>41</sup>. No obstante, ello no se evidencia en modo alguno de la revisión de los documentos pertinentes del proyecto. Ello es previsible en tanto en la normativa que se aplicó para autorizar la exploración y la explotación está ausente toda consideración al carácter indígena de las comunidades que podrían resultar afectadas por proyectos extractivos y el derecho a la consulta. Resulta más complejo aun si advertimos que se suelen tener ideas preconcebidas y/o concepciones idealizadas sobre lo que es o no es indígena en nuestro país,

---

y Mercado (2007), SASE Consultores (2008) y la Pontificia Universidad Católica del Perú (2006)”.

40 Minera Yanacocha S.R.L. *Proyecto Conga: Estudio de Impacto Ambiental*. Febrero 2010. pp. 12-1 y 12-2.

41 Entrevista realizada al ex Viceministro de Interculturalidad Iván Lanegra el 13 de abril de 2012. Diario Gestión. Disponible en: <http://gestion.pe/2012/04/13/economia/ivan-lanegra-proyectos-aprobados-estan-libres-consulta-previa-2000262>.

que pueden determinar fuertemente nuestras opiniones sobre determinado colectivo.

A pesar de ser invisible en la aprobación del proyecto toda consideración sociocultural de la población afectada, la información al alcance sugiere elementos que manifiestan que en el proceso de aprobación debió tenerse en cuenta la posibilidad de encontrarse frente a colectivos que pueden caer bajo la protección de la categoría de “pueblos indígenas”. Un elemento a considerar hubiese sido la existencia en la zona de, al menos, algunos colectivos inscritos como comunidades campesinas. El estar frente a comunidades campesinas reconocidas hace más clara la necesidad de hacer un estudio técnico para determinar si estamos o no frente a un colectivo al que resulte aplicable esta categoría.

Adicionalmente, se dieron expresiones de cierta conciencia o reivindicación de pertenencia a un colectivo en el proceso de oposición al proyecto. Autoridades de las rondas campesinas se refirieron a “pueblos originarios”, tanto de cara a mecanismos internacionales como a nivel interno<sup>42</sup>. De otro lado, se podría evaluar la permanencia de ciertos elementos culturales, sociales y económicos tradicionales en estas comunidades. Una de las manifestaciones más relevantes pueden ser las

---

42 Por ejemplo, la Central Única Nacional de Rondas Campesinas (CUNARC) en distintos pronunciamientos se refirió a “pueblos originarios” [Véase CUNARC. [Resultados preliminares de la misión internacional](#). 11 de marzo de 2013]. Así por ejemplo, la información pública indica que fue presentada ante la CIDH una petición de los “Pueblos Indígenas de Cajamarca y sus Líderes” por la aprobación sin consulta del proyecto Conga [Esta referencia fue obtenida del informe realizado por Bartolomé Clavero. CLAVERO, Bartolomé. *Informe sobre visita a Cajamarca a propósito del caso Conga*. 16 de marzo de 2013. p. 2.]. Igualmente, se presentó información sobre el impacto del proyecto ante la CEACR. En virtud a ello, la CEACR en sus observaciones de 2012 relativas a Perú, solicitó “*al Gobierno que en su próxima memoria incluya informaciones detalladas sobre las medidas adoptadas para asegurar el respeto del Convenio, y en particular de su artículo 15 [referido a los derechos de los pueblos indígenas a los recursos naturales], en las situaciones identificadas en sus comentarios anteriores y en los casos presentados por los interlocutores sociales y las organizaciones indígenas [entre ellos el proyecto Conga]*” [CEACR. Informe 2012/102ª reunión. [Observación individual sobre el Convenio N° 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales](#), 2013, Perú].

mismas rondas campesinas, como modo de organización distinta, con patrones propios como su forma de rotación en el servicio comunitario<sup>43</sup>.

Resulta pertinente recoger la idea de Alejandro Diez de pensar a las comunidades campesinas en forma dinámica, como comunidades que “se redefinen a sí mismas, se adaptan y como consecuencia se transforman al mismo tiempo que permanecen”. Como sostiene el autor, se presentan procesos de redescubrimiento de identidades étnicas vinculados al aparato legal internacional que “ha construido un contexto y una serie de procesos que instigan y seducen a los pueblos rurales y las comunidades a adscribirse a nuevas identidades que les posibilitan acceder a derechos ciudadanos o a derechos de exclusividad”<sup>44</sup>. Advierte también que hay casos en que se trata de la simple adopción de discursos por cuestiones estratégicas que en realidad no llegan a afectar identidades.

No es posible afirmar con certeza si estaban o no presentes los elementos objetivos y subjetivos para calificar a la población afectada o parte de ella como “pueblo indígena”. Determinar con precisión la presencia de tales instituciones hubiera requerido la realización de un estudio antropológico, técnicamente adecuado, el cual debió ser realizado con anterioridad a la aprobación del proyecto. No obstante, en este y otros casos, por la falta de normas que así lo exigieran, fue aprobado un EIA en el que están ajenos aspectos sociales y culturales de los colectivos afectados.

---

43 Al respecto, la Defensoría del Pueblo ha señalado que: “Tanto las rondas de comunidades de campesinos parceleros habitantes de caseríos o centros poblados, como las de comunidades campesinas con propiedad comunal de la tierra, expresan una identidad comunal de las personas que las integran, controlan efectivamente un territorio y actúan conforme a normas jurídicas”. [Citado en CEACR. Informe 2008/79ª reunión. Observación individual sobre el Convenio N° 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 2009, Perú, párrafo 2]. Continúa indicando que la fuente de la norma “suele ser la costumbre, pudiendo mostrarse en la mayoría de los casos una práctica constante desde cierto momento en la historia colectiva, con conciencia de obligatoriedad y respaldo de una fuerza pública en la comunidad”. [CEACR. Informe 2008/79ª reunión. Observación individual sobre el Convenio N° 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 2009, Perú, párrafo 2.]

44 DIEZ, Alejandro. (2012). *Nuevos retos y nuevos recursos para las comunidades campesinas*. En: *Tensiones y transformaciones en comunidades campesinas*. Lima: Cisepa-PUCP.



## La identificación de pueblos indígenas como parte del proceso de consulta previa

El conflicto social en Conga evidencia la necesidad de que, desde un momento inicial del proceso, se asegure la determinación seria de si se está o no afectando colectivos considerados indígenas. Hasta el 2011, el Estado peruano carecía de normativa e instituciones que permitan tal identificación. Ello fue superado –al menos en términos formales– con las normas sobre consulta previa. La Ley de Consulta aprobada en 2011 establece como una de sus etapas “la identificación de los pueblos indígenas u originarios a ser consultados”, y dispone en su artículo 7 criterios a tener en cuenta<sup>45</sup>. El artículo 3.k) del Reglamento de la Ley de Consulta Previa, contiene una definición similar a la dispuesta en el Convenio 169 de la OIT<sup>46</sup>.

Decimos que fue superado en términos formales pues las dificultades surgieron en su aplicación práctica y concretamente, con ocasión de la implementación de “la base de datos oficial de los pueblos indígenas u originarios y sus instituciones y organizaciones representativas”. Según la Ley de Consulta, tal base estaría a cargo del “órgano técnico especializado en materia indígena del Poder Ejecutivo”, esto es, el Viceministerio de Interculturalidad del Ministerio de Cultura<sup>47</sup>. En este escenario, se dieron reticencias a incluir en la base a pueblos distintos a los amazónicos. Incluso el ex Presidente de la República Ollanta Humala afirmó que las comunidades indígenas con derecho a la consulta son los “pueblos no contactados y las comunidades indígenas que no tienen una representación elegida democráticamente [sic]”<sup>48</sup>.

---

45 Ley de Consulta Previa, artículo 8.2 y artículo 10.

46 Decreto Supremo No. 001-2012-MC del 3 de abril de 2012.

47 Para implementar esta tarea, mediante Resolución Ministerial N° 202-2012-MC se aprobó la Directiva N° 03-2012/MC “Directiva que regula el funcionamiento de la Base de Datos Oficial de Pueblos Indígenas u Originarios”.

48 Nota titulada “Perú: Ollanta y su particular visión del derecho a la consulta previa”. 13 de junio de 2012 Disponible en: <http://servindi.org/actualidad/66223>. Nota titulada “Ollanta

Luego de varios meses de elaboración, cambios en las autoridades a cargo del gabinete y negativa de darla a conocer, en octubre de 2013 el Ministerio de Cultura anunció la publicación de la “Base de Datos de los Pueblos Indígenas”<sup>49</sup>. Según el comunicado emitido por dicho Ministerio con ocasión de la publicación, la información que contiene es “referencial, perfectible y de actualización permanente”, y servirá como “instrumento referencial que permitirá al Estado avanzar en el diseño de políticas públicas destinadas a acortar las brechas existentes entre los ciudadanos indígenas y el resto de la sociedad nacional”<sup>50</sup>.

La base de datos contiene actualmente una lista de 55 pueblos, 4 de ellos andinos (aimara, uro, jaqaru y quechua), con información sobre su denominación oficial y autodenominaciones de los propios pueblos; información cultural y étnica relevante; referencias geográficas e instituciones u organizaciones representativas de nivel comunal. Es decir, a pesar de las resistencias, logró incluirse pueblos andinos en la base, pero la determinación de si una comunidad concreta puede ser considerada indígena se da en cada caso.

En efecto, tal determinación recae en manos de la entidad estatal que promueve la adopción de la medida que podría ser objeto de consulta, según la Ley de Consulta y su Reglamento. En el caso de minería, sería el

---

reitera que espíritu de Ley de Consulta es darle voz solo a comunidades nativas”. 29 de abril de 2013. Disponible en: <http://servindi.org/actualidad/86489>.

49 Ministerio de Cultura. *Comunicado: Ministerio de Cultura inicia la publicación de la Base de Datos de los Pueblos Indígenas u Originarios*. 25 de octubre de 2013. <http://www.cultura.gob.pe/comunicacion/noticia/comunicado-ministerio-de-cultura-inicia-la-publicacion-de-la-base-de-datos-de>.

50 Ministerio de Cultura. *Comunicado: Ministerio de Cultura inicia la publicación de la Base de Datos de los Pueblos Indígenas u Originarios*. 25 de octubre de 2013. <http://www.cultura.gob.pe/comunicacion/noticia/comunicado-ministerio-de-cultura-inicia-la-publicacion-de-la-base-de-datos-de>. El 8 de noviembre de 2013 se publicó información adicional sobre los pueblos pertenecientes a las familias lingüísticas tucano y cahuapana. Ministerio de Cultura. *Comunicado: Nueva información para la Base de Datos de Pueblos Indígenas*. 8 de noviembre de 2013. Disponible en: <http://www.cultura.gob.pe/comunicacion/noticia/comunicado-nueva-informacion-para-la-base-de-datos-de-pueblos-indigenas>.

MINEM, mientras que el Viceministerio de Interculturalidad (VMI), ente rector en la materia, está facultado a emitir opinión, de oficio o a pedido de la entidad, sobre la caracterización de los pueblos indígenas<sup>51</sup>. Para favorecer la identificación de los sujetos de consulta, en el 2015 el VMI publicó una “Guía metodológica de la etapa de identificación de los pueblos indígenas u originarios”<sup>52</sup>. Se establecen diversas técnicas e instrumentos de recolección de información como entrevistas semiestructuradas, grupos focales, mapa parlante y fichas comunales.

En la práctica, este ejercicio no ha estado exento de dificultades. Como advierten Ocampo y Urrutia, la DGM del MINEM encargó a empresas consultoras la tarea de identificar a los pueblos indígenas u originarios ubicados en las zonas de influencia de los proyectos mineros.

Los consultores concluyeron que la población identificada en el área de influencia de 25 proyectos no era indígena, por lo que no se realizaron consultas previas para estos proyectos. Dos de estos fueron los proyectos Aurora y Toropunto, donde las comunidades campesinas de Parobamba y Santa Rosa de Quikakayan, respectivamente, no fueron identificadas como miembros del pueblo indígena u originario quechua por los equipos consultores [...]<sup>53</sup>.

Ello generó reacciones adversas y fue criticado incluso por la entonces titular del MINEM, Rosa María Ortiz. Se adoptaron, en respuesta, algunas medidas para mejorar la identificación de los sujetos de consulta, al comenzarse a solicitar la opinión técnica del VMI para

---

51 Ley de Consulta Previa, artículo 10 y artículo 19.d; y el Reglamento de la Ley de Consulta Previa, artículo 8 y 28.3.

52 Disponible en: <https://www.cultura.gob.pe/sites/default/files/noticia/tablaarchivos/guia-identificacionppiifinal.pdf>.

53 OCAMPO, Diego e Isabel Urrutia. *La implementación de la consulta en el sector minero: una mirada a los primeros procesos*. En: *La implementación del derecho a la consulta previa en el Perú. Aportes para el análisis y la garantía de los derechos colectivos de los pueblos indígenas*. Karina Vargas (compiladora) GIZ: Lima, 2016 p. 174.

esta tarea. Se incorporó también el reconocimiento de la importancia de realizar trabajo de campo para identificar a las comunidades campesinas y centros poblados que serán consultados<sup>54</sup>.

Lo anterior evidencia que se han dado pasos importantes para hacer que las decisiones estatales –como aprobar un proyecto minero- sean más respetuosas de la diversidad étnico-cultural de nuestro país. Aunque no son ajenas las críticas, en la actualidad se han hecho ya varios procesos de consulta en comunidades campesinas en materia de minería y hay algunos otros en marcha, lo que años atrás parecía impensable<sup>55</sup>.

#### 1.4 Conclusiones

El proyecto Conga, como varios otros, se presentó en un momento en que la normativa interna y el aparato institucional no estaba preparado para determinar si la población afectada podría ser considerada indígena. Se dieron posiciones contrapuestas al respecto, pero no hubo una respuesta a esta interrogante planteada desde el Estado. No se evaluó formalmente si a la población local (incluyendo comunidades y rondas campesinas) les era aplicable el cuerpo jurídico relativo a derechos de los pueblos indígenas y, por ende, no se determinó seriamente la necesidad de realizar una consulta previa. La determinación del carácter indígena de la población afectada por un proyecto, no hacía parte del proceso de aprobación, precisamente por la falta de implementación del derecho a la consulta previa a través de normas internas.

Este escenario muestra que, con el desarrollo de estándares internacionales en derechos de los pueblos indígenas y compromisos

---

54 OCAMPO, Diego e Isabel Urrutia. *La implementación de la consulta en el sector minero: una mirada a los primeros procesos*. En: La implementación del derecho a la consulta previa en el Perú. Aportes para el análisis y la garantía de los derechos colectivos de los pueblos indígenas. Karina Vargas (compiladora) GIZ: Lima, 2016 p. 175.

55 Véase Ministerio de Cultura. Consulta previa. <http://consultaprevia.cultura.gob.pe/>.

internacionales asumidos en la materia, determinar qué colectivos pueden estar dentro de esta denominación es un tema clave. Las dificultades no son pocas, frente a una historia caracterizada por la búsqueda de desintegración e invisibilización de estos pueblos; su reducción a comunidades en el mejor de los casos; y la exclusión y discriminación que ha recaído históricamente sobre lo “indígena”.

A partir de lo anterior, vemos que se presentan dos aspectos en tensión. De un lado, con el reconocimiento de derechos, se retoma en determinados contextos el concepto “pueblo”, reivindicando la identidad indígena y titularidad del derecho a la consulta. De otro lado, hay advertidas dificultades y resistencias para que la consulta previa sea aplicada, de modo amplio, a colectivos que podrían presentar los elementos para ser considerados indígenas. Si bien esto ha ido disminuyendo con el avance de herramientas técnico-legales para su definición, dado que la determinación es caso a caso, urge prestarle atención a la forma concreta en que su identificación se realiza.

## 2. Proyecto Las Bambas<sup>56</sup>

<b>Ubicación</b>	Se ubica a más de 4 000 metros sobre el nivel del mar, entre las Provincia de Cotabambas y Grau, Región Apurímac, a 70 kilómetros al sudeste de la ciudad de Abancay
<b>Productos</b>	Concentrados de cobre (subproductos de oro y plata) y de molibdeno
<b>Vida aproximada</b>	26 años (procesamiento de mineral en los 18 últimos)
<b>Fase actual</b>	Explotación
<b>Comunidades en zona de influencia</b>	20 Comunidades campesinas en zona de influencia directa: Huiancuire, Pamputa, Cconccacca, Carmen Alto de Chalhuhhuacho, Manuel Seoane Corrales, Quehuira, Chuicuini, Chicñahui, Choquecca, Pumamarca, Huanacopampa, Ccasa, Allahua, Ccahuarpirhua, Chumille, Huayulloc, Arcospampa, Congota, Sasahuilca, Fuerabamba. 17 Comunidades campesinas en zona de influencia indirecta: Ccayao, Ccocha, Ccollana, Charamuray, Chila, Choquere, Huaccoto, Paycama, Huarca, Huayllahuyalla, Lacaya, Sepitalla, Tacrara, Tincurca, Tuntuma, Urinsaya y Urubamba.
<b>Método de proceso</b>	El minado se lleva a cabo en tres tajos abiertos: Ferrobamba, Chalcobamba y Sulfobamba.
<b>Reserva de mineral</b>	7,2 millones de toneladas métricas de cobre (ley de cobre de 0,73%)
<b>Recurso mineral</b>	12,6 millones de toneladas métricas de cobre (ley de cobre de 0,61%)
<b>Producción</b>	Se estima que en los cinco primeros años se producirán más de 2 millones de toneladas de cobre en concentrado. La planta concentradora ha sido diseñada para tratar 140.000 toneladas diarias de mineral (lo cual equivale a 51,1 millones de toneladas por año), y tiene espacio adicional en el área que ocupa para aumentar la capacidad de molienda.

56 PROINVERSION (2005) Las Bambas. Un modelo de desarrollo sostenible. Lima: PROINVERSION, [http://www.proinversion.gob.pe/RepositorioAPS/0/0/JER/LASBAMBAS\\_OTROS/OLasBambas.pdf](http://www.proinversion.gob.pe/RepositorioAPS/0/0/JER/LASBAMBAS_OTROS/OLasBambas.pdf) PROYECTO LAS BAMBAS (2017) Página web institucional, Consulta 12 de diciembre 2017, <http://www.lasbambas.com/>; RIVERA Luis (2015) Las Bambas. Ponencia presentada en el PERUMIN 2015, Arequipa setiembre, Consulta 12 de diciembre 2017, <https://www.convencionminera.com/perumin32/doc/conferencias/topmining/Irivera.pdf>

## 2.1 Descripción del proyecto

Entre los años 2003 y 2004, la Agencia de Promoción de la Inversión Privada de Perú (PROINVERSION) realizó el proceso de licitación internacional del proyecto Las Bambas en la región Apurímac. En estos años, se llevó a cabo un conjunto de audiencias públicas en esta región para presentar el proyecto. Como resultado de las audiencias, se modificaron los términos de referencia de la licitación, añadiendo a estas el Anexo K denominado “Condiciones sociales para la explotación del Proyecto Minero Las Bambas”. Este anexo contenía 17 puntos sobre aspectos sociales, ambientales, económicos y culturales, consideradas como obligación para el inversionista<sup>57</sup>.

El 31 de agosto de 2004, la empresa Xstrata Cooper, de capital suizo, obtuvo los derechos para explorar el proyecto minero. En octubre de ese año, se firmó el contrato de opción entre el Estado y la empresa. En este, Xstrata hizo entrega de 45.5 millones de dólares como pago inicial

---

57 Estos aspectos son los siguientes: (1) Ejecutar un Estudio de Impacto Ambiental de conservación del medio ambiente, flora, fauna y recursos hídricos; (2) brindar oportunidad de trabajo para los profesionales, técnicos y obreros de la provincia y región del Departamento de Apurímac como prioridad; (3) ejecutar inversión en proyectos de infraestructura básica sociales; (4) reubicar las comunidades afectadas en condiciones adecuadas, previo pago de justiprecio conforme a ley; (4) efectuar la reposición de tierras y pasturas afectadas; (5) implementar de programas de sanidad animal y agraria; (6) transferir tecnología y asistencia técnica en programas de cultivo y crianza; (7) apoyar la comercialización de productos agrícolas y pecuarios; (8) respetar la cultura, costumbres y fundamentalmente a los derechos humanos; (9) brindar seguro de salud para los comuneros afectados; (10) asignar de modo preferencial las regalías y canon minero para las comunidades afectadas; (11) fiscalizar externamente con participación de especialistas para evaluar cuantitativa y cualitativamente el grado de contaminación de los recursos hídricos, suelo y otros, en forma periódica, acompañado por un comité de medio ambiente orientado a la prevención de los impactos negativos.; (12) contar con responsabilidad social y ambiental por parte de las empresas, estableciendo relaciones positivas con las comunidades; (13) integrar y armonizar el desarrollo minero con actividades agropecuarias; (14) hacer de conocimiento de los habitantes de la provincia y la región los proyectos de contratos; (15) realizar la suscripción del contrato en el lugar del proyecto, con pleno conocimiento de las autoridades y la sociedad civil; y (16) canalizar los recursos generados por el proyecto a las comunidades involucradas de la provincia y región esperando que el proyecto minero sea responsable y que genere un desarrollo sostenible.

del aporte social conforme lo estipulado en el contrato, del cual el 50% fue destinado a la zona de influencia directa. Este monto pasó a ser manejado por un fondo de fideicomiso en el marco de la Ley No 28401, Ley que incluye programas de carácter social en el marco del Decreto Supremo No. 033-93. Este fideicomiso fue denominado “Aporte social Proyecto Las Bambas”<sup>58</sup>.

Para dar inicio a las actividades de la empresa, el 28 de febrero de 2005 se aprobó el EIA para la fase de exploración mediante Resolución Directoral 086-2005/MEM-AAM. A la par, el 22 de julio, se firmó un contrato de usufructo entre la empresa y la comunidad campesina de Fuerabamba por un plazo de cinco años. El objetivo de este contrato era hacer uso de sus tierras para la actividad minera, para lo cual los pobladores tendrían que ser reubicados. Así, a partir del 2008, se iniciaron las consultas sobre terrenos para el reasentamiento de la comunidad de Fuerabamba<sup>59</sup>.

En el año 2009, se concluyó el estudio de factibilidad, con lo que se decide pasar a la fase de explotación. El 14 de mayo de 2010, la empresa presentó el EIA para esta etapa ante la DGAAM del MINEM. Para su aprobación, entre junio y julio se realizaron seis talleres participativos (17 de junio, Chalhuahuacho; 18 de junio, Haquira; 2 de julio, Colquemarca; 3 de julio, distrito de Velille; 5 de julio, Coporaque; y 16 de julio, Fuerabamba). El 15 de julio, se realizó la primera audiencia pública del EIA para la fase de explotación, en Challhuahuacho, provincia de Cotabambas, Apurímac. Se estimó una participación de 4,500 personas. El 8 de marzo de 2011, el MINEM aprobó el EIA de explotación mediante Resolución

---

58 GOULEY, Clotilde (2005) Conflictos mineros, interculturalidad y políticas públicas: el caso de Las Bambas, provincias de Cotabambas y Grau, departamento de Apurímac. Informe Final. Cusco: Centro Bartolomé de las Casas- Consorcio de Investigación Económico Social CIES

59 CONVOCA – Periodismo de Investigación (2016) Las Bambas. El territorio en disputa del mayor proyecto minero del Perú, Consulta 12 de diciembre de 2017, <http://convoca.pe/especiales/las-bambas/el-territorio-en-disputa-del-mayor-proyecto-minero-del-peru>



Directoral 073-2011-MEM/AAM; lo que trajo como consecuencia que, en agosto del mismo año, se firmara el acuerdo de reasentamiento con la comunidad campesina de Fuerabamba, dando inicio a la construcción del asentamiento Nueva Fuerabamba. En dicho escenario, en el 2012 se inició la construcción de la mina.

## 2.2 El conflicto social

Ya con el inicio de las actividades de exploración, se empezaron a dar las primeras situaciones de tensión entre la empresa y la población local, vinculadas al fideicomiso, su administración, y, principalmente, a quién debía decidir sobre el fondo.<sup>60</sup> Como respuesta a esta problemática, el 13 de marzo de 2008 se promulgó el Decreto Legislativo No. 996 mediante el cual “Aprueban el régimen aplicable a la utilización de los recursos provenientes de los procesos de promoción de la inversión privada en la ejecución de programas sociales”. A través de esta norma, se sustituyeron los fondos fideicomisos bajo el marco de la Ley No. 28401, entre estos, el fideicomiso de Las Bambas, por fondos sociales, en los que la administración era multiactor, de naturaleza privada. Bajo la vigencia de la nueva norma, se publicó el Decreto Supremo No. 082-2008-EF, mediante el cual se creó el fondo social “Las Bambas, FOSBAM”. El FOSBAM

---

60 Así, en marzo de 2005, se realizó un paro de 48 horas organizado desde la población, como un mecanismo de presión para solicitar que el fondo de fideicomiso del proyecto sea distribuido en toda la región y no solo en algunos proyectos específicos. Otro ejemplo, se dio en febrero 2006 cuando se realizó en la provincia de Grau un paro indefinido en el que se pedía rendición de cuentas, contratación de mano de obra para la construcción de los proyectos, y el retiro de PROINVERSIÓN del Consejo de Administración del fondo de fideicomiso. De igual manera, en julio del 2007, en la provincia de Cotabambas, se realizó un paro indefinido, en el que nuevamente exigía el retiro de PROINVERSIÓN del Consejo de Administración del fondo de fideicomiso. NADRAMIJA, Nathan (2017) Lecciones aprendidas en la implementación del Fondo Social de proyectos mineros: Los casos de Michiquillay y Las Bambas. Documentos MG En Profundidad. Lima: METISGAIA [http://docs.wixstatic.com/ugd/519080\\_34a93195f33a4cc48b94f457069420d9.pdf](http://docs.wixstatic.com/ugd/519080_34a93195f33a4cc48b94f457069420d9.pdf)

ejecuta proyectos de carácter social en beneficio de las poblaciones ubicadas en el ámbito de la zona de influencia del proyecto en las provincias de Cotabambas y Grau, a través de los recursos obtenidos del Fideicomiso - Aporte Social Las Bambas y otros<sup>61</sup>.

Tras la aprobación del EIA de explotación, los días 15 y 16 de mayo de 2011, se produjo un paro en el distrito de Chalhhuahuacho, organizado por la Federación Campesina y el Frente de Defensa de los intereses de Chalhhuahuacho. Las organizaciones demandaron esta vez el cumplimiento de los compromisos del Anexo K “Condiciones sociales para la explotación del Proyecto Minero Las Bambas”. El resultado de los enfrentamientos que tuvieron lugar en el marco del paro, entre comuneros y fuerzas policiales, fue de 11 heridos.

A fin de manejar el conflicto, el MINEM promovió la instalación de una Mesa de Trabajo para el Desarrollo de la Provincia de Cotabambas a través de la Resolución Ministerial No. 180-2012-PCM. Su objetivo fue apoyar la implementación de proyectos de desarrollo y ejecución de obras que presenten las autoridades distritales y la autoridad provincial. Cabe resaltar que solo fueron reconocidos como miembros de la mesa referida, los alcaldes, representantes ministeriales y de organismos del gobierno central. Por esta razón, los miembros de las comunidades desconocieron la mesa.

En este contexto, en mayo de 2013, se promulgó el Decreto Supremo No. 054-2013-PCM, mediante el cual se aprobaron disposiciones especiales para los procedimientos administrativos de autorizaciones y/o certificaciones para los proyectos de inversión en el territorio nacional. El objetivo era “destrabar” los trámites administrativos para el fomento de la

---

61 NADRAMIJA, Nathan (2017) Lecciones aprendidas en la implementación del Fondo Social de proyectos mineros: Los casos de Michiquillay y Las Bambas. Documentos MG En Profundidad. Lima: METISGAIA [http://docs.wixstatic.com/ugd/519080\\_34a93195f33a4c-c48b94f457069420d9.pdf](http://docs.wixstatic.com/ugd/519080_34a93195f33a4c-c48b94f457069420d9.pdf)

inversión privada en el país<sup>62</sup>. Esta norma creó la figura del Informe Técnico Sustentatorio (ITS), como herramienta excepcional que reemplazaría la modificación regular de los EIA<sup>63</sup>. A partir de esa fecha, se presentaron cinco modificaciones al proyecto a través de ITS en los siguientes tres años (véase *infra* 2.3).

En este contexto, el 13 de abril del 2014 *Minerals and Metals Group* (MMG), consorcio chino, adquirió Las Bambas<sup>64</sup>. La compra del proyecto y la serie de modificaciones del EIA provocaron el rechazo de varias comunidades campesinas y organizaciones de las zonas de impacto en la región de Apurímac<sup>65</sup>. Por un lado, el ingreso de MMG generó una serie de dudas sobre si esta nueva empresa continuaría con los acuerdos ya establecidos. Por otro lado, surgieron dudas respecto a la realización futura del proyecto, las que se manifestaron a través de cuestionamientos a las modificaciones del EIA en tanto no fueron informadas a la población, dado que no se dieron mecanismos de participación ciudadana e información al estar dadas a través de ITS.

Frente a estos hechos, se inicia la escalada del conflicto. El 6 de febrero de 2015, cuatro comunidades campesinas (Choquecca, Allhua, Purmamarca y Quehuira) iniciaron un paro de 72 horas en el distrito de

---

62 GRUFIDES & MUQUI (2016) Paquetes normativos 2013-2015 y su impacto en los derechos fundamentales en el Perú. Análisis, Lima – Cajamarca: GRUFIDES & MUQUI.

63 CALLE, Isabel & MORA, Carlos (2016) Evaluación de impacto ambiental: Los ITS de proyectos de inversión en sectores estratégicos. Cuaderno Legal. Lima: Sociedad Peruana de Derecho Ambiental.

64 El consorcio en la actualidad está conformado por MMG, en calidad de operador (62,5 %); una subsidiaria propiedad de Guoxin International Investment Co. Ltd (22,5 %) y CITIC Metal Co. Ltd (15 %). Gobierno Corporativo MMG es el operador de Las Bambas y administrador del consorcio. Sobre las razones por las que es vendido el proyecto Las Bambas, puede revisarse PERÚ 21 (2013) China estaría obligando a Glencore a vender proyecto Las Bambas, Perú 21. Lima, 19 de abril del 2013, <http://peru21.pe/economia/china-estaria-obligando-glencore-vender-proyecto-bambas-2127207>

65 Se advierte también que a mediados de 2013 se inició el traslado de los habitantes de Fuera-bamba a Nueva Fuerabamba. Dieciséis familias se negaron a ser trasladadas debido a no estar de acuerdo con los montos de compensación.

Challhuahuacho. Cerca de 100 trabajadores de las empresas contratistas del proyecto Las Bambas fueron retenidos. El 28 de febrero, se constituyó la “Mesa de Desarrollo”, promovida por el gobierno central. Esta mesa estuvo integrada por representantes del gobierno local, las comunidades campesinas y organizaciones sociales.

El 12 de junio de 2015 se realizó un Congreso Provincial de Líderes y Autoridades de la provincia de Cotabambas en la comunidad de Huancauire, donde se acordó instalar una plataforma de lucha. El punto central del reclamo era el no haber sido informados, ni consultados sobre las modificaciones realizadas al EIA. Cabe señalar que las comunidades campesinas de las provincias de Grau y Cotabambas aparecían en el listado de la Base de Datos del Ministerio de Cultura, al ser sus miembros parte del pueblo indígena quechua, de modo que era necesaria la realización de un proceso de consulta previa.

Hacia julio, los esfuerzos de la Mesa se vieron frustrados, en tanto dejaron de funcionar tres de los cuatro sub grupos de trabajo que se habían conformado, debido a que la población consideró que no se tomaron en cuenta sus opiniones sobre proyectos sociales a ser implementados.

Por su parte, el 5 de setiembre, el Comité Central de Lucha de las provincias de Grau y Cotabambas decidió convocar un paro indefinido, denunciando que en la modificación del EIA no se aplicaron mecanismos de participación ni consulta, y que no se les había informado sobre las consecuencias de las modificaciones realizadas. Los manifestantes pidieron que las plantas sean retiradas y que el proyecto sea sometido a consulta previa. Adicionalmente, las comunidades de los distritos de Grau, Challhuahuacho, Mara y Ccapacmarca, pidieron ser incluidos en la zona de influencia del proyecto debido a que se ubicaban en la Línea de Transmisión Eléctrica y la Vía de Transporte de Carga Pesada. Estas comunidades dejaron de ser consideradas como parte de la zona de influencia indirecta como parte de las modificaciones al EIA.

El 25 de setiembre, las comunidades de Grau y Cotabambas dieron inicio al paro indefinido. El 28 de setiembre, en un enfrentamiento entre aproximadamente 10 mil comuneros de las provincias de Cotabambas y Grau con la policía (cerca de 2 mil efectivos), tres comuneros murieron, 15 resultaron heridos de bala y 30 fueron detenidos. Al día siguiente, la Presidencia del Consejo de Ministros declaró el estado de emergencia por un lapso de 30 días, mediante la aprobación del Decreto Supremo No. 068-2015-PCM, en las provincias de Cotabambas, Grau, Andahuaylas y Chincheros en Apurímac, así como en las provincias de Chumbivilcas y Espinar en Cusco. Asimismo, el 1 de octubre, el gobierno estableció tres mesas de diálogo para las provincias de Grau, Cotabambas y el distrito de Challhuahuacho, respectivamente<sup>66</sup>.

Luego de esta situación, el conflicto no disminuyó<sup>67</sup>. El 12 de agosto del 2016, unos 400 comuneros se enfrentaron a la Policía Nacional del Perú (PNP) tras bloquear la vía utilizada para el paso de camiones de la mina. La exigencia de los protestantes era que se dote de mayor celeridad al trabajo en las mesas de diálogo. El 8 de febrero de 2017, pobladores de la localidad de Challhuahuacho bloquearon vías alternas de acceso a la mina, planteando que se cumplan los compromisos de inversión, medida que buscó funcionar como un mecanismo de presión en el marco de las negociaciones que ya se venían dando. El conflicto escaló y dos días después, el 10 de febrero el gobierno declaró el estado de emergencia por 30 días en la provincia de Cotabambas mediante Decreto Supremo No.

---

66 FLORES UNZAGA, César (2016) Conviviendo con la minería en el Sur andino. Experiencias de las mesas de diálogo y desarrollo de Espinar, Cotabambas y Chamaca. Lima: Cooperación, Oxfam. <http://cooperacion.org.pe/wp-content/uploads/2016/09/Conviviendo%20con%20la%20minería.pdf>

67 EL COMERCIO (2016) Las Bambas: Los caminos del conflicto, El Comercio. Lima, 16 de octubre de 2016, Consulta 12 de diciembre de 2017, <http://elcomercio.pe/peru/apurimac/bambas-caminos-conflicto-271118> ; SEMANA ECONÓMICA (2016) Las Bambas: Las claves detrás del conflicto, Semana Económica. Lima 19 de octubre de 2016, Consulta 12 de diciembre de 2017, <http://semanaeconomica.com/articulo/sectores-y-empresas/mineria/203034-las-bambas-las-claves-detras-del-conflicto/>

015-2017-PCM. En el marco del estado de emergencia, el 11 de febrero llegó a la zona una comisión de alto nivel conformada por el Ministro de Vivienda y la Ministra de Salud. El 13 de febrero de 2017 se desbloqueó la vía de acceso a la mina.

Como medida para poner fin al conflicto, el 22 de junio de 2017 se promulgó la Ley No. 30589, mediante la cual fue declarado de interés nacional y de necesidad pública el desarrollo de la zona de influencia del proyecto. Esta zona está constituida por la provincia de Cotabambas y el distrito de Progreso en la provincia de Grau, en Apurímac. El 16 de agosto siguiente, pobladores bloquearon la ruta de acceso a la mina por el distrito de Mara, Apurímac, exigiendo el cumplimiento de acuerdos vinculados al pago por uso de la vía, así como el asfaltado de la zona. Como consecuencia, el 17 de agosto, mediante el Decreto Supremo No. 085-2017-PCM se declaró nuevamente el estado de emergencia por un lapso de 30 días en los distritos de Challhuahuacho, Haqaira y Mara en la provincia de Cotabambas.

### **2.3 Modificaciones a los estudios de impacto ambiental a través de informes técnicos sustentarios y el derecho a la participación ciudadana**

En el caso materia de análisis existe preocupación en la población comunera, debido a la manera en que se realizaron los cambios al contenido de un EIA ya aprobado. Estas modificaciones fueron realizadas a través de un mecanismo relativamente nuevo, establecido dentro del proceso de flexibilización administrativa promovida desde el Poder Ejecutivo para facilitar la realización de las actividades extractivas, o, -como se le denominó- *destrabar la tramitología*.

Existía la percepción entre la población cercana al proyecto de que, al no haberse informado de manera adecuada sobre estos cambios, se estarían generando modificaciones que no fueron de conocimiento inicial

durante los mecanismos de participación ciudadana implementados en su momento. Así, la situación de conflicto presentada previamente representa cómo en un contexto ya de desconfianza entre una empresa minera y las comunidades ubicadas en su zona de influencia, dicha tensión ya existente va en aumento generada por la aplicación de un conjunto de normas conocidas como los *Paquetazos ambientales* que permitieron reducir plazos para revisar el contenido de los EIA, donde el ejercicio del derecho a la participación ciudadana queda descolocado frente al proyecto minero en tanto la población se pregunta qué puede suceder. Ello nos pone frente a la pregunta de si es necesario implementar mecanismos de participación ciudadana como parte de las modificaciones de los EIA.

### **¿De qué manera el ordenamiento peruano permite la modificación de proyectos que generen impactos negativos no significativos?**

Desde el año 2013 principalmente, fue emitido un conjunto de normas en la línea de promover la inversión en el país, y reducir estándares de protección y fiscalización ambientales al establecer procedimientos simplificados. Una de estas normas es el Decreto Supremo No 054-2013-PCM, del 16 de mayo de 2013, mediante el cual se aprobaron disposiciones especiales para los procedimientos administrativos de autorizaciones y/o certificaciones para los proyectos de inversión en el territorio nacional. Esta norma entre otras cosas<sup>68</sup>, señala a la letra en el artículo 4 lo siguiente:

En los casos en que sea necesario modificar componentes auxiliares o hacer ampliaciones en proyectos de inversión con certificación ambiental aprobada que tienen impacto ambiental no significativo o se pretendan hacer mejoras

---

68 Esta norma establece también que la Dirección Regional de Cultura o la dirección de Arqueología del Ministerio de Cultura, deben de emitir el Certificado de Inexistencia de restos Arqueológicos CIRA, en un plazo no mayor de 20 días hábiles, y si no lo hiciera, se aplicará el silencio administrativo positivo.

tecnológicas en las operaciones, no se requerirá un procedimiento de modificación del instrumento de gestión ambiental.

El titular del proyecto está obligado a hacer un informe técnico sustentando estar en dichos supuestos ante la autoridad sectorial ambiental competente antes de su implementación. Dicha autoridad emitirá su conformidad en el plazo máximo de 15 días hábiles. En caso que la actividad propuesta modifique considerablemente aspectos tales como la magnitud o duración de los impactos ambientales del proyecto o de las medidas de mitigación o recuperación aprobadas, dichas modificaciones se deberán evaluar a través del procedimiento de modificación. (resaltado propio)

Así, se crea el Informe Técnico Sustentatorio (ITS), como herramienta excepcional (y simplificada) que reemplaza el procedimiento de modificación regular de los EIA. De acuerdo con el Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (SENACE) los ITS se definen como instrumentos de gestión ambiental que sirven para realizar modificaciones menores que generen impactos negativos no significativos al ambiente o que involucren mejoras tecnológicas en las operaciones<sup>69</sup>.

Pero el Decreto Supremo No 054-2013-PCM no solo estableció una figura nueva en la gestión de impactos ambientales. La principal modificación detrás está en establecer a la autoridad correspondiente un nuevo y más breve plazo para declarar la viabilidad ambiental de una modificación formulada por el titular de un proyecto de inversión. En otras palabras, este trámite para presentar modificaciones reduce los plazos legales para la evaluación ambiental. El punto principal es que los ITS deben ser evaluados en 15 días hábiles por los técnicos, antes de la DGAAM del MINEM, ahora del SENACE, mientras que el plazo legal

---

69 SENACE (2017) Conociendo al Informe Técnico Sustentatorio (ITS). Lima: SENACE.



anterior era de 120 días hábiles (que se mantiene cuando estamos frente a impactos ambientales significativos).

Posteriormente, fue aprobada la Resolución Ministerial N° 310-2013-MEM/DM mediante la cual se establecieron los criterios que regulan la modificación de componentes mineros o ampliaciones, y mejoras tecnológicas en las unidades mineras de proyectos de exploración y explotación con impactos ambientales no significativos que cuenten con certificación ambiental. Con posterioridad, el 6 de marzo de 2014 se emitió la Resolución Ministerial No 120-2014-MEM/DM por la cual se aprobaron nuevos criterios técnicos a considerarse en la presentación de los ITS. Estos nuevos criterios actualizaron los de la Resolución Ministerial No 310-2013-MEM/DM incluyendo contar con una línea de base vigente del área en donde se realizaría la modificación, así como el límite de presentación de hasta tres ITS por unidad minera, con la excepción de que procederán nuevas solicitudes demostrando que los impactos ambientales sinérgicos y acumulativos negativos sean no significativos. Asimismo, esta norma señala que no es procedente la modificación o ampliación sucesiva de un mismo componente minero vía ITS, que conlleven en conjunto, la generación de impactos moderados o significativos negativos respecto del estudio ambiental evaluado, aprobado y vigente<sup>70</sup>.

El 14 de noviembre de 2014, se emitió el Decreto Supremo No 040-2014-EM que aprueba el reglamento de protección y gestión ambiental para las actividades de explotación, beneficio, labor general, transporte y almacenamiento minero. Esta norma establece en el artículo 131 que los titulares de las actividades mineras estarán exceptuados de la obligación de tramitar la modificación del EIA cuando la modificación o ampliación de actividades propuestas, valoradas en conjunto con la operación existente y comparadas con el estudio ambiental inicial y las

---

70 OEFA (2016) La vinculación y retroalimentación entre la certificación y la fiscalización ambiental. Lima: OEFA.

modificaciones subsiguientes aprobadas, se ubiquen dentro de los límites del área del proyecto establecidos en el estudio ambiental previamente aprobado y generen un impacto o riesgo ambiental no significativo. Dicho artículo establece como excepciones las siguientes:

- (i) Modificación de características o ubicación de las instalaciones de servicios mineros o instalaciones auxiliares, tales como campamentos, talleres, áreas de almacenamiento y áreas de manejo de residuos sólidos, siempre que no se construyan nuevos.
- (ii) Modificación de ubicación de plantas o sistemas de tratamiento de aguas residuales, siempre que no varíe el cuerpo receptor de efluentes.
- (iii) Mejora en las medidas de manejo ambiental consideradas en el plan de manejo ambiental, considerando que el balance neto de la medida modificada sea positivo.
- (iv) Incorporación de nuevos puntos de monitoreo de emisiones y efluentes y/o en el cuerpo receptor (agua, aire o suelo).
- (v) Precisión de datos respecto de la georeferenciación de puntos de monitoreo, sin que implique su reubicación física.
- (vi) Reemplazo de pozos de explotación de agua, en relación con el mismo acuífero.
- (vii) Reemplazo de la misma ubicación de tanques o depósitos de combustible en superficie, sin que implique su reubicación física.
- (viii) Otras modificaciones que resulten justificadas que representen un similar o menor impacto ambiental y aquellas que deriven de mandatos y recomendaciones dispuestas por la autoridad fiscalizadora.

De este modo, la normativa vigente permite que un ITS en minería pueda ser presentado y aprobado cuando se trate de situaciones donde las condiciones lo exijan, pero no se generen impactos negativos significativos, sino alteraciones menores del medio ambiente.

## ¿Qué es un impacto negativo no significativo al ambiente?

Para que proceda un ITS, el titular del proyecto debe acreditar técnicamente que la propuesta de modificación genera en efecto un impacto no significativo al ambiente. Pero, ¿qué es un impacto negativo no significativo al ambiente? Si bien no se cuenta con una definición al respecto, sí se sabe qué es un impacto ambiental negativo significativo. Según el SENACE, son entendidos del siguiente modo:

Aquellos impactos o alteraciones ambientales que se producen en uno, varios o en la totalidad de los factores que componen el ambiente, como resultados de la ejecución de proyectos o actividades con características, envergadura o localización con ciertas particularidades. La identificación y valoración de estos impactos ambientales negativos requieren de un análisis cualitativo y cuantitativo profundo, así como de una Estrategia de Manejo Ambiental que incluya medidas preventivas, correctivas, de mitigación y compensatorias<sup>71</sup>.

Por lo anterior estamos frente a cambios que alteran el ambiente como resultado de una actividad humana. Si buscamos ser más precisos, un impacto ambiental negativo en el ambiente será aquel que genera una disminución o modificación adversa del valor natural, estético, cultural, paisajístico, de productividad ecológica o perjuicios derivados de la contaminación, de la erosión o colmatación, y demás riesgos ambientales que difieran con la estructura ecológica y geográfica, así como el carácter y la personalidad de una zona determinada<sup>72</sup>. Estos impactos son el

---

71 SENACE (2016) Manual para la evaluación de Estudio de Impacto Ambiental Detallado (EIA-d). Minería. Lima: SENACE

72 Caicedo Safra, Paola y Vera Torrejón, José Antonio (2014) El Impacto Ambiental Negativo y su Evaluación Antes, Durante, y Después del Desarrollo de Actividades Productivas. En Derecho y Sociedad 42. Pp. 225.

resultado de actividades humanas que por su envergadura producen estas degradaciones en el ambiente.

Hasta ahí podemos tener claro qué es un impacto ambiental negativo, pero no todos tienen la misma intensidad. Siguiendo a Caicedo y Vera<sup>73</sup>, un impacto negativo será muy significativo o de intensidad alta cuando se manifiesta como una modificación del medio ambiente, de los recursos naturales o de los procesos fundamentales de su funcionamiento, que produce o puede producir en el futuro repercusiones apreciables en los mismos. Un ejemplo puede ser cambiar el cauce de un río, o desaparecer una montaña. Por el contrario, ambos autores entienden un impacto ambiental negativo bajo o no significativo como aquellos cuyos efectos producen una alteración escasa o destrucción mínima del medio ambiente, de fácil recuperación. El SENACE pone como ejemplos cambiar una ruta de acceso a un campamento, u optimizar procesos productivos<sup>74</sup>. Pero cada actividad tiene sus particularidades, y con ello sus impactos.

La mencionada Resolución Ministerial N° 310-2013-MEM/DM establece mayores precisiones sobre qué se puede entender por impacto ambiental no significativo. Así, para solicitar una modificación a través de un ITS deberá considerarse que la modificación:

- (i) Esté ubicada dentro del polígono del área efectiva, que involucra el área con actividad minera como las de uso minero de acuerdo con la R.M. 209-2010-MEM/DM en los proyectos de exploración minera, unidades mineras en explotación o dentro de sus respectivas áreas de influencia ambiental directa que cuenten con instrumento de gestión ambiental aprobado y vigente.
- (ii) Se encuentre dentro del área que cuente con línea de base ambiental para poder identificar y evaluar los impactos y el plan de manejo ambiental correspondiente.

---

73 Caicedo Safrá, Paola y Vera Torrejón, José Antonio *ibid* ob cit. Pp. 226.

74 SENACE (2017) Conociendo al Informe Técnico Sustentatorio (ITS). Lima: SENACE.

- (iii) No se ubique sobre ni impactar cuerpos de agua, bofedales, nevados, glaciares, terrenos de cultivo o fuentes de agua o algún ecosistema frágil.
- (iv) No afecte centros poblados o comunidades no considerados en el instrumento de gestión ambiental aprobado y vigente.
- (v) No afecte zonas arqueológicas no consideradas en el instrumento de gestión ambiental aprobado y vigente.
- (vi) No se ubique ni afecte áreas naturales protegidas o sus zonas de amortiguamiento no considerados en el instrumento de gestión ambiental aprobado y vigente.

Más allá de lo establecido en el marco normativo, que resulta técnico, cabe notar de qué manera han sido aplicados en la práctica los ITS. Sobre un universo de 214 ITS revisados por la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA) a setiembre del 2016, se encontraron algunas observaciones a la forma cómo estos fueron evaluados y aprobados por la autoridad competente. Un primer punto a considerar es que los informes fueron evaluados por la DGAAM del MINEM. Si bien actualmente los ITS son evaluados por el SENACE, aquellos que fueron revisados por el MINEM, tienen algunos problemas. Al respecto, la SPDA identifica que los ITS de modificaciones de EIA (detallados o semidetallados) incorporaron un resumen de las actividades de modificación o ampliación que el administrado va a realizar, mas no un análisis o justificación de los mismos. Luego se analiza el instrumento presentado para verificar que este cumpla con lo establecido en el artículo 4 del Decreto Supremo No 054-2013-PCM. Sin embargo, resaltan que:

(...) no hay uniformidad en la forma de análisis o en la forma de elaboración del informe de evaluación que, desde nuestro punto de vista, no tiene justificación en la categoría

de estudio principal del cual se deriva el ITS. Adicionalmente a ello, en la mayoría de informes no se evidencia un análisis profundo a nivel legal y/o técnico en la evaluación de los ITS, señalando solo que, con base en la metodología de evaluación de los potenciales impactos ambientales aplicada por la empresa, se obtiene como resultado impactos ambientales negativos calificados como no significativos. Sin embargo, dicha “no significancia” no se analiza ni justifica claramente.<sup>75</sup>

Lo anterior nos pone frente a un escenario complicado, dado que, al tratarse del bien jurídico medio ambiente, y al derecho de personas a vivir en un ambiente sano, la autoridad -en este caso el MINEM- debe justificar su decisión técnica y jurídicamente. Al encontrarse los sustentos sin un análisis profundo, el cual se entiende es la debida motivación del acto administrativo, se podría caer en un supuesto de invalidez del mencionado acto. Ello sin mencionar que el derecho a un medio ambiente sano se podría ver afectado debido a un acto administrativo sin fundamentos adecuados y suficientes.

Si bien estas modificaciones a los EIA pueden ser revisadas y aprobadas rápidamente (cumpliendo el fin de la norma), no garantiza ello que exista la debida rigurosidad que el tiempo exige para establecer si estamos ante cambios significativos o no significativos, y si estos pueden en efecto garantizar que las condiciones ambientales no se vean gravemente afectadas, degradadas o contaminadas. Se parte del supuesto de que existe la buena fe del administrado y del ente rector de que esto se haga dentro de los estándares de calidad exigidos; pero, genera preocupación que el plazo se haya reducido de 120 a 15 días, lo cual plantea preguntarnos si en efecto la garantía a un ambiente sano se cumplirá.

---

75 Calle, Isabel y Mora, Carol (2016) Evaluación de impacto ambiental: los ITS de proyectos de inversión en sectores estratégicos. Lima: SPDA.

## Las modificaciones al EIA del proyecto Las Bambas a través de ITS y la participación ciudadana

En el caso en cuestión se dieron cinco modificaciones al EIA, las cuatro últimas se sustentaron en ITS:

No. modificación	Fecha de presentación	Fecha de aprobación	Resolución Directoral
1	abril de 2013	Agosto de 2013	Resolución Directoral No. 305-2013-MEM/AAM
2	julio de 2013	Agosto de 2013	Resolución Directoral No. 319-2013-MEM/AAM
3	diciembre de 2013	febrero de 2014	Resolución Directoral No. 078-2014-MEM/DGAAM
4	marzo de 2014	Noviembre de 2014	Resolución Directoral No. 559-2014-EM/DGAAM
5	enero de 2015	Febrero de 2015	Resolución Directoral No. 113-2015-MEM-DGAAM.2016

Fuente: Elaboración propia

Entre los cambios aprobados mediante ITS destacan los siguientes<sup>76</sup>:

- (i) Suspensión de la construcción del mineroducto; el transporte del mineral pasaría a realizarse mediante una flota de 125 camiones, a lo largo de 750 km desde Las Bambas hacia el puerto de Matarani

76 COOPERACIÓN (2015) Caso “Las Bambas” Informe Especial del Observatorio de Conflictos Mineros en el Perú, Lima: Cooperación; Consulta 12 de diciembre de 2017, <http://cooperacion.org.pe/publicaciones/2114/>

- (ii) Construcción de una planta de molibdeno en Fuerabamba (que podría afectar al río Challhuahuacho) y
- (iii) Construcción de otra planta de filtros en el lugar

Independientemente de su consideración o no como impactos negativos significativos, un punto de cuestionamiento importante tiene que ver con que no se haya conocido por parte de la población aquello que se iba a modificar en el EIA. Las modificaciones a través de ITS no pasaron por mecanismos de participación ciudadana, porque no son exigidos por la normativa. Ello generó en la población local una idea contraria a la transparencia y terminó aumentando el ambiente de desconfianza. La situación de tensión ya existente que enfrentaban la empresa y las comunidades campesinas, se vio enturbiada luego de las modificaciones del EIA.

Frente a ello, nos preguntamos ¿era necesario informar a los comuneros sobre los cambios en un EIA, cuando están relacionados a impactos ambientales no significativos? ¿Es necesario implementar mecanismos de participación ciudadana durante la modificación de un EIA, cuando se refiere a impactos negativos no significativos? Podría afirmarse que no, si son en efecto impactos no significativos. Pero en un contexto como el que se vivía en la zona, y el hecho de que el EIA al momento de elaborarse y aprobarse pasó por mecanismos de participación ciudadana (lo cual permite darles legitimidad social o licencia social), refleja que es mejor informar que no hacerlo.

Recordemos que el Estado peruano cuenta con un marco normativo que regula la participación ciudadana en el sector minero. Dicho marco se sostiene principalmente en el Decreto Supremo No 028-2008-EM, mediante el cual se aprueba el Reglamento de Participación Ciudadana en el subsector minero; y la Resolución Ministerial No 304-2008-MEM-DM, a través de la cual se desarrollan los mecanismos



de previstos en el Reglamento para cada etapa de la cadena de producción minera.

Ambas normas establecen que la participación es el derecho de toda persona a involucrarse de manera responsable en procesos de toma de decisiones sobre asuntos referidos a la actividad minera en la medida que puedan afectar sus intereses. Cabe resaltar que la intención general de la norma es la de informar a la población que habitase en el área de influencia del proyecto, sea indígena o no, sobre la actividad que se va a realizar. Para ello, establece una amplia variedad de mecanismos a través de los cuales la población puede estar debidamente informada, de tal manera que pueda acceder a la información sobre el proyecto. Los espacios de participación no solo deben darse al inicio del proyecto, sino durante todo el ciclo de desarrollo de la actividad. Así, existen obligaciones en materia de participación ciudadana que deben cumplirse en cada etapa del proyecto.

El derecho a la participación ciudadana, ejercido a través de ciertos mecanismos, permite obtener miradas que complementen aquello que se ha identificado va a suceder en un contexto determinado de impacto ambiental. Ello plantea evidenciar también situaciones que puedan significar preocupaciones sociales por la dimensión de un impacto negativo en un contexto de vida. Estamos no solo frente a impactos ambientales sino también sociales. Es necesario que el Estado (y la empresa) puedan tomar conocimiento de estas preocupaciones (percepciones, expectativas, etc.) sobre posibles riesgos que puedan generarse debido a impactos ambientales negativos, sean significativos o no. Este conocimiento solo es posible a través de estos mecanismos de participación.

Inclusive desde una lógica de relaciones comunitarias, es mejor mantener comunicación oportuna y permanente con los grupos sociales con los que se relaciona una empresa en pos de no acrecentar el conflicto. Además, la elaboración, presentación y aprobación de los EIA, es el ámbito en donde más se ha exigido la implementación de espacios de

participación. Sin embargo, se han advertido desafíos con relación a estos mecanismos. La Ley No 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental, establece la participación ciudadana en el proceso de evaluación de los EIA. La norma busca garantizar el establecimiento de instancias formales de difusión y participación de la comunidad en el proceso de tramitación de solicitudes de los EIA, e instancias no formales que el titular de la actividad debe impulsar para incorporar en el EIA la percepción y la opinión de la población potencialmente beneficiada o afectada con la acción propuesta. Estos mecanismos no formales podrían ser parte de las políticas de responsabilidad social de una empresa en la lógica de obtener la licencia social, o actuar bajo la lógica de la debida diligencia.

La necesidad de mecanismos de participación en las modificaciones del EIA a través de ITS se evidencia en el proyecto Las Bambas. No podemos olvidar además que las comunidades del área de influencia han buscado en reiteradas ocasiones se les informe sobre las modificaciones al EIA aprobadas entre 2013 y 2015. Bajo la lógica de acelerar procedimientos para la flexibilización administrativa, el no establecer espacios de participación o utilizar los mecanismos legales existentes, hace que la población no tenga conocimiento de información importante en su dinámica de convivencia con el proyecto minero.

Los procesos de aprobación de EIA contienen mecanismos de participación ciudadana mediante los cuales se presentan y explican los componentes del proyecto a ser implementado. Al pasar por estos mecanismos no solo se recoge información que sirva para la mejora del EIA, sino que se comparte información relevante sobre lo que va a suceder. Cuando el EIA es modificado con un ITS en los plazos establecidos, y no se informa adecuadamente y de manera oportuna sobre las consecuencias de ello a la población, a través de mecanismos de participación no formales (o incluso por debida diligencia) esto puede tener lecturas negativas

respecto al contenido de aquello que se aprobó. Un EIA aprobado pasa necesariamente por mecanismos de participación ciudadana, y un ITS –sin participación- modifica lo que había sido aprobado -con participación-, lo que puede tener repercusiones negativas en la relación empresa y población. Si el argumento detrás de esta celeridad está en que, si se elimina la participación y se acortan los plazos, ello permitiría comenzar más rápido la actividad, se olvidan de que eso puede significar encrudecer una relación muchas veces ya débil.

## **2.4 Conclusiones**

Un primer punto a considerar es que el instrumento ITS debe ser considerado como una excepción y no como una regla. Se entiende que las condiciones de los proyectos exijan revisar el EIA debido a que la actividad lo requiere. Lo anterior en tanto una cosa es pensar sobre lo que podría suceder y otra ver si en efecto sucede, donde la medida a optar o actividad a realizar para mitigar el impacto debe cambiar. Pero no puede convertirse en una regla para cambiar EIA. Sobre todo, cuando los EIA son resultado –también- de procesos de participación ciudadana que permiten que se generen las condiciones sociales para la realización de la actividad.

Otro aspecto a considerar es que es necesario revisar si el plazo de 15 días es el adecuado para los ITS. En la práctica vemos que no, pero se concentra más en un trabajo de gabinete dejando el ir a campo de lado. El plazo actual puede generar que la rigurosidad se vea debilitada por cumplir con las exigencias de los solicitantes, sobre todo cuando estamos frente a proyectos de gran inversión que esperan la respuesta del ente rector para seguir operando. El trabajo técnico no debe ver involucrado ni disminuido.

Finalmente, revisar la pertinencia de que se considere la implementación de mecanismos de participación ciudadana que permitan informar a la población acerca del contenido del ITS para

garantizar que en efecto estamos ante impactos ambientales negativos no significativos.

### 3 Proyecto Antapaccay

<b>Ubicación</b>	Es una extensión de la mina Tintaya (que cesó operaciones en 2013). Está ubicado en el distrito de Yauri, provincia de Espinar, región Cusco, a 4 100 metros sobre el nivel del mar, aproximadamente a 10 kilómetros al suroeste de la mina Tintaya.
<b>Productos</b>	Concentrado de cobre (subproductos de oro y plata)
<b>Vida aproximada</b>	18 años (de 2012 hasta 2030)
<b>Fase actual</b>	Explotación
<b>Comunidades en zona de influencia</b>	Influencia directa: Cala Cala, Alto Huarca, Huarca, Huisa, Huisa Ccollana, Antacollana, Suero y Cama, propietarios individuales ubicados entre Alto Huarca y el área de la mina Tintaya, las comunidades campesinas de Tintaya Marquiri, Bajo Huancane, Alto Huancane y Huano Huano. Influencia indirecta: Distrito y provincia de Espinar. <sup>77</sup>
<b>Método de proceso</b>	Tajo abierto con dos pozos y pilones de roca residual asociados a cada pozo.
<b>Reserva de mineral</b>	547 millones de toneladas (grado de cobre de 0.52%)
<b>Recurso mineral</b>	686 millones de toneladas (grado de cobre 0.50%)
<b>Producción</b>	Produce alrededor de 160.000 toneladas de concentrados de cobre al año. Se estima que esta producción continuará sus seis primeros años de operación.

#### 3.1 Descripción del proyecto

El proyecto Antapaccay es una extensión de la mina Tintaya, que había convertido Espinar en una zona minera desde los años 80. Las actividades de exploración de la mina Antapaccay empezaron en 1998 cuando la empresa *Broken Hill Proprietary Company Limited* (“BHP”)

<sup>77</sup> Ministerio de Energía y Minas. Resolución Directoral No. 225-2010-MEM/AAM. 6 de julio de 2010.

la adquirió<sup>78</sup>. Pasó por varias empresas, hasta que en el 2006, Xstrata la adquirió, junto con la mina Tintaya<sup>79</sup>. Xstrata se enfocó en adelantar el cierre de la mina Tintaya y en empezar operaciones en Antapaccay. En el 2009, fue aprobado el Plan de Cierre de Minas de la Unidad Minera Tintaya<sup>80</sup>.

En conexión con el EIA para la explotación del Proyecto Antapaccay-Expansión Tintaya, en febrero de 2010 la empresa Xstrata realizó dos talleres participativos en las comunidades campesinas de Alto Huarca y Huisa Collana. El mes siguiente, se desarrolló la audiencia pública para el mismo EIA<sup>81</sup>. En julio de 2010 fue aprobado el EIA del proyecto “Antapaccay-Expansión Tintaya” mediante Resolución Directoral No. 225-2010-MEM-AM del MINEM<sup>82</sup>. Como resultado, Xstrata empezó a construir la mina de Antapaccay y la infraestructura, después de terminar los trabajos de perforación de relleno<sup>83</sup>.

Las operaciones de la mina empezaron en el 2012, logrando la primera producción de concentrado de cobre en noviembre de 2012. En febrero del 2013, la mina alcanzó una capacidad de 70 mil toneladas por día<sup>84</sup>. Posteriormente, el Grupo Glencore adquirió Xstrata en el 2013 y, junto con ella, las minas de Tintaya y Antapaccay, entre otros<sup>85</sup>.

---

78 Glencore plc. 2016. “Antapaccay Mining and Technical Information”. Página 2. <http://glencorepublicaciones.com/publication/35ec7ed1/mobile/?alt=1>. Consulta: 27 de febrero de 2018.

79 BHP. “BHP Billiton Merger Complete”. BHP. 21 de junio de 2001. <http://www.bhp.com/media-and-insights/news-releases/2001/06/bhp-billiton-merger-complete>. Consulta: 27 de febrero de 2018.

80 Ministerio de Energía y Minas. Resolución Directoral No. 22-2009-MEM-AAM. 21 de mayo de 2009. Plan de Cierre de Minas de la Unidad Minera Tintaya.

81 Ministerio de Energía y Minas. Resolución Directoral No. 225-2010-MEM/AAM. 6 de julio de 2010.

82 MINEM. Resolución Directoral No. 225-2010-MEM/AAM. 6 de julio de 2010.

83 Ministerio de Energía y Minas. Resolución Directoral No. 225-2010-MEM/AAM. 6 de julio de 2010.

84 BHP. “BHP Billiton Merger Complete”. BHP. 21 de junio de 2001. <http://www.bhp.com/media-and-insights/news-releases/2001/06/bhp-billiton-merger-complete>. Consulta: 27 de febrero de 2018.

85 Antapaccay. <http://antapaccay-laboral.bumeran.com.pe/index.bum>. Consulta: 27 de febrero de 2018.

### 3.2 El conflicto social

La mayoría de las protestas sociales que tuvieron lugar en las zonas impactadas por el proyecto tienen relación con la contaminación ambiental que empezó con Tintaya y continuó con la apertura de la mina Antapaccay. Las comunidades de Espinar realizaron varias protestas con respecto a la contaminación ambiental, presentando incluso una denuncia ante la Oficina del Ombudsman de la Minería de Oxfam Australia sobre el tema en el 2001<sup>86</sup>. En el año 2007, las comunidades de Espinar empezaron a negociar un Convenio Marco con BHP Billiton para abordar el problema de contaminación ambiental y para fomentar desarrollo en las comunidades<sup>87</sup>.

De modo paralelo a las negociaciones sobre el Convenio Marco, diversos actores se encargaron de realizar monitoreos ambientales para determinar la fuente y el alcance de la contaminación generada por la mina. En el 2011, la Vicaría de Solidaridad de Sicuani del Municipio de Espinar y las principales organizaciones sociales de Espinar realizaron un monitoreo ambiental participativo. La ingeniera ambiental alemana, Eike Sophie Humpel, realizó el informe y concluyó que no era recomendable consumir el agua de los sectores que fueron analizados debido a su contaminación con metales pesados<sup>88</sup>. Las organizaciones sociales y el municipio de Espinar pidieron reiteradamente un diálogo sobre los hallazgos del estudio<sup>89</sup>.

---

86 Oxfam Australia. Mining Ombudsman Annual Report 2003. Case 3a – Tintaya. 2014.

87 Honorio Pinto Herrera. 2014. Informe. Contaminación ambiental en Tintaya. Instituto de Investigación Histórico Sociales, Universidad Nacional de San Marcos. Página 207. <http://revistasinvestigacion.unmsm.edu.pe/index.php/sociales/article/download/10994/9891>. Consulta: 27 de febrero de 2018.

88 El monitoreo analizó las comunidades de Alto Huancané, Bajo Huancané, Huano Huano, Huarca, Huisa, Mamanocca y Tintaya Marquiri.

89 Honorio Pinto Herrera. 2014. Informe. Contaminación ambiental en Tintaya. Instituto de Investigación Histórico Sociales, Universidad Nacional de San Marcos. Página 210. <http://revistasinvestigacion.unmsm.edu.pe/index.php/sociales/article/download/10994/9891>. Consulta: 27 de febrero de 2018.

Por su parte, en febrero de 2012, el Centro Nacional de Salud Ocupacional y Protección del Ambiente para la Salud (CENSOPAS)<sup>90</sup>, realizó un monitoreo ambiental y publicó un informe. En este, determinó la existencia de un valor por encima del límite de químicos, incluyendo arsénico, mercurio y cadmio, en los pobladores y en el ganado<sup>91</sup>.

El 10 de febrero de 2012, Xstrata, las organizaciones de Espinar, el Alcalde de Espinar y el Presidente Regional tuvieron un acercamiento para acordar la reformulación del Convenio Marco. Sin embargo, no llegaron a un acuerdo<sup>92</sup>. El 21 de mayo de 2012, los pobladores de Espinar realizaron una protesta frente a la imposibilidad de alcanzar el acuerdo por la contaminación ambiental y por preocupaciones referidas a si Antapaccay aumentaría el nivel de contaminación en el área. La protesta duró siete días; y ocasionó la muerte de tres manifestantes, el secuestro de un fiscal y dejó a varios pobladores y policías heridos. Debido a eso, el Estado declaró el estado de emergencia en Espinar<sup>93</sup>.

El 11 de julio de 2012, el Gobierno Nacional instaló una Mesa de Diálogo, que duró 18 meses, para solucionar la problemática socio-ambiental existente, donde participaron representantes de varios ministerios del gobierno, el Gobierno Regional del Cusco, la Municipalidad Provincial de Espinar, los municipios distritales, las organizaciones sociales de Espinar, las comunidades campesinas afectadas por la minería y un representante de la empresa Xstrata Tintaya. Unos

---

90 CENSOPAS es el órgano del Ministerio de Salud que se encarga de realizar evaluaciones, investigaciones y recomendaciones para la prevención de enfermedades y daños a la salud.

91 Evelyn Torre Janampa. 2014. "Causas de vulneración de derechos fundamentales por parte de las fuerzas policiales en el conflicto social minero Tintaya Antapaccay en el 2012". <http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/123456789/5663>. Consulta: 27 de febrero de 2018.

92 Oxfam. 2014. Mesa de Diálogo en la Provincia de Espinar Cusco 2012 – 2014. Página 5. [https://peru.oxfam.org/sites/peru.oxfam.org/files/file\\_attachments/mesa-de-dialogo-Espinar.pdf](https://peru.oxfam.org/sites/peru.oxfam.org/files/file_attachments/mesa-de-dialogo-Espinar.pdf). Consulta: 27 de febrero de 2018.

93 Evelyn Torre Janampa. 2014. "Causas de vulneración de derechos fundamentales por parte de las fuerzas policiales en el conflicto social minero Tintaya Antapaccay en el 2012". <http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/123456789/5663>. Consulta: 9 de agosto de 2017.

de los acuerdos fue realizar un monitoreo ambiental participativo para identificar el nivel de contaminación existente en las zonas de influencia de Tintaya y Antapaccay<sup>94</sup>.

El 11 de abril de 2013, un subgrupo de la Mesa de Diálogo entregó el Informe Integrado de Monitoreo Ambiental Participativo de Espinar (“Informe Ambiental”) donde determinó la existencia de contaminación ambiental<sup>95</sup>. El 2 de diciembre de 2013, la Presidencia Colegiada de la Mesa de Diálogo ratificó el Informe Ambiental, que incluyó un Plan de Acción Ambiental y Sanitario, y un Plan de Inversiones. También la Mesa de Diálogo formó comités de gestión y seguimiento para cada plan<sup>96</sup>.

Sin embargo, la implementación de los acuerdos de la Mesa se realizó lentamente. En respuesta, habitantes de Espinar realizaron una protesta pacífica el 27 de marzo de 2015 en contra de las operaciones mineras de Antapaccay y exigieron que el Estado establezca quién era responsable de la contaminación ambiental en las zonas de influencia de las minas Tintaya y Antapaccay<sup>97</sup>.

El 11 de setiembre de 2015, la comunidad de Huisa realizó una movilización alrededor de la unidad minera de Antapaccay y bloqueó la carretera de acceso hacia la zona, debido a que la empresa Glencore-Xstrata no atendió sus demandas relacionadas con la consulta previa. Funcionarios del Ministerio Público llegaron y ordenaron la detención de

---

94 OxFam. 2014. Mesa de Diálogo en la Provincia de Espinar Cusco 2012 – 2014. Página 6. [https://peru.oxfam.org/sites/peru.oxfam.org/files/file\\_attachments/mesa-de-dialogo-Espinar.pdf](https://peru.oxfam.org/sites/peru.oxfam.org/files/file_attachments/mesa-de-dialogo-Espinar.pdf). Consulta: 27 de febrero de 2018.

95 OxFam. 2014. Mesa de Diálogo en la Provincia de Espinar Cusco 2012 – 2014. Página 6. [https://peru.oxfam.org/sites/peru.oxfam.org/files/file\\_attachments/mesa-de-dialogo-Espinar.pdf](https://peru.oxfam.org/sites/peru.oxfam.org/files/file_attachments/mesa-de-dialogo-Espinar.pdf). Consulta: 27 de febrero de 2018.

96 OxFam. 2014. Mesa de Diálogo en la Provincia de Espinar Cusco 2012 – 2014. Página 6. [https://peru.oxfam.org/sites/peru.oxfam.org/files/file\\_attachments/mesa-de-dialogo-Espinar.pdf](https://peru.oxfam.org/sites/peru.oxfam.org/files/file_attachments/mesa-de-dialogo-Espinar.pdf). Consulta: 27 de febrero de 2018.

97 Defensoría del Pueblo. 2015. Reporte de Conflictos Sociales No. 133. Marzo 2015. <https://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/conflictos/2015/Reporte--Mensual-de-Conflictos-Sociales-N-133-Marzo-2015.pdf>. Consulta: 27 de febrero de 2018.



cuatro personas que fueron puestas a disposición de la Fiscalía Provincial Penal de Espinar<sup>98</sup>.

En mayo de 2016, los pobladores de Espinar iniciaron otro paro de 24 horas frente al incumplimiento de los acuerdos de la Mesa de Diálogo. Las organizaciones sociales en Espinar consideraron que las mesas “no ha[bían] sabido ni [tenido] voluntad de implementarse”, por los que eran insostenibles. En dicha oportunidad, los pobladores señalaron que, si el gobierno de Pedro Pablo Kuczynski no respondía a sus demandas, existirían más conflictos sociales en el futuro<sup>99</sup>.

### **3.3 Estudios de Impactos Ambientales y los impactos acumulativos**

La apertura de la mina Antapaccay trajo consigo protestas sociales, que incluso resultaron en la muerte de varias personas. Las comunidades ubicadas en la zona de influencia temían que Antapaccay exacerbara la contaminación ambiental existente causada por la mina Tintaya, especialmente porque Antapaccay es una extensión de esta mina. Tal expansión de la actividad minera tuvo lugar en un ambiente que ya era extremadamente tenso debido a tal contaminación.

Pero ¿se consideraron los efectos ambientales preexistentes en la aprobación de la expansión de la mina?, ¿qué establece el ordenamiento interno con relación a la evaluación de impactos acumulados? Y en términos más generales ¿existe la obligación del Estado de considerar tales impactos desde un enfoque de derechos humanos? Son estos los tres aspectos que abordamos a continuación.

---

98 Defensoría del Pueblo. 2015. Reporte de Conflictos Sociales No. 139. Setiembre 2015. <https://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/conflictos/2015/Reporte-Mensual-de-Conflictos-Sociales-N-139-Septiembre-2015.pdf>. Consulta: 28 de febrero de 2018.

99 Servindi. El ultimátum de Espinar al nuevo gobierno de PPK. 14 de octubre de 2016. <https://www.servindi.org/actualidad-noticias/13/10/2016/el-ultimatum-de-espinar-al-nuevo-gobierno-de-ppk>. Consulta: 27 de febrero de 2018.

## **Derecho a un medio ambiente sano y la obligación de prevención**

El derecho a un medio ambiente sano ha sido reconocido en instrumentos internacionales, como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (artículo 12) y el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales o “Protocolo de San Salvador” (artículo 11), los cuales han sido ratificados por el Perú. Además, está reconocido en el marco normativo peruano y es respaldado por el artículo 2.22 de la Constitución peruana, que establece que toda persona tiene derecho “a la paz, a la tranquilidad, al disfrute del tiempo libre y al descanso, así como a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida”.

Con base en los instrumentos interamericanos de derechos humanos, la CIDH y la Corte IDH se han referido a las obligaciones estatales exigibles a los Estados frente a proyectos de extracción, desarrollo o inversión, como el caso de la actividad minera. En particular, la CIDH ha indicado que, en virtud al deber de prevención de violaciones de derechos humanos, los Estados deben establecer “un marco legislativo e institucional claro para evaluar eficazmente los riesgos a los derechos humanos inherentes a la operación de actividades extractivas y de desarrollo antes de que sean autorizadas”<sup>100</sup>. Más concretamente, ha considerado que: “(...) el cumplimiento de este deber [prevención] se encuentra relacionado a la identificación y evaluación adecuada y oportuna de los impactos concretos que tales actividades pueden tener en los derechos humanos de las poblaciones donde tiene lugar”<sup>101</sup>. La Comisión ha entendido que

---

100 Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2015) Pueblos indígenas, Comunidades afrodescendientes, Industrias extractivas. Washington DC: CIDH. Párrafo 88.

101 Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2015) Pueblos indígenas, Comunidades afrodescendientes, Industrias extractivas. Washington DC: CIDH. Párrafo 94.

una “evaluación adecuada” de tales impactos, supone tomar en cuenta impactos acumulados<sup>102</sup>.

En sentido similar, la Corte IDH ha establecido que los Estados tienen la obligación de prevenir daños ambientales<sup>103</sup>. Esta obligación aplica siempre y cuando puede haber un “daño significativo” al medio ambiente, definido por la Corte IDH como cualquier daño al medio ambiente que puede violar el derecho a la vida o a la integridad personal<sup>104</sup>. Para cumplir con la obligación de prevenir, la Corte ha establecido medidas que los Estados deben adoptar. Una de ellas es precisamente el requerir y aprobar estudios de impacto ambiental<sup>105</sup>.

Asimismo, la Corte IDH ha señalado que los EIA deben ser realizados conforme a los estándares internacionales y buenas prácticas, cumpliendo con ciertas condiciones. Dentro de estas condiciones se encuentra la necesidad de considerar los impactos acumulativos de proyectos existentes y los que vayan a generar los proyectos que hubieran sido propuestos<sup>106</sup>. Al respecto, la Corte señala que:

---

102 En palabras de la CIDH: “En esta evaluación, la Comisión considera fundamental tener en cuenta que puede tratarse de impactos acumulados en relación con planes o proyectos, no significativos por sí solos, pero que coinciden en su afectación sobre un mismo pueblo o comunidad”. Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2015) Pueblos indígenas, Comunidades afrodescendientes, Industrias extractivas. Washington DC: CIDH. Párrafo 191.

103 Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-23/17 de 15 de noviembre de 2017 Solicitada por la Republica de Colombia, Medio Ambiente y Derechos Humanos, p. 54.

104 Ibid. 58.

105 Ibid. 60. Cabe mencionar que antes de 2017, la Corte IDH solo se había pronunciado sobre la necesidad de realizar EIA en conexión con actividades desarrolladas en territorio de pueblos indígenas. Sin embargo, en su Opinión Consultiva 23 de 15 de noviembre de 2017, la Corte extendió este deber a *cualquier actividad* que pueda causar un daño ambiental significativo – no solo los que ocurren en tierras indígenas. Ibid. 63-64.

106 Ibid. 67-68.

[s]i un proyecto está relacionado a otro, como por ejemplo, la construcción de una carretera para dar acceso, el estudio de impacto ambiental debe tomar en cuenta el impacto del proyecto principal y de los proyectos asociados. Asimismo, se debe tomar en cuenta el impacto causado por otros proyectos existentes. Este análisis permite concluir de una manera más certera si los efectos individuales y acumulados de actividades existentes y futuras implican un riesgo de daño significativo<sup>107</sup>.

De este modo, se entiende actualmente que el contenido del derecho a un medio ambiente sano implica que los Estados prevengan daños significativos al medioambiente a través de la exigencia y aprobación de EIA. Más concretamente, tales EIA deben requerir la consideración de los impactos acumulativos.

### **Requisito de considerar impactos acumulativos en la normativa peruana y su aplicación al proyecto**

En la década de los 90 se empezó a implementar la gestión ambiental en materia de minería en el Perú. En 1991, con el Decreto Legislativo N° 708, se incorporó la dimensión ambiental y social en el sector minero mediante una norma de fomento a la inversión privada en minería. En mayo de 1993 se adoptó el Reglamento para la protección ambiental en la actividad minero-metalúrgica (Decreto Supremo N° 016-93-EM) y en noviembre de 1998, Reglamento Ambiental para las Actividades de Exploración Minera (Decreto Supremo N° 038-98-EM). Posteriormente fueron sustituidas por el Reglamento de Protección y Gestión Ambiental para las Actividades de Explotación, Beneficio, Labor General, Transporte y Almacenamiento Minero (Decreto Supremo N°

---

107 Ibid. 68.

040-2014-EM)<sup>108</sup>, adoptado el 5 de noviembre de 2014; y el Reglamento Ambiental para las Actividades de Exploración Minera (Decreto Supremo N° 020-2008-EM), adoptado el 1 de abril de 2008.

Estas normas del sector minero se complementaron con el desarrollo de la legislación en materia ambiental, a través entre otras de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (Ley N° 27446) de abril de 2001, y la Ley General del Ambiente (Ley N° 28611) de octubre de 2005. La Ley N° 27446, fue reglamentada vía Decreto Supremo No. 019-2009-MINAM, del 24 de setiembre de 2009.

De la revisión del marco normativo, se observa que el citado Decreto Supremo N° 040-2014-EM contiene algunas pocas referencias a impactos acumulados. En su artículo 12.2 se refiere a las facultades de la DGAAM del MINEM entre las que dispone “[p]romover, dirigir y/o contratar la realización de estudios e investigaciones relativos a [...] evaluación del impacto ambiental acumulativo y sinérgico”. Su artículo 42.b) dispone que “[...] [l]a metodología empleada [para evaluar los posibles impactos] debe permitir a la autoridad y a los interesados, tener un entendimiento claro de la incidencia del proyecto minero sobre su entorno, considerando [...] los impactos acumulativos[...]”. El artículo 49.e) menciona los impactos acumulativos entre los aspectos que debe comprender el plan de monitoreo ambiental.

De otro lado, notamos que la Ley del SNEIA no se refiere a este aspecto, mientras que su Reglamento tiene tres menciones a “efectos ambientales acumulativos”. La primera se encuentra en su artículo 63, sobre al “contenido mínimo de la evaluación ambiental estratégica” que es

---

108 Este Decreto derogó el reglamento anterior, adoptado mediante Decreto Supremo No. 016-93-EM, Reglamento Ambiental para las Actividades Metalúrgicas. El Decreto Supremo N° 016-93-EM, fue modificado por el Decreto Supremo N° 059-93-EM, el Decreto Supremo N° 058-99-EM, el Decreto Supremo N° 022-2002-EM y el Decreto Supremo N° 078-2009-EM y complementado con el Decreto Legislativo N° 1048, que precisa la regulación minera ambiental a los depósitos de almacenamiento de concentrados de minerales.

únicamente para propuestas de políticas, planes y programas de desarrollo que formulen las instituciones del Estado, y no para privados<sup>109</sup>. Otras dos menciones están en los términos de referencia que deben seguirse para la elaboración de EIA semidetallados (EIA-sd) en el caso de proyectos considerados de categoría II<sup>110</sup> y en los términos de EIA detallados (EIA-d) exigidos para proyectos de categoría III (los de mayor envergadura)<sup>111</sup>. En ambos casos se mencionan impactos acumulativos como uno de los elementos a considerar dentro de la caracterización del impacto ambiental que tiene que hacer el privado que presente el EIA para aprobación de la autoridad competente.

A partir de ello, se observa que la normativa no otorga un lugar central a la consideración de los impactos acumulativos e incluso podrían no ser incluidos en el EIA respectivo, en la medida en que es uno más de los elementos a evaluar, no indispensable en estricto. Asimismo, se observa que no se exige a la autoridad competente considerar como un elemento fundamental los impactos acumulativos antes de aprobar un nuevo proyecto. Este es el caso del proyecto bajo comentario. Como se mencionó previamente, en julio de 2010 fue aprobado el EIA del proyecto “Antapaccay–Expansión Tintaya” mediante Resolución Directoral No. 225-2010-MEM-AM del MINEM<sup>112</sup>. Al observar dicho EIA, se evidencia que no se consideraron los efectos ambientales ya existentes y fundamentalmente, la contaminación existente de las zonas alrededor de las operaciones mineras<sup>113</sup>.

---

109 Véase MINAM. *Decreto Supremo No. 019-2009-MINAM*, Lima, 24 de setiembre de 2009. Artículos 61 y 63.

110 MINAM. *Decreto Supremo No. 019-2009-MINAM*, Lima, 24 de setiembre de 2009. Anexo III.

111 MINAM. *Decreto Supremo No. 019-2009-MINAM*, Lima, 24 de setiembre de 2009. Anexo IV.

112 MINEM. Resolución Directoral No. 225-2010-MEM/AAM. 6 de julio de 2010.

113 Tintaya Antapaccay. Estudio de impacto ambiental proyecto Antapaccay - Expansión Tintaya. Enero de 2010.

Ello no sorprende toda vez que las normas no exigen clara e ineludiblemente a la empresa que se consideren los impactos acumulativos, ni a la autoridad competente a evaluarlo como un aspecto clave. La preocupación central recae en la falta de exigencia en las normas y su aplicación restrictiva por la autoridad competente. En este escenario, se ignoró la realidad de la situación en la zona de impacto del proyecto y se trató las minas como si existieran en espacios aislados, cuando en realidad están muy cercanas y operan en conjunto.

Un segundo aspecto a señalar tiene que ver con la definición de “impactos acumulativos”. El Decreto Supremo N° 040-2014-EM los define en su artículo 4.2 del siguiente modo:

Efectos sobre el ambiente ocasionados por proyectos desarrollados o por desarrollarse en un espacio de influencia común, los cuales pueden tener un efecto sinérgico. Los impactos acumulativos pueden ser resultado de actuaciones de menor importancia vistas individualmente, pero significativas en su conjunto<sup>114</sup>.

El SENACE ha emitido publicaciones con respecto a tales evaluaciones en el sector minero que reiteran tal definición, sin establecer lineamientos más precisos<sup>115</sup>. La falta de precisión sobre qué se debe tomar en cuenta al considerar los impactos acumulativos da un amplio margen de discreción a las empresas, pudiendo escoger cuales “impactos” considerar y cuales ignorar. Esto puede llevar a que consideren los impactos acumulativos de manera formal, pero no de manera sustantiva, desprotegiendo el derecho a un medio ambiente sano.

---

114 Una definición similar se encuentra en el Anexo I del Reglamento de la Ley del SNEIA. MINAM. *Decreto Supremo No. 019-2009-MINAM*, Lima, 24 de setiembre de 2009. Anexo 1.

115 SENACE, *Manual para la Evaluación de Estudio de Impacto Ambiental Detallado*, Lima, Mega Trazo Sociedad Anónima Cerrada, mayo 2016, página 18.

Una manera de asegurar que la consideración de los impactos acumulativos sea realizada de manera sustancial es adecuar la normativa peruana a estándares internacionales. Un aspecto que queda claro en el ámbito internacional y en legislación comparada es la necesidad de considerar las acciones del pasado, el presente y el futuro que son razonablemente predecibles.

Este concepto se encuentra en la formulación de la Corte IDH, en tanto señala que se deben tomar en cuenta proyectos existentes y los que vayan a generar los proyectos que hubieran sido propuestos. El Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente también reconoce este concepto, al considerar que hay que tomar en cuenta “otras actividades pasadas, presentes y razonablemente previsibles que están próximas en el tiempo y el espacio”<sup>116</sup>.

De otro lado, varios Estados incluyen este concepto en su legislación, como Canadá, donde se reconoce la importancia de denotar los impactos combinados de actividades humanas futuras, pasadas, presentes y razonablemente previsibles<sup>117</sup>. Igualmente, la normativa estadounidense Estados Unidos define impactos acumulativos como el impacto en el ambiente que resulta del impacto incremental de una acción cuando se agrega a otras acciones del pasado, presente y futuro razonablemente predecible<sup>118</sup>. En igual sentido, en Argentina se entiende como aquel impacto de una acción cuando se suma a otra pasada, presente o razonablemente prevista en el futuro<sup>119</sup>.

---

116 Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, *Environmental Impact Assessment and Strategic Environmental Assessment: Towards an Integrated Approach*, 2004, p. 53.

117 Canadian Council of Ministers of the Environment. *Canada-wide Definitions and Principles for Cumulative Effects*. Consulta: 3 de abril de 2018. [https://www.ccme.ca/files/Resources/enviro\\_assessment/CE%20Definitions%20and%20Principles%201.0%20EN.pdf](https://www.ccme.ca/files/Resources/enviro_assessment/CE%20Definitions%20and%20Principles%201.0%20EN.pdf).

118 Council on Environmental Quality, *Regulations for implementing the procedural provisions of the National Environmental Policy Act*, Sección 1508.7.

119 Luis Fernando Reinoso, *Criterios para la elaboración de estudios de impacto ambiental: versión 2013 – 1ª ed.* Secretaria de Ambiente y Desarrollo Sustentable de La Nación, 2014, p. 110.



Requerir que los aspectos temporales estén considerados en el análisis de los impactos acumulativos favorece que las empresas tomen en cuenta la realidad de la situación. La no consideración de los impactos acumulativos, puede resultar además en un EIA que no previene daños significativos al medio ambiente y de este modo, ser contrario al derecho a un medio ambiente sano.

Al aplicar este concepto al EIA de Antapaccay, la empresa hubiera necesitado tomar en cuenta la contaminación existente en las zonas de Tintaya y Antapaccay. Además, es posible que episodios álgidos del conflicto social en torno a la contaminación ambiental se hubieran evitado. La consideración de dichos impactos probablemente requeriría que la mina establezca medidas adicionales para mitigar los efectos acumulativos negativos en las zonas afectadas, lo que podría haber abordado muchas de las preocupaciones de las comunidades.

### **3.4 Conclusiones**

Como parte de su obligación de prevenir afectaciones al derecho a un medio ambiente sano, los Estados deben requerir EIA en situaciones en que puede haber un daño significativo al medio ambiente. El análisis de los impactos acumulativos forma parte de tal obligación.

El EIA es la herramienta que debe ser utilizada para evaluar el impacto de la actividad minera en las comunidades posiblemente afectadas. Debería permitir asegurar que cualquier contaminación ambiental existente, causada en particular por proyectos mineros cercanos o relacionados, no se vea agravada por proyectos nuevos. Esto implica considerar los impactos acumulativos de los proyectos mineros, aspecto que no se encuentra aun suficientemente desarrollado en la normativa vigente.

Tener una normativa más garantista frente a impactos acumulativos, permitirá al Estado protegerá mejor el derecho a un

medio ambiente sano al asegurar que los EIAs consideran la totalidad de las circunstancias de los proyectos. Esto contribuye a prevenir en mejor medida daños al medio ambiente y a prevenir conflictos sociales vinculados a contaminación ambiental por actividad minera.

#### 4 PROYECTO RÍO BLANCO<sup>120</sup>

<b>Ubicación</b>	Cerro Henry's Hill, entre los 2 200 y los 2 800 metros sobre el nivel del mar, en el distrito de El Carmen de la Frontera, provincia de Huancabamba, región Piura.
<b>Productos</b>	Cobre y molibdeno
<b>Vida aproximada</b>	De 20 a 32 años
<b>Fase actual</b>	Suspendido (etapa de exploración)
<b>Comunidades en zona de influencia</b>	Comunidades campesinas Segunda y Cajas, y Yanta, provincias de Huancabamba y Ayabaca, respectivamente, región Piura.
<b>Método de proceso</b>	Etapas de chancado, molienda y flotación
<b>Reserva de mineral</b>	El promedio de la ley de cobre es de 0.63%. Se estima que para los primeros 5 años de explotación la ley supera el 1%
<b>Recurso mineral</b>	La ley de corte del proyecto es de 0.4%. Los recursos estimados son de 7.16 MTon de metal de cobre y 280 mil Ton de metal de molibdeno
<b>Producción</b>	Se espera alcanzar una producción anual de 200 mil toneladas de cobre fino y 3 mil toneladas de molibdeno en concentrados

#### 4.1 Descripción del proyecto

El proyecto Río Blanco (inicialmente conocido como proyecto Majaz) es la segunda gran iniciativa en materia de gran minería que se busca llevar a cabo en Piura; una región que, si bien cuenta con poca tradición minera, ha pasado a ser foco de atención para la actividad minera a partir de la década del 2000, fruto de la búsqueda de nuevos mercados y zonas de extracción en el país. Río Blanco y el conflicto que se ha desarrollado alrededor del proyecto iniciaron a poco de haber estallado un conflicto

120 Véase <https://www.rioblanco.com.pe/inicio/>.

social de similares tensiones y características entre la empresa Manhattan y la población del distrito de Tambogrande<sup>121</sup>. Sin embargo, los orígenes del proyecto se remontan a años anteriores.

El yacimiento fue descubierto en el año 1994 por la empresa *Newcrest Mining*, pero su primer titular fue la empresa Coripancha S.A. Ésta consiguió en 1997 de la comunidad campesina Segunda y Cajas el permiso de uso superficial para “desarrollar diferentes etapas de sus actividades mineras (exploración, construcción y explotación)”<sup>122</sup>. No obstante, no fue sino hasta inicios del 2000 que se iniciaron formalmente las actividades de exploración con el cambio de titular.

Tras una serie de transacciones económicas entre 1996 y 2002 la empresa británica *Monterrico Metals* se hizo acreedor del 100% de las acciones del proyecto en el año 2003, a través de su subsidiaria Minera Majaz S.A. (en adelante Majaz). Sin embargo, las actividades de exploración iniciaron en la segunda mitad del año 2002, cuando la empresa ya era accionista del proyecto. Ese mismo año, Majaz solicitó la aprobación de la EIA para exploración ante el MINEM<sup>123</sup>.

Esta entidad a través de la DGAAM, observó la solicitud hecha por la empresa y le solicitó proporcionar información sobre las estrategias de negociación dispuestas para evitar conflictos en las comunidades locales. Majaz respondió a esta observación presentando dos acuerdos gestionados con integrantes de las comunidades campesina Segunda y Cajas, y Yanta. El primero de ellos fue otorgado por la Junta Directiva de Segunda y Cajas, mediante el cual se autorizó a la empresa a realizar trabajos de prospección

---

121 El conflicto en Tambogrande tuvo lugar entre los años 1999 y 2003 en el distrito del mismo nombre en la región Piura, en donde la población local rechazó el desarrollo de un proyecto a tajo abierto mediante la realización de una consulta vecinal. Para mayor detalle ver De Echave, José y otros. *Minería y conflicto social*. Lima: IEP, CIPCA, CBC, CIES, 2009.

122 Documento del 5 de octubre de 1997, Asamblea General de comunidad campesina Segunda y Cajas.

123 Expediente N° 1397265, 22 de enero de 2003.

sísmica en distintos sectores de la comunidad<sup>124</sup>; mientras que el segundo fue otorgado por la Junta Directiva de Yanta, en la que autorizó el ingreso al territorio de la empresa para hacer estudios de exploración y perforación diamantina<sup>125</sup>.

La DGAA aprobó el EIA del proyecto un año después<sup>126</sup>, habilitando la realización de exploración en las comunidades y validando su estudio hasta noviembre de 2006. Como complemento, debido a que el proyecto se ubicaba en la frontera con Ecuador y se imposibilitaba el desarrollo de actividades de empresas internacionales en la zona, el gobierno peruano declaró el proyecto de necesidad pública e interés nacional a través del Decreto Supremo N° 023-2003-EM para habilitar su realización<sup>127</sup>.

## 4.2 El conflicto social

Las primeras tensiones entre la empresa Majaz y la población de las comunidades Segunda y Cajas, y Yanta surgieron en el 2003, cuando las actividades de exploración comenzaron a intensificarse<sup>128</sup>. Existieron diferentes factores que influyeron en el desarrollo de las tensiones como, por ejemplo, el antecedente del conflicto en Tambogrande que generó un sentimiento de desconfianza hacia la minería en poblaciones locales, el trabajo de activistas ambientalistas en la zona, y la naturaleza de los acuerdos que la empresa había presentado como evidencia del acuerdo previo con

---

124 Acta de fecha 9 de julio de 2002, Comunidad Campesina de Segunda y Cajas

125 Documento del 17 de agosto de 2002, Comunidad Campesina de Yanta.

126 Resolución Directoral N° 478-2003-EM/DGAA, 28 de noviembre de 2003.

127 Este Decreto Supremo fue necesario debido a que la Constitución peruana prohíbe a inversionistas extranjeros realizar operaciones dentro de los 50 km. de toda frontera nacional (Bebbington et al 2007).

128 Bebbington, Anthony y otros. *Minería y desarrollo en el Perú, con especial referencia al Proyecto Río Blanco, Piura*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, Oxfam Internacional, Centro de Investigación y Promoción del Campesinado, Peru Support Group, 2007.

los propietarios<sup>129</sup>. Debido a que estos acuerdos solo fueron tomados y entregados por miembros de las Juntas Directivas sin consultar al resto de integrantes de las comunidades, el primer acto de las poblaciones al ver ingresar a la empresa fue solicitar su retiro y desautorizar los permisos.

Segunda y Cajas fue la que inició esta respuesta. En Asamblea General, se acordó por unanimidad no permitir la minería en el territorio y anular los permisos otorgados para uso superficial<sup>130</sup>. En Yanta, también en Asamblea, se acordó decirle “no a la minería” y negar que exista empresa minera con permiso para estar en la comunidad<sup>131</sup>.

A la par que se negaba la entrada al territorio, las autoridades provinciales organizaron junto con rondas campesinas y comuneros, una marcha al campamento minero. La movilización trajo consigo un enfrentamiento entre manifestantes y efectivos policiales que ocasionó la muerte del rondero Remberto Herrera por el impacto de una bomba lacrimógena en la cabeza.

En respuesta, en julio de 2004, se instaló una Mesa de Concertación, promovida por el Gobierno Regional de Piura con el apoyo del Centro de Análisis y Resolución de Conflictos de la Pontificia Universidad Católica del Perú (CARC-PUCP), para proporcionar información y permitir mayor participación en la elaboración del EIA. Hacia fines de mes, no obstante, los líderes se retiraron de la Mesa.

Un año después de la instalación y fracaso de la Mesa de Concertación, se realizó una segunda marcha al campamento minero que también tuvo como telón de fondo otro proceso de negociación fallida<sup>132</sup>.

---

129 Diez, Alejandro. “Ronderos y alcaldes en el conflicto minero de Río Blanco en Piura, Perú”. En: BENGOA, José (ed.) *Movimientos sociales y desarrollo territorial rural en América Latina*. Santiago de Chile: Editorial Catalonia, 2006.

130 Resolución Comunal N° 001-2004-CSC, 26 de enero de 2004.

131 Bebbington, Anthony y otros. *Minería y desarrollo en el Perú, con especial referencia al Proyecto Río Blanco, Piura*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, Oxfam Internacional, Centro de Investigación y Promoción del Campesinado, Peru Support Group, 2007.

132 En esta misión negociadora iban a participar representantes de la Diócesis de Chulucanas, Oxfam América y CONACAMI.

En la movilización participaron comuneros de Segunda y Cajas, y Yanta, pero también de los distritos de Namballe y San Ignacio (Cajamarca). Tuvo como saldo la muerte del campesino Melanio García, lesiones graves de un policía, y la denunciada retención y tortura de 28 campesinos<sup>133</sup>.

La intervención de las municipalidades provinciales cobraría mayor notoriedad con la conformación en 2005 del Frente por el Desarrollo Sostenible de la Frontera Norte del Perú (FDSFNP). El FDSFNP sirvió como plataforma para agrupar no solo a los municipios de San Ignacio, Jaén (Cajamarca), Ayabaca y Huancabamba (Piura), sino también a alcaldes distritales, rondas y frentes de defensa locales y servir como único y válido interlocutor en espacios de diálogo o negociación ante el Estado.

En el 2006, la Defensoría del Pueblo comenzó a tener un rol más activo en la intermediación del conflicto y en el esclarecimiento de las razones detrás de éste. En noviembre de ese año, emitió el informe N° 001-2006/ASPMA-MA donde señaló que la presencia minera en las comunidades era ilegal debido a que los acuerdos conseguidos con los propietarios de la superficie no cumplían con los requisitos establecidos por ley<sup>134</sup>. Ante ello, la empresa desistió de ampliar su EIA que caducaba ese mismo año.

Una nueva estrategia local tomó lugar en 2007, cuando las municipalidades distritales de Pacaipampa, El Carmen de la Frontera y Ayabaca crearon un mecanismo de consulta vecinal para recoger la opinión en cada distrito respecto al desarrollo de la actividad minera<sup>135</sup>. La consulta fue realizada en setiembre de ese año y arrojó como resultado

---

133 En 2008, la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos y FEDEPAZ denunciaron a la DINOES y a la empresa Majaz por la tortura de 28 campesinos y el homicidio de otro en la marcha.

134 Defensoría del Pueblo. Informe N° 001-2006/ASPMA-MA, del 14 de noviembre de 2006

135 Ordenanza Municipal N° 0002-MDP-A, del 30 de marzo de 2007. Agregar referencias

una mayoritaria oposición a la minería<sup>136</sup>. Días antes, en una reunión en Piura convocada por el ex primer ministro, Jorge del Castillo, se anunció que el gobierno no consideraría los resultados de la consulta. En medio del proceso de implementación de este mecanismo, el consorcio chino *Zijin* adquirió el 79.9% de las acciones de *Monterrico Metals* haciendo que la empresa Majaz cambie de nombre a Río Blanco Copper.

La nueva empresa presentó un nuevo EIA para exploración a fines del 2008, sin formular un plan de rehabilitación por los daños previos. Por otro lado, el Estado, a través del Ministerio de Defensa, volvió a declarar de necesidad pública el proyecto para que *Zijin* pueda adquirir derechos en la frontera norte<sup>137</sup>. En agosto de 2011, Río Blanco emitió un comunicado donde afirmó (i) su intención de desarrollar la mina, (ii) que en la zona del proyecto no existen páramos, centros poblados, áreas de producción agropecuaria, y (iii) que siguen comprometidos con el desarrollo sostenible y responsable de la zona<sup>138</sup>. Así, se continuó impulso del proyecto de una forma u otra.

Entre el 2011 y el 2015, sucedieron actos de violencia en distintas comunidades y pueblos que tuvieron como protagonistas a ronderos locales y a comuneros acusados de pertenecer a la empresa o ser partidarios de ésta. En el ínterin, se realizaron dos movilizaciones, una hacia el campamento como parte de una estrategia de vigilancia continua, y otra hacia la capital de la región para expresar a las autoridades la oposición de comunidades locales hacia la actividad minera.

---

136 En Pacaipampa, el porcentaje de la población que le dijo “no” a la minería fue 97.09%, en Ayabaca, 93.47% y en El Carmen de la Frontera, 92.53%. (De Echave, José y otros. *Minería y conflicto social*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, Centro de Investigación y Promoción del Campesinado, Centro de Estudios Regionales Andinos Bartolomé de las Casas, Consorcio de Investigación Económica y Social, 2009.

137 Decreto Supremo N° 024-2008, del 27 de diciembre de 2008.

138 CooperAcción, Grufides y Fedepaz. *Noveno informe. Reporte segundo semestre 2011*. Lima, 2011. Disponible en <https://www.servindi.org/actualidad/51257>

En el 2016, el MINEM aprobó la actualización del Plan de rehabilitación de proyecto<sup>139</sup>, a lo que la Federación Ecuánica para el Desarrollo y la Paz (FEDEPAZ) informó que la resolución había sido aprobada sin un proceso de consulta previa. Ese mismo año, en el foro APEC, el MINEM y Zijin suscribieron un convenio de promoción del proyecto, que señaló que la explotación de la mina sería beneficiosa para la región. A fines de ese año, el recientemente electo presidente Pedro Pablo Kuczynski declaró que Río Blanco sería uno de los cuatro proyectos mineros que su gestión buscaría sacar adelante<sup>140</sup>.

Aunque la escalada de violencia en los últimos años ha disminuido considerablemente en comparación a los primeros años del conflicto, el cambio de titular del proyecto no ha resuelto la principal razón de protesta de las comunidades locales, ni tampoco los cuestionamientos que organizaciones de la sociedad civil e instituciones del Estado, como la Defensoría del Pueblo, han hecho sobre el proyecto. Las tensiones y actos de violencia en los últimos años (2011-2016) y los esfuerzos del Estado por insistir en la realización del proyecto son una continuidad de los hechos ocurridos en un primer momento, así como de las estrategias desplegadas por las comunidades y autoridades locales.

### **4.3 Acuerdo previo, minería y propiedad**

El principal punto de cuestionamiento alrededor del proyecto, así como el reclamo más extendido de las comunidades campesinas involucradas, gira en torno a la legalidad de la presencia de la empresa en los territorios locales. Dicha situación no solo constituye el detonante del

---

139 Resolución Directoral N° 274-2016-MEM-DGAAM

140 Radio Cutivalú. PPK reitera que sacará adelante proyecto Río Blanco. 27 de diciembre de 2016. Disponible en: <http://www.radiocutivalu.org/ppk-reitera-que-sacara-adelante-proyecto-rio-blanco/>



conflicto entre empresa y población, sino que además evidencia una serie de incongruencias en los procedimientos mineros y sobre todo en el accionar del Estado en su labor fiscalizadora de la actividad extractiva. A pesar de que existen serios cuestionamientos a los mecanismos de participación ciudadana en el proceso certificación ambiental y a la manera en que se ha entendido el acceso a la información, para los actores locales el problema que arrastra mayores tensiones es el constante intento de ingresar a sus territorios de manera irregular y sin respetar sus decisiones.

El análisis que se hace del conflicto enfatiza la gestión del acuerdo previo con los propietarios de las tierras superficiales y cómo el incumplimiento de este proceso supone no solo un generador de conflictividad, sino también un peligro para la seguridad de los territorios de las comunidades campesinas y de su derecho a la propiedad. Ello implica ahondar en el marco normativo concerniente al derecho de propiedad de las comunidades campesinas, y en el marco institucional encargado de fiscalizar y de servir de nexo entre las empresas y las comunidades.

En principio, tal como se revisó en la descripción del conflicto, el problema surge cuando el MINEM aprueba el EIA del proyecto y autoriza a la empresa Majaz, aún titular de la mina, a desarrollar actividades de exploración en territorios comunales. La empresa presentó como sustento de la obtención del acuerdo previo con los propietarios del suelo la autorización de Segunda y Cajas a la minera Coripancha (anterior titular) para uso superficial, y las actas de autorización de Juntas Directivas de esta comunidad y de Yanta a Majaz para realizar labores de prospección sísmica y de perforación diamantina respectivamente. Mediante estos documentos, Majaz pretendió cumplir con el acuerdo previo de los propietarios del suelo para realizar sus labores de exploración a profundidad.

La DGAAM del MINEM dio validez a estos documentos y aprobó el EIA del proyecto, dando luz verde al desarrollo de la actividad exploratoria. Es cuando la empresa comienza a tener una mayor presencia

en las tierras comunales que los integrantes de las comunidades campesinas muestran reticencia ante la presencia de Majaz y extrañeza por los permisos que la empresa alegaba tener, pues no habían sido partícipes del proceso acorde al marco normativo vigente. Tales normas ponen de manifiesto que el desarrollo de la actividad extractiva requiere pasar por un proceso de autorización entre la empresa y los propietarios, sin la cual no se puede realizar la explotación de los recursos del subsuelo.

La propiedad es reconocida como un derecho fundamental por la Constitución (artículo 2.16). Es inviolable y debe ejercerse en armonía con el bien común, limitado únicamente por seguridad nacional o por necesidad pública, de acuerdo al artículo 925 del Código Civil. Asimismo, en el Derecho internacional de los derechos humanos, se ha reconocido el derecho a la propiedad colectiva de los pueblos indígenas sobre sus tierras y territorios tradicionales. Concretamente, se reconoce en el artículo 14 del Convenio 169 de la OIT, del cual el Perú es Estado parte. El derecho a la propiedad también es reconocido en el artículo 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y en el artículo XXIII de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre. La CIDH y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) han desarrollado conjuntamente el contenido de tal derecho y han afirmado que protege la propiedad colectiva de los pueblos indígenas. Ello implica para el Estado obligaciones concretas como el reconocimiento, delimitación, demarcación y protección efectiva de las tierras y territorios frente a terceros<sup>141</sup>.

---

141 Véase *inter alia* Corte IDH. *Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicaragua*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2001. Serie C No. 79. *Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay*. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia 17 de junio de 2005. Serie C No. 125. *Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaxa Vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de marzo de 2006. Serie C No. 146. *Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek. Vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de agosto de 2010 Serie C No. 214.

En el ámbito normativo interno, la Ley N° 26505, Ley de la inversión privada en el desarrollo de las actividades económicas en las tierras del territorio nacional y de las comunidades campesinas y nativas (Ley de Tierras), estipula que el uso de las tierras para las actividades extractivas (minería e hidrocarburos) exige tener el acuerdo previo con el propietario o culminar el procedimiento de servidumbre (artículo 7). Esta ley también exige que, para disponer, gravar, arrendar o ejercer cualquier otro acto sobre tierras comunales de la sierra o de la selva se requiere alcanzar un acuerdo en Asamblea General que reúna el voto de no menos de dos tercios de todos los miembros de la comunidad (artículo 11).

El Decreto Supremo N° 017-96-AG que reglamenta el artículo 7 de esta ley también reafirma la obligación de atravesar por este procedimiento. La norma explica que la utilización de tierras para actividades mineras y para el transporte de minerales, requiere del acuerdo previo con los propietarios de las tierras (artículo 1). Además, establece que el acuerdo deberá constar en documento extendido ante un Notario Público o Juez de Paz que a su vez será puesto en conocimiento de la instancia competente del MINEM (artículo 2).

Por otro lado, la normativa sectorial también establece lineamientos al respecto. El Decreto Supremo N° 018-92-EM, Reglamento de procedimientos mineros, es explícito en señalar que el título de la concesión no autoriza por sí mismo las actividades de exploración, ni de explotación. Es requisito previo al inicio de estas actividades obtener o bien el permiso de los propietarios de la superficie para el uso de tierras, o bien la culminación de la servidumbre (artículo 23). En 2003, el Decreto Supremo N° 042-2003-EM estableció que debía agregarse al Reglamento de los procedimientos mineros la obligación que el peticionario presente una declaración jurada en la que se comprometiese, entre otros, a actuar con respeto frente a instituciones,

autoridades, cultura y costumbres locales, y a mantener un diálogo continuo con autoridades locales y población del área de influencia a través de sus organismos representativos (artículo 1).

Es decir, diversas normativas coinciden en la obligación de los titulares de conseguir el acuerdo previo de los propietarios de la superficie. Sin embargo, Majaz presentó permisos que no se ajustaban al marco normativo, en tanto fueron otorgados únicamente por integrantes de las Juntas Directivas comunales. Si bien estos representan a la comunidad ante actores externos, como el Estado, no tienen poder de decisión sobre las tierras colectivas. Son las mismas comunidades campesinas, a través de todos sus integrantes, las propietarias de la tierra. Pueden disponer de ésta únicamente a través de Asamblea General, teniendo la aprobación de al menos dos tercios de comuneros inscritos. Como señala la Constitución Política, “las Comunidades Campesinas y las Nativas tienen existencia legal y son personas jurídicas. Son autónomas en su organización, en el trabajo comunal y en el uso y la libre disposición de sus tierras, así como en lo económico y administrativo, dentro del marco que la ley establece [...]” (artículo 89). En ese sentido, tener el permiso del propietario del terreno superficial para el desarrollo del proyecto significa que la comunidad, por medio de sus instancias de decisión, dé esta autorización, no únicamente sus directivos.

El otro permiso para el uso de tierras superficiales que Majaz utilizó como sustento para el EIA a pesar de haber sido fruto de una decisión tomada en Asamblea General en Segunda y Cajas en el año 97, no le fue otorgado a Majaz, sino a la minera Coripancha, que fue el anterior titular de la mina. Se trató de un permiso que se gestionó entre la comunidad y esta empresa que estableció una serie de obligaciones, responsabilidades y derechos entre ambas partes. Como señala la Defensoría del Pueblo en su Informe de Adjuntía N° 001-2006-ASPMA-MA, la empresa Majaz, al convertirse en el nuevo

titular, “debió acreditar que la Comunidad Campesina había autorizado la cesión de posición contractual en el permiso que se le otorgó a Minera Coripancha S.A. Sin embargo, esto no se encuentra acreditado en el expediente, solo está acreditado que la empresa Monterrico Metals... adquirió la titularidad de las acciones de la empresa Minera Coripancha S.A.”<sup>142</sup>.

De este modo, no se cumplió con lo establecido por el marco normativo ya que i) se gestionaron permisos solo con algunos miembros de las juntas directivas comunales en lugar de conseguir la autorización de, por lo menos, dos tercios de los integrantes de las comunidades, ii) no se aseguró que la decisión fuese tomada en asamblea, que constituye el espacio de toma de decisión comunal, y iii) se pretendió pasar como acuerdo un documento que gestionó una empresa distinta.

En este escenario, la actuación de la entidad competente (el MINEM) también quedó en tela de juicio. Al ser la institución encargada de aprobar el EIA del proyecto, el MINEM tuvo la responsabilidad de comprobar la naturaleza y legalidad de los acuerdos previos que la empresa presentó antes de brindar su autorización. Al no hacerlo, permitió que la empresa entrara a tierras comunales y desarrollara actividades de exploración afectando la seguridad de sus territorios.

Esta observación quedó sentada en el Oficio N° 0178-2006-DP/ASPMA que la Defensoría del Pueblo hizo llegar al MINEM<sup>143</sup>. Éste en respuesta indicó que, si bien la normativa hace referencia a la necesidad de un acuerdo entre el titular de la concesión y el propietario del terreno superficial, esto es una condición para el desarrollo de las actividades mineras, no explícitamente para el EIA, de acuerdo al Texto

---

142 Defensoría del Pueblo. Informe N° 001-2006/ASPMA-MA, del 14 de noviembre de 2006. p. 10.

143 Bebbington, Anthony y otros. *Minería y desarrollo en el Perú, con especial referencia al Proyecto Río Blanco, Piura*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, Oxfam Internacional, Centro de Investigación y Promoción del Campesinado, Peru Support Group, 2007. pp. 32.

Único de Procedimientos Administrativos (TUPA) del MINEM. En otras palabras, que el acuerdo con el propietario del terreno superficial constituye un permiso más que la empresa debe obtener por parte del Estado para sus operaciones, pero no un aspecto central en el EIA, que queda como un instrumento eminentemente abocado al análisis ambiental o ecológico.

Esta suerte de conflicto entre el marco normativo revisado y los procedimientos administrativos del MINEM colocó a las comunidades campesinas en una situación desventajosa. No solo es que una norma de tipo administrativo permitió a la empresa conseguir la aprobación del EIA, que es indispensable para el inicio de un proyecto minero e ingresar a tierras comunales, sino que además no hubo una fiscalización oportuna de los procedimientos por parte de la entidad competente, el MINEM. En su respuesta a la Defensoría del Pueblo, el MINEM priorizó la argumentación de la aprobación del EIA en lugar de reconocer que la empresa no había cumplido con los requisitos legales. Esto resulta aún más problemático si se considera que la responsabilidad de aprobar las actividades mineras recaía en la entidad promotora de la actividad minera en el país. En este caso hubo total predisposición por parte del MINEM por priorizar la realización del proyecto en vez de respetar el derecho a la propiedad de las comunidades campesinas.

Como advierte la Defensoría del Pueblo en su informe de adjuntía, esta situación dejó a las comunidades sometidas a la libre decisión de la empresa de obtener o no los permisos acorde a la normativa antes de realizar actividades exploratorias. Visto así, resulta entendible que los integrantes de las comunidades, en un inicio, hayan tenido una actitud hostil ante el ingreso intempestivo a sus territorios y que, luego, se haya buscado demostrar las irregularidades de la presencia de la empresa.

En medio del conflicto, otras normativas fueron promulgadas que no hicieron otra cosa que reafirmar el requisito de obtención del acuerdo

previo con las comunidades. En 2012, se emitió el Decreto Supremo N° 020-2012-EM que modificó el reglamento de procedimientos mineros para uniformizar criterios para la evaluación y otorgamiento de autorización para el inicio de actividades de exploración minera, entre otras fases. La norma establece que para la obtención de la autorización del inicio o reinicio de las actividades de exploración, desarrollo, preparación y explotación de concesiones mineras, el titular debe presentar a la Dirección General de Minería o al Gobierno Regional, de ser el caso, los siguientes documentos: i) la resolución que aprueba el instrumento ambiental correspondiente, ii) el programa de trabajo, iii) el documento que acredite la autorización de los propietarios del predio para hacer uso de los terrenos superficiales, y iv) el monitoreo ambiental actualizado (artículo 8). Es decir, se reafirma que es un requisito para las actividades exploratorias el acuerdo previo con los titulares del suelo, pero no como una condición para la aprobación del EIA.

Esta autorización ha pasado a ser objeto del Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles – SENACE. Este organismo público técnico especializado, adscrito al Ministerio del Ambiente (MINAM) tiene como función revisar y aprobar los EIA detallados de grandes proyectos de inversión, incluyendo la minería. La creación de esta instancia, de corte técnico y externo al MINEM, supone un intento por hacer de la aprobación de los EIA un proceso más independiente y sin intermediación de grupos económicos de poder. Sin embargo, la revisión de los permisos para iniciar la actividad exploratoria continúa recayendo en el MINEM, sin que eso suponga que el Estado funja como nexo entre las empresas y las poblaciones locales.

Así, antes de estar ante un conflicto excepcional, la gestión del acuerdo previo devela un problema estructural en los procedimientos mineros: un marco normativo permisivo, poco claro sobre los pasos a seguir para la obtención del acuerdo previo, un marco institucional débil y que deja

en manos de la empresa la construcción de relaciones con las comunidades, y un impulso permanente por parte de los gobiernos de turno por continuar con las políticas de promoción de la actividad minera en desmedro de procedimientos estrictos que garanticen el respeto por los derechos.

#### **4.4 Conclusiones**

Con relación al marco normativo, se observa que, a pesar de que existe un marco legal que reconoce a las comunidades campesinas y nativas como personas jurídicas y con capacidad para decidir sobre sus territorios, la normativa sectorial no impone necesariamente a las empresas la obligación de conseguir el acuerdo previo de las comunidades como un requisito para la certificación ambiental. El que el MINEM haya justificado la aprobación del EIA en una norma administrativa -como lo es el TUPA- denota que el acuerdo previo es percibido como un tema menor para la certificación ambiental. Éste es visto como un proceso netamente técnico y que prioriza el análisis ecológico dejando en un segundo plano la variable social y cultural.

Lo que se evidencia en el conflicto de Río Blanco es que la opinión de las comunidades locales no tiene peso para el Estado en su decisión de sacar adelante o no un proyecto. Por el contrario, debido a que el acuerdo previo fue visto como prescindible, la empresa presionó por seguir desarrollando sus actividades ocasionando una situación de conflictividad y poniendo en riesgo el derecho a la propiedad de las comunidades campesinas.

El marco normativo tampoco ha establecido pasos o procedimientos claros a seguir para obtener el acuerdo con los titulares del suelo, en especial cuando estos son comunidades campesinas. Es decir, no existen lineamientos claros que ayuden a las empresas a construir una relación estrecha con las comunidades.



En cuanto al marco institucional, el conflicto Río Blanco deja en evidencia la incongruencia de colocar en una misma institución competencias tanto fiscalizadoras como promotoras de una misma actividad económica. La pasividad del MINEM para verificar que los permisos conseguidos por la empresa cumplieran con los estándares normativos ha dejado a las comunidades campesinas a su suerte, al tener que depender de la voluntad de la empresa para que el acuerdo previo cumpla con los dos tercios de los comuneros. Para las empresas, tampoco es sencillo acercarse a las comunidades locales de manera disruptiva y sin la presencia de una entidad que norme esa relación.

En lugar de servir de nexo entre las poblaciones locales y la empresa, el MINEM se limita a adoptar una posición en favor del desarrollo de la minería, sin considerar los costos que haya que asumir y la manera en la que se reparten esos costos. Con ello, es el propio Estado el que deja de ser garante de los derechos de las comunidades campesinas para sobreponer como bien máximo el impulso de una actividad económica que socava la seguridad jurídica de los territorios locales.

Ambos elementos, marco normativo e institucional, deben entenderse también en el contexto político y económico en el que operan. El marco normativo vigente fue fruto de un gobierno que abrazó una serie de medidas de corte neoliberal y que tuvo como punto de partida el debilitamiento del régimen de protección de las tierras campesinas al asignarles únicamente un carácter de imprescriptibilidad. El peso que el gobierno de Alberto Fujimori así como los gobiernos post transición le han otorgado a la actividad extractiva, y a la minería en particular, ha hecho que los requisitos o procedimientos formales sean vistos como obstáculos o como parte de la llamada “tramitología” que impiden el desarrollo de la actividad y por tanto, del país. Visto así, las entidades del Estado están diseñadas para impulsar la minería de una manera u otra, no para discutirla.

## 5 PROYECTO TÍA MARÍA

<b>Ubicación</b>	Desierto La Joya, al norte del Valle de Tambo, localidad de Cocachacra, provincia de Islay, región Arequipa
<b>Productos</b>	Cátodos de cobre
<b>Vida aproximada</b>	20 años desde el inicio de la fase de explotación
<b>Fase actual</b>	Explotación
<b>Comunidades en zona de influencia</b>	Pobladores en la provincia de Islay, específicamente, las localidades de Cocachacra, Punta Bombón y Dean Valdivia.
<b>Método de proceso</b>	Comprende etapas de chancado, molienda y flotación
<b>Reserva de mineral</b>	Cobre: el promedio de la ley es de 0.381%
<b>Recurso mineral</b>	La capacidad de procesamiento de mineral es de 100mil Toneladas/día.
<b>Producción</b>	La producción ascenderá a 120mil de cátodos de cobre al año.

### 5.1 Descripción del proyecto

En el año 2003, Southern Peru Cooper Corporation (*Southern*) inició el proyecto Tía María en la ciudad de Arequipa con una inversión de 1 400 millones de dólares americanos. El proyecto está conformado por dos minas: “La Tapada” y “Tía María”. Entre 2006 y 2008, la empresa realizó actividades de exploración en la localidad de Cocachacra, Arequipa, e identificó la presencia de óxidos y sulfuros de cobre<sup>144</sup>. El 7 de julio de 2009, *Southern* presentó ante la DGAAM del MINEM, el primer EIA correspondiente al proyecto Tía María el cual fue elaborado por la empresa *Schlumberger Water Services*<sup>145</sup>.

Luego de presentado el EIA, la empresa realizó dos audiencias públicas con los pobladores de Cocachacra, Dean Valdivia y Punta

144 CASTILLO, Marlene (2015). *Proyecto Minero Tía María 2014: Escenarios de altos riesgos y dudas razonables que sustentan la negación de la licencia social*. P.2.

145 Ministerio de Energía y Minas. Informe No. 146-2010-MEM-AAM/VRC/WAL de fecha 12 de febrero de 2010.

Bombón, zonas de influencia. Ello en ejecución del Plan de Participación Ciudadana del EIA del proyecto, aprobado por la DGAAM, mediante Oficio No. 1045-2009/MEM-AAM del 15 de julio de 2009.

El 23 de noviembre de 2010, el Estado peruano suscribió con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) un acuerdo denominado “Servicio de Asistencia Técnica Especializada para la revisión de los Estudios Ambientales del Ministerio de Energía y Minas”. En el marco de dicho acuerdo, el MINEM, mediante Resolución Directoral No. 398 -2010-MEM-AAM del 30 de noviembre de 2010, encargó a la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS) la evaluación del EIA presentado por *Southern*.

El 15 de enero de 2011, la UNOPS presentó su informe final sobre el EIA. Concluyó que, aunque dicho instrumento respondía a los contenidos mínimos esperables en un estudio de esa naturaleza, se verificaban ciertas falencias que debían ser superadas antes de que se apruebe el EIA, tomando en consideración la magnitud del proyecto Tía María y la etapa en que este se encontraba<sup>146</sup>. Entre otros aspectos, la UNOPS señaló en su informe que el proceso de participación pública, no seguía una estrategia de comunicación, ni permitía entender de qué manera la empresa respondería a las preocupaciones de la población con relación al proyecto<sup>147</sup>. En atención a ello, el 8 de abril de 2011, el MINEM declaró inadmisibles el EIA presentado, mediante Resolución Directoral

---

146 Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos – UNOPS (2011). *Asistencia Técnica Especializada para la Revisión de los Estudios Ambientales del Ministerio de Energía y Minas del Perú Proyecto ATEREA. Revisión “Ad Hoc” el Estudio de Impacto Ambiental, Proyecto Tía María*. Disponible en: [www.minem.gob.pe/archivos/UNOPSTIAMARIA3.pdf](http://www.minem.gob.pe/archivos/UNOPSTIAMARIA3.pdf). En concreto, el informe identificó y planteó 138 observaciones al EIA presentado por Southern.

147 Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos – UNOPS (2011). *Asistencia Técnica Especializada para la Revisión de los Estudios Ambientales del Ministerio de Energía y Minas del Perú Proyecto ATEREA. Revisión “Ad Hoc” el Estudio de Impacto Ambiental, Proyecto Tía María*. Disponible en: [www.minem.gob.pe/archivos/UNOPSTIAMARIA3.pdf](http://www.minem.gob.pe/archivos/UNOPSTIAMARIA3.pdf). Pp. 67-68

No. 105-2011-MEM-AAM, rechazando, de esta manera, la continuación del proyecto Tía María.

El 5 de noviembre de 2013, *Southern* presentó a la DGAAM su segundo EIA. Sin embargo, de manera previa a su aprobación, dicha Dirección mediante Informe 155-2014-MEM-DGAA/DNAM/DGM/TM, le solicitó a la empresa remitir información complementaria que absuelva 73 observaciones formuladas por dicha institución. El 1 de agosto de 2014, el MINEM aprobó el EIA presentado por *Southern* mediante Resolución Directoral No. 392-2014-MEM/DGAAM. La certificación ambiental concedida fue ampliada por el SENACE en julio de 2017 por un plazo de dos años contados a partir del 2 de agosto de 2017<sup>148</sup>.

## 5.2 El conflicto social

Desde el 2009, el proyecto Tía María empezó a cobrar mayor visibilidad en la zona donde sería desarrollado. La población de Islay mostró su rechazo frente al proyecto, bajo el argumento de que este utilizaría el agua de la cuenca del Valle del Tambo y traería contaminación para los cultivos y la población dada su proximidad a dicho Valle<sup>149</sup>.

El 28 de octubre de 2009, se realizó una consulta popular en los distritos de Cocachacra, Dean Valdivia y Punta Bombón para evaluar la aprobación del proyecto (“licencia social”). Más del 90% de pobladores consultados se manifestaron en contra del proyecto en tanto este contemplaba el uso de agua subterránea<sup>150</sup> la cual era necesaria para

---

148 SENACE. Resolución Directoral No. 168-2017-SENACE/DCA de fecha 6 de julio de 2017. Cabe notar que el MINEM a través de la DGAAM, aprobó el Plan de Cierre de Minas del proyecto, el 22 de febrero de 2017. MINEM. DGAAM. Resolución Directoral No. 051-2017-EM/AAM del 22 de febrero de 2017.

149 CooperAcción (2015). *Actualidad Minera del Perú*. Mayo 2015 No. 91. Disponible en: <http://cooperaccion.org.pe/main/images/BoletinAMP/BOLETIN%20MAYO2015.pdf>. P.2

150 CooperAcción (2015). *Actualidad Minera del Perú*. Mayo 2015 No. 91. Disponible en: <http://cooperaccion.org.pe/main/images/BoletinAMP/BOLETIN%20MAYO2015.pdf>. P.2

los cultivos que dichos pobladores realizaban en la zona del Valle del Tambo<sup>151</sup>. Sin embargo, esta consulta no fue considerada en el primer EIA presentado a la DGAAM<sup>152</sup>.

Ello desató protestas en contra de la ejecución del proyecto, que condujeron a que el MINEM decida encargar a la UNOPS la evaluación del primer EIA presentado por *Southern* según fue señalado anteriormente. Esta decisión, lejos de restar tensión al panorama, trajo la intensificación de las protestas en Arequipa, a partir de la entrega de las 138 observaciones formuladas por la UNOPS al EIA del proyecto<sup>153</sup>.

Las protestas fueron canalizadas a través de la declaración de un paro indefinido desde el 23 de marzo de 2011 en la provincia de Islay, contra la instalación del proyecto minero en el distrito de Cocachacra. El paro se tradujo en acciones como el cierre de establecimientos comerciales, restricción del tráfico, no atención en mercados locales, movilizaciones de pobladores y una serie de enfrentamientos entre la PNP y los pobladores, arrojando un saldo de tres personas muertas y más de 50 heridos<sup>154</sup>.

El 8 de abril de 2011, el MINEM se reunió con dirigentes y autoridades de la provincia de Islay para darles a conocer la Resolución No. 105-2011-MEM-AAM, mediante la cual se declaró inadmisibles el EIA presentado por *Southern*. Frente a este anuncio, los dirigentes accedieron a levantar la medida de paro indefinido. Sin embargo, tras hacerse pública la aprobación del segundo EIA, se inició nuevamente un paro indefinido en la provincia de Islay a partir del 23 de marzo de 2015. En dicha ocasión,

---

151 BEDOYA Carlos y Víctor Torres. *Tía María: Minería y conflicto por el agua*. Disponible en: <https://www.servindi.org/actualidad/32488>. P. 2

152 Red Muqui (2015). *Aportes Técnicos que cuestionan la viabilidad del proyecto minero Tía María en Islay Arequipa*. P. 4

153 IDL – Reporteros (2011). “El silencioso escándalo de la UNOPS, el ministro y Tía María. Disponible en: <https://idl-reporteros.pe/el-silencioso-escandalo-de-la-unops-el-ministro-y-tia-maria/>

154 Defensoría del Pueblo. Reporte de Conflictos Sociales No. 85. Disponible en: [https://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/conflictos/2011/reporte\\_85.pdf](https://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/conflictos/2011/reporte_85.pdf). P. 17.

según reporta la Defensoría del Pueblo, los manifestantes bloquearon las principales vías y se trasladaron hacia la Plaza de Armas de Arequipa, donde quemaron objetos y anunciaron una serie de protestas. A partir del 24 de ese mismo mes, los enfrentamientos entre los pobladores y la PNP, alcanzaron picos de intensidad, incrementando cada vez más el número de heridos y detenidos, así como el saldo de una persona fallecida<sup>155</sup>.

Entre marzo y mayo de 2015, los enfrentamientos entre pobladores y la Policía se mantuvieron, así como el bloqueo de carreteras y la paralización de actividades. El 9 de mayo de ese mismo año, el Ministerio del Interior a través de la Resolución Suprema No. 105-2015-IN<sup>156</sup> autorizó el traslado de personal militar a la provincia de Islay, con la finalidad de brindar apoyo a la Policía. Adicionalmente, el 23 de mayo de 2015, el Gobierno Nacional decretó el estado de emergencia en la provincia de Islay por un plazo de 60 días<sup>157</sup>. La medida adoptada generó que, entre el 27 y 28 de mayo, otros frentes se sumaran a la protesta social, realizando paralizaciones en las regiones de Arequipa, Puno, Tacna,

---

155 Defensoría del Pueblo. Reporte de Conflictos Sociales No. 133. Disponible en: <https://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/conflictos/2015/Reporte--Mensual-de-Conflictos-Sociales-N-133-Marzo-2015.pdf>. P. 39

156 Resolución Suprema No. 105-2015-IN del 08 de mayo de 2015. Disponible en <http://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/autorizan-intervencion-de-las-fuerzas-armadas-en-apoyo-a-la-resolucion-suprema-n-105-2015-in-1235237-1/> El artículo No. 2 de la norma señalaba que “la actuación de las Fuerzas Armadas estaba dirigida a contribuir y garantizar la plena vigencia del derecho a la libertad y seguridad personales, a la libertad de tránsito por las vías y carreteras, el derecho a la paz, a la tranquilidad, el adecuado funcionamiento de los servicios públicos esenciales y resguardar puntos críticos vitales para el normal desarrollo de las actividades de la población afectada, facilitando de este modo que los efectivos de la Policía Nacional del Perú concentren su accionar en el control del orden público y la interacción con la población”. De igual manera, en el artículo No. 3 se precisaba que la intervención de las Fuerzas Armadas se regía por las normas que establecen el empleo y uso de la fuerza en el territorio nacional.

157 Decreto Supremo No. 040-2015-PCM de fecha 22 de mayo de 2015.

Moquegua, Ayacucho, Cusco, Cajamarca, y Apurímac<sup>158</sup>. El 23 de julio, el Poder Ejecutivo decidió no ampliar el estado de emergencia<sup>159</sup>.

A partir de octubre de 2015 iniciaron los primeros acercamientos entre las autoridades de la provincia de Islay y *Southern*, con el objeto de poner fin a las protestas y generar un mayor acercamiento. Según informaron medios de comunicación locales, el propio alcalde de la provincia de Islay reconoció la estrategia de acercamiento que *Southern* ejecutaba en el Valle del Tambo con los agricultores y ganaderos<sup>160</sup>.

En febrero de 2016, se informó que *Southern* había llegado a un acuerdo con los pobladores de Islay según el cual el proyecto Tía María podría iniciar en el 2017. Sin embargo, los días 11, 12 y 13 de mayo, los pobladores del valle de Tambo acataron un paro en contra del proyecto bajo el argumento de que este proyecto contaminará el agua del río Tambo<sup>161</sup>. A la fecha, el proyecto se encuentra suspendido.

### **5.3 Participación ciudadana en el proceso de elaboración y aprobación de EIA del proyecto Tía María**

El proyecto minero Tía María ha atravesado una serie de dificultades que dieron lugar a un grave conflicto social. Dicho conflicto significó incluso en su momento que desde el Gobierno nacional se autorice la intervención de las fuerzas armadas y se declare el estado de emergencia

---

158 El Comercio. *Protesta contra Tía María se concentra en plaza de Arequipa*. 28 de mayo de 2015. Disponible en <https://elcomercio.pe/peru/arequipa/protesta-tia-maria-concentra-plaza-arequipa-367604>

159 El Comercio. *Gobierno no prorrogará Estado de Emergencia en Islay*. 22 de julio de 2015. <https://elcomercio.pe/peru/arequipa/gobierno-prorrogara-emergencia-islay-182666>

160 Defensoría del Pueblo. Reporte de Conflictos Sociales No. 140. Disponible en: <https://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/conflictos/2015/Reporte--Mensual-de-Conflictos--Sociales-N-140-October-2015.pdf>. P. 42

161 La República. *Agricultores del valle del Tambo reinician protestas contra proyecto Tía María*. Disponible en <http://larepublica.pe/politica/936544-agricultores-del-valle-de-tambo-reinician-protestas-contra-proyecto-tia-maria>

en la provincia de Islay. Si bien son variados los argumentos que podrían explicar por qué esta situación llegó a escalar a un nivel, en la presente sección nos centraremos en analizar los mecanismos de participación ciudadana durante la etapa de elaboración del EIA del proyecto. Según veremos, la insuficiencia de tales mecanismos, respaldada en deficiencias del marco normativo del sub sector minero, explicarían en gran medida que la población potencialmente afectada por el proyecto, haya optado por recurrir a medios de protesta para mostrar su oposición y exigir que sus opiniones sean acogidas.

Nos referiremos, en primer lugar, a cómo está regulado actualmente el derecho a la participación ciudadana en el Perú, identificando el contenido del derecho y los objetivos que su regulación busca alcanzar. En un segundo momento, abordaremos los mecanismos de participación aplicados en el proceso de elaboración del EIA, evaluando si estos lograron realmente respetar y garantizar el contenido del derecho a la participación ciudadana de la población bajo zona de influencia del proyecto.

### **El derecho a la participación ciudadana en el sub sector minero peruano**

El derecho a la participación ciudadana ha sido reconocido en el artículo 2.17 de la Constitución, el cual señala que toda persona tiene derecho a “participar, en forma individual o asociada, en la vida política, económica, social y cultural de la Nación. Los ciudadanos tienen, conforme a ley, los derechos de elección, de remoción o revocación de autoridades, de iniciativa legislativa y de referéndum”. De forma más específica, el capítulo III de la Constitución se pronuncia sobre los derechos fundamentales de carácter político y establece en el artículo 31, que “[l]os ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos del Estado, sea mediante referéndum, iniciativa legislativa, remoción o revocación de autoridades



y demanda de rendición de cuentas”. Este derecho tiene base también en instrumentos de derechos humanos, como en el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y en el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, por referirnos a aquellos de carácter vinculante de los cuales es parte el Estado peruano.

Dentro de las normas sectoriales que componen el ordenamiento peruano, destaca en lo que respecta al derecho bajo comentario, el Reglamento de Participación Ciudadana en el Subsector Minero, aprobado por Decreto Supremo No. 028-2008-EM en mayo de 2008. El Reglamento define a la participación ciudadana como:

como un proceso público, dinámico y flexible que, a través de la aplicación de variados mecanismos, tiene por finalidad poner a disposición de la población involucrada información oportuna y adecuada respecto de las actividades mineras proyectadas o en ejecución; conocer y canalizar las opiniones, posiciones, puntos de vista, observaciones u aportes respecto de las actividades mineras; y promover el diálogo, a prevención de conflictos y la construcción de consensos; de tal forma que los intereses de las poblaciones involucradas en el ámbito de un proyecto minero sean consideradas en el diseño y de ser el caso, la ejecución de éste, así como para la toma de decisiones de la autoridad competente en los procedimientos administrativos a su cargo<sup>162</sup>.

En esa medida, la norma reconoce el derecho de las personas “a participar de manera responsable en los procesos de toma de decisiones sobre asuntos referidos a la gestión ambiental que pudieran tener alguna incidencia sobre sus intereses”<sup>163</sup>, pero también su derecho a expresar sus puntos de vista y posiciones con respecto a ellos, buscando siempre

---

162 Decreto Supremo No. 028-2008-EM. Reglamento de Participación Ciudadana en el Subsector Minero. Considerando.

163 CONTRERAS TELLEZ, Fátima. *El Derecho de Acceso a la Participación Ciudadana Ambiental en Actividades Mineras*. Lima: Sociedad Peruana de Derecho Ambiental. 2015. Pg. 12.

la generación de consensos. Para alcanzar dicho objetivo, el Reglamento establece una serie de mecanismos que podrían ser aplicados por los titulares mineros, tales como facilitar el acceso de la población a los EIA y sus resúmenes ejecutivos, distribuir materiales informativos, realizar visitas guiadas, organizar talleres participativas, realizar audiencias públicas, entre otros<sup>164</sup>. La selección del mecanismo a aplicar depende de la empresa y deberá hacerse tomando en cuenta las características de la población involucrada y las particularidades del proyecto minero<sup>165</sup>. En todo caso, dicha elección deberá estar guiada también por los principios de buena fe, transparencia y veracidad, regulados en el propio Reglamento.

Según puede observarse, aun cuando es posible afirmar que a partir de la década del 2000 se ha puesto énfasis en reconocer el derecho a participar en la toma de decisiones en el sector minero, el marco normativo no impulsa que esta participación e involucramiento a lo largo de la cadena minera se traduzca en una efectiva capacidad de influir en los términos en que se conduce la actividad.

Ello se debe, en primer lugar, a que la normativa vigente, otorga un amplio margen de discrecionalidad para que los titulares mineros elijan los mecanismos que más los favorecen<sup>166</sup>, sin que dicha selección pueda ser cuestionada u objetada por autoridades del gobierno o los propios pobladores involucrados. De modo similar, pese a que existen y siguen creándose diferentes espacios de diálogo entre titulares mineros, pobladores y autoridades competentes, no hay un mecanismo que permita impedir la

---

164 Ibíd. Artículo 6. De forma más específica, la Resolución Ministerial No. 304-2008-MEM-DM, que aprueba normas que regulan el Proceso de Participación Ciudadana en el Subsector minero, brinda mayores luces sobre esta obligación, al detallar los mecanismos de participación que son transversales a cada etapa de la cadena de producción minera. En relación al proyecto Tía María, resulta relevante el Título III de la norma.

165 Ibíd. Artículo 7.

166 AVILA, Lucía y Gerardo, CASTILLO. *La participación ciudadana en la minería peruana: Concepciones, mecanismos y casos*. OXFAM International. Pg. 19. Disponible en < [https://peru.oxfam.org/sites/peru.oxfam.org/files/file\\_attachments/la-participacion-ciudadana-en-la-mineria-peruana\\_3.pdf](https://peru.oxfam.org/sites/peru.oxfam.org/files/file_attachments/la-participacion-ciudadana-en-la-mineria-peruana_3.pdf)>

realización del proyecto por el solo hecho de que la población se oponga a este. Así, la participación parece entenderse como un bien en sí mismo y que por sí solo constituye un valor agregado a la actividad minera, más no como un medio por el cual las poblaciones involucradas puedan transmitir sus preocupaciones e intereses en los proyectos extractivos y en la manera en la que se realizan.

En esa medida, parte de la doctrina se ha referido al concepto de “licencia social”, para describir “un proyecto de desarrollo que cuenta con la continua aceptación de las comunidades locales”<sup>167</sup>, agregando que dicha licencia funciona como un “añadido al otorgamiento de un derecho por parte del gobierno o del sistema legal, para operar”<sup>168</sup>. Esta referencia, busca poner en evidencia que la ausencia de un mecanismo formal que permita a los pobladores tener cierto poder de decisión sobre la ejecución – o no – de un proyecto minero luego de informarse sobre éste, no significa necesariamente que dichos pobladores no cuenten – en la práctica – con un poder *de facto* para alcanzar dicho objetivo. Lógicamente, como ya la realidad ha demostrado, dicho poder es usualmente ejercido a través de medios de presión extrema como paros o movilizaciones que pueden tornarse en violentos.

Cabe precisar, que la licencia social no es equivalente a la figura del consentimiento que forma parte del derecho a la consulta reconocido a los pueblos indígenas<sup>169</sup>. Sin embargo, ello no debe restarle importancia, sino que, por el contrario, debe funcionar como un incentivo para que las empresas busquen alcanzar consensos reales con las poblaciones,

---

167 GREENSPAN, Emily y Marianne VOSS. *Índice sobre Consentimiento de la Comunidad. Posturas Públicas de Compañías Petroleras, Gasíferas y Mineras sobre el Consentimiento Libre, Previo e Informado*. OXFAM. Pg. 9. Disponible en < [https://peru.oxfam.org/sites/peru.oxfam.org/files/file\\_attachments/indice-sobre-consentimiento-de-la-comunidad-2012\\_3.pdf](https://peru.oxfam.org/sites/peru.oxfam.org/files/file_attachments/indice-sobre-consentimiento-de-la-comunidad-2012_3.pdf)>

168 *Ibidem*.

169 Véase Convenio No. 169 de la Organización Internacional del Trabajo. Convenio sobre pueblos indígenas y tribales. Artículo 6.

garantizando que su derecho a la participación tenga un impacto y valor real, y evitar con ello, que se desencadenen posibles conflictos.

Otro punto que merece ser destacado es la falta de plazos en la normativa aplicable para que las empresas mineras trasladen información sobre sus respectivos proyectos – específicamente, durante la elaboración del EIA - a los pobladores que puedan verse afectados, así como para que estos puedan enviar sus observaciones y consultas.

Aunque parecería ser un detalle menor, la inexistencia de plazos puede tener un impacto desproporcionalmente negativo en la población involucrada. Un estudio realizado por *OXFAM International* demuestra que los pobladores suelen demandar mayor tiempo del que habitualmente les es concedido tanto por la empresa, como por la autoridad competente, para analizar y estudiar la compleja información que puede estar contenida en un mecanismo de protección ambiental, como lo son los EIA, a fin de formular comentarios<sup>170</sup>.

Tomando todo lo anterior en consideración, es posible afirmar que el derecho a la participación ciudadana podrá ejercerse de manera eficiente siempre que se garantice:

- i. Que exista un suministro de información adecuada, oportuna y eficiente, a la población posiblemente afectada
- ii. Que el derecho se ejerza antes de que se tome la decisión de realizar el proyecto minero
- iii. Que se eliminen obstáculos que puedan limitar o impedir la eficaz participación de la población posiblemente afectada
- iv. Que el proceso de participación sea llevado por el titular minero con transparencia y buena fe
- v. Que se pueda brindar asistencia técnica a la población posiblemente afectada, con la intención de verificar que puedan real-

---

170 AVILA, Lucía y Gerardo, CASTILLO. *Ibíd.* Pg. 35.

mente comprender el alcance de la información que se les entrega<sup>171</sup>

La observancia de estos lineamientos es altamente recomendada, a fin de que el derecho a la participación ciudadana no se traduzca en la realidad en una categoría sin contenido.

### **Los mecanismos de participación ciudadana en el proyecto Tía María**

Como fue señalado previamente, el proyecto Tía María tuvo que atravesar dos procedimientos administrativos antes de obtener la aprobación por parte de la DGAAM de su EIA en el año 2014. En el 2011, el MINEM declaró inadmisibles el primer EIA presentado luego de que la UNOPS emitiera 138 observaciones al documento presentado por la empresa. Dentro de las observaciones planteadas, la oficina de Naciones Unidas señaló que el proceso de participación pública realizado no había seguido una estrategia de comunicación, ni había permitido tampoco entender de qué manera la empresa respondería a las preocupaciones de la población con relación al proyecto. Asimismo, el informe de la UNOPS destacó que los resultados de aprobación social presentados como parte del primer EIA, habían sido malinterpretados dando la impresión de que Tía María contaba con un alto índice de aprobación social, cuando ello no era cierto, y mencionó también, que la información brindada en sus talleres informativos no era precisa ni homogénea.

En el marco del proceso para presentar su segundo EIA, *Southern* aplicó los siguientes mecanismos de participación<sup>172</sup>:

---

171 CONTRERAS TELLEZ, Fátima. *El Derecho de Acceso a la Participación Ciudadana Ambiental en Actividades Mineras*. Lima: Sociedad Peruana de Derecho Ambiental. 2015. Pg. 14.

172 Esta información ha sido tomada de la Resolución Directoral No. 392-2014-MEM/DGAAM aprobada por el Ministerio de Energía y Minas el 01 de agosto de 2014.

<b>Mecanismo</b>	<b>Localidad/provincia</b>	<b>Fecha</b>
<b>Taller participativo</b>	localidad de Dean Valdivia	24 de octubre de 2013
<b>Taller participativo</b>	localidad de Dean Valdivia	30 de octubre de 2013
<b>Audiencia pública</b>	provincia de Cocachacra	19 de diciembre de 2013

Elaboración propia

Tomando en consideración que el EIA fue presentado a la DGAAM el 18 de noviembre de 2013, surgen dudas razonables con respecto a la posibilidad real que tuvieron los pobladores del área de influencia del proyecto, de evaluar la información técnica que dicho EIA contenía, a fin de fijar su posición y expresar su punto de vista. Asimismo, vale resaltar, que al momento de recibir el EIA, la DGAAM fijó como fecha límite para recibir observaciones, el 19 de enero de 2014; es decir, tan solo un mes – que coincidía además con los días feriados de fin de año – para emitir algún pronunciamiento<sup>173</sup>.

Esta situación deja al menos dos preocupaciones principales, teniendo en cuenta el alcance del derecho a la participación ciudadana. La primera es si es realmente posible que con dos talleres participativos y una audiencia pública (posterior a la fecha de presentación del EIA) pueda compartirse información suficiente con los pobladores, en un espacio de diálogo que busque alcanzar un consenso con respecto a la ejecución de un proyecto minero que ha generado por años el rechazo de las comunidades. La segunda gira en torno a si la fijación de plazos tan estrechos para analizar un EIA y plantear comentarios, es acorde al contenido del derecho a la participación ciudadana y los objetivos que éste busca proteger.

---

173 DGAAM. Informe No. 806-2014-MEM-DGAAM/DNAM/TM de fecha 01 de agosto de 2014.

## 5.4 Conclusiones

La legislación aplicable a los mecanismos de participación ciudadana con miras a obtener el permiso necesario para seguir adelante con la etapa de exploración del proyecto Tía María, ha mejorado con el paso del tiempo. Sin embargo, dicha legislación, aplicable todavía hasta el día de hoy, presenta una serie de espacios de mejora que pueden representar una importante amenaza al derecho a la participación ciudadana de las personas que pueden verse afectadas por la presencia de la minería.

Uno de dichos espacios se vincula a la discrecionalidad que es reconocida a las empresas para elegir libremente los mecanismos de participación ciudadana que vayan a implementar como parte de sus procesos participativos. No existe ningún mecanismo para cuestionar dicha selección, incluso si los pobladores consideran que otra alternativa calzaría mejor con sus propios intereses. De igual manera, es cuestionable en la norma que no se planteen plazos razonables para que las poblaciones involucradas puedan evaluar con cautela la información que les es compartida, de modo que puedan plantear una posición informada, que sea finalmente valorada e incorporada en el diseño del proyecto, por parte de la empresa titular minera.

De modo particular, en el caso del proyecto Tía María, al comparar el primer EIA (2011) y el segundo (2013), podremos notar que se han implementado más mecanismos de participación ciudadana. No obstante, como hemos advertido, existen cuestionamientos importantes con relación a los mecanismos vinculados al EIA del 2013, de cara a permitir que la población posiblemente afectada pudiera informarse sobre el proyecto, comprender el alcance de la información recibida, y tener tiempo suficiente para plantear sus dudas y observaciones frente a dicha información.

### III. RECOMENDACIONES

Los casos estudiados en materia de conflictividad socio-ambiental asociada al sector minero, nos permiten afirmar que tal conflictividad tiene causas que pueden asociarse a deficiencias normativas y falencias institucionales, vistas desde un enfoque de derechos humanos. En términos generales, encontramos normas que facilitan y promueven la actividad privada extractiva sin garantizar lo suficiente la no afectación de los derechos que pueden verse impactados. Dicha constatación va de la mano con instituciones que, en la aplicación de tal normativa, muestran acciones proclives a favorecer la actividad privada, en desmedro de derechos.

Lo anterior permite o en algunos casos, genera escenarios de violencia que van acompañados de medidas estatales más reactivas que preventivas. La utilización de estados de emergencia (medida por definición excepcional), el uso excesivo de la fuerza por parte de agentes de seguridad o el involucramiento de fuerzas armadas en tareas de seguridad ciudadana son ejemplos claros de estas medidas reiteradamente observadas al hacer un recuento de los sucesos ocurridos en los conflictos sociales. Ello ha costado la vida de personas, tanto de carácter civil, como de personas que cumplían funciones públicas.

En este escenario, consideramos necesario e impostergable, como se ha advertido ya en otros espacios, que la minería en el país sea pensada no solo en términos sostenibles ambientalmente sino también de modo coherente con los derechos humanos (reconocidos en tratados de los que Perú es parte) y fundamentales (al estar reconocidos en la Constitución). En términos más concretos, a partir de los aspectos analizados en cada caso, planteamos a continuación algunas recomendaciones que consideramos clave.



## **Derecho a la consulta previa e identificación de comunidades**

1. La implementación del derecho a la consulta previa exige, como paso indispensable, la identificación de los sujetos afectados por la medida. En atención a ello, la tarea de determinar la presencia de los elementos para ser considerado pueblo indígena en un colectivo determinado, resulta fundamental. Según ley, debe ser llevada a cabo por la entidad promotora de la medida que podría ser objeto de consulta, encargo que debería hacerse con la mayor diligencia al tratarse de un asunto en el que están en juego derechos y no se sugiere que sea encargada a privados sin mayor supervisión, exigencias y rigurosidad.
2. En la identificación de los sujetos posiblemente afectados, corresponde seguir los criterios establecidos en el marco del Derecho internacional (en particular los del Convenio 169) e interpretarlos de manera favorable a la persona en caso de duda. No debe considerarse la denominación que reciban, sino que lo fundamental es advertir la presencia de los elementos objetivos y sobre todo, el elemento subjetivo de auto identificación.
3. Es recomendable que la entidad promotora, solicite y tome seriamente en cuenta la opinión técnica al Viceministerio de Interculturalidad, ente rector en la materia; así como que se lleve a cabo trabajo de campo para identificar a las comunidades campesinas y centros poblados que serán consultados.

## **Participación ciudadana en modificación de EIA vía ITS**

1. La simplificación de los procedimientos no debe suponer la renuncia al deber ineludible del Estado de garantizar el respeto de los derechos fundamentales de las personas o colectivos afectados por las medidas.

2. El instrumento ITS debe ser considerado como una excepción y no como una regla, teniendo en cuenta que los EIA son resultado de procesos de participación ciudadana dirigidos a generar las condiciones sociales para la realización de la actividad.
3. Debe aplicarse con rigurosidad la exigencia legal de no aceptar como procedente la modificación o ampliación sucesiva de un mismo componente minero vía ITS, que conlleven en conjunto, la generación de impactos moderados o significativos negativos respecto del estudio ambiental evaluado, aprobado y vigente.
4. En la evaluación de los ITS, la autoridad competente debe realizar un análisis que asegure el respeto de derechos en juego en las modificaciones del EIA y debe justificar su decisión técnica y jurídicamente.
5. Resulta necesario revisar el reducido plazo legal pues pone en riesgo la rigurosidad de la evaluación y hace inviable que la autoridad competente despliegue medidas diligentes para un análisis de la solicitud respetuoso de derechos.
6. Se sugiere revisar la no aplicación de mecanismos de participación ciudadana en las modificaciones a través de ITS, teniendo en cuenta que se puede estar no solo ante impactos ambientales sino también sociales, con posible impacto en derechos.

### **Derecho a un medio ambiente sano e impactos ambientales acumulados**

1. Para asegurar que el análisis de los impactos acumulativos sea realizado de manera significativa, el Estado debe actualizar la definición de impactos acumulativos en la normativa para incluir el concepto de impactos del pasado, presente y futuro razonablemente predecibles, y debe incluir requisitos detallados para la consideración de los impactos acumulativos en los EIAs.

## **Derecho a la propiedad y rigurosidad de la autoridad competente**

1. Para garantizar el respeto del derecho a la propiedad, la obtención del acuerdo previo de los titulares del suelo debe ser un requisito para la aprobación de la certificación ambiental. Este proceso no debe quedar supeditado prioritariamente al análisis de los posibles efectos de la actividad sobre el medio ambiente; es vital que profundice en la relación que se espera construir con las poblaciones locales. Ninguna actividad económica debe desarrollarse si los procedimientos son flexibles en aspectos que puedan afectar derechos.
2. Es necesario que la entidad competente verifique la obtención del acuerdo previo en estricto apego a los requisitos dispuestos por ley. No es aconsejable que dicha entidad tenga tareas incompatibles como la promoción de la actividad minera y a su vez, el encargo de autorizar y fiscalizar tal actividad.

## **Hacia la eficacia del derecho a la participación ciudadana**

1. El marco normativo no impulsa que la participación ciudadana y el involucramiento a lo largo de la cadena minera se traduzcan en una efectiva capacidad de influir en los términos en que se conduce la actividad. En la práctica, la falta de un camino legal se suple, como la realidad demuestra, con otras formas de presión como paros o movilizaciones que pueden tornarse en violentos.
2. Es recomendable establecer condiciones más concretas en que se llevan a cabo los mecanismos de participación y supervisar de modo estricto su aplicación. Ello incluye, pero no se limita a, reducir el margen de discrecionalidad de los titulares mineros para seleccionar los mecanismos a aplicar y las condiciones en que se llevan a cabo.

3. Debe considerarse una debida anticipación con que se comparte la información con la población potencialmente afectada que garantice el tiempo suficiente para que pueda analizar la información que le es proporcionada y emitir una opinión.

# LA RESPONSABILIDAD DE LAS EMPRESAS FRENTE A LAS PROTESTAS SOCIALES COMO EJERCICIO DE DERECHOS HUMANOS FUNDAMENTALES EN ARGENTINA<sup>1</sup>

*Gustavo Federico Palmieri<sup>2</sup>*

*Florencia Beltrame<sup>3</sup>*

## INTRODUCCIÓN

Si bien las manifestaciones populares y acciones de protesta en sus diversas formas y dimensiones, son fenómenos fundamentales en el

- 
- 1 En noviembre del 2017 la Universidad Nacional de Lanús con apoyo del Consorcio Latinoamericano de Posgrado en Derechos Humanos en el marco del proyecto “Políticas de regulación de las empresas transnacionales por violaciones a los derechos humanos en América Latina”, desarrolló dos jornadas de encuentros en las que se profundizó sobre las violaciones a los derechos humanos en América Latina producidas en el contexto de protestas y movilizaciones por el accionar de las empresas. La primera jornada fue la “Mesa de Trabajo Empresas, Protesta Social y Derechos Humanos”, el día 8 de noviembre. Este artículo debe mucho a esas discusiones y a las presentaciones de Antonio Maués, Universidade Federal do Pará/ Brasil; Walter Vargas, APRODEH (Asociación Pro Derechos Humanos)/Perú; Hernán Scandizzo, Observatorio Petrolero Sur/ Argentina; Hernán Schiaffini CONICET (Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas )/ Argentina, Marcela Perelman CELS (Centro de Estudios legales y Sociales)- UNLa (Universidad Nacional de Lanús)/ Argentina; Diana Vargas, Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura/Paraguay ; Diego Montón, Movimiento Nacional Campesino Indígena/ Argentina; Mario Santucho, Instituto de Investigación y Experimentación Política/ Argentina; Diego Morales, CELS-UNLa; a quienes los autores quieren agradecer sus aportes.
  - 2 Docente y Director del Instituto de Justicia y Derechos Humanos de la Universidad Nacional de Lanús (UNLa), Abogado e Integrante del Comité Nacional para la Prevención de la Tortura de Argentina.
  - 3 Docente e Investigadora del Instituto de Justicia y Derechos Humanos de la Universidad Nacional de Lanús, Licenciada en Sociología por la Universidad de Buenos Aires (UBA), Maestranda en Ciencias Sociales por la Universidad Nacional General Sarmiento (UNGS) y el Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES)

desarrollo de la vida política, social y económica de los países de la región, su problematización como una cuestión específica de derechos humanos es relativamente reciente y se encuentra en desarrollo.

Algo similar ocurre en la temática empresa y derechos humanos cuyo desarrollo conceptual es muy reciente.

Es claro que aun cuando ambos campos temáticos son novedosos existe la posibilidad de cruce entre ellos. En buena medida porque una parte importante de las protestas sociales en Argentina y en la región se dan frente al avance de emprendimientos extractivos (mineros, agrícolas, hidrocarburíferos, etc.) encarados por empresas transnacionales o locales que vulneran los derechos de campesinos, pequeños productores y habitantes en general.

Este artículo se propone explorar cuáles son algunos de los temas que pueden surgir del cruce de estos dos campos, por un lado protesta social y derechos humanos y, por el otro lado, empresas y derechos humanos, concentrándose en el caso de Argentina.

En primer lugar señalaremos cómo ha evolucionado y cuáles son hoy algunos de los puntos entre políticas de derechos humanos y protesta social.

Luego analizaremos brevemente cuáles son algunos de los aspectos del debate empresas y derechos humanos que pueden servir para ser cruzados con el debate sobre protesta social.

La última sección del artículo analizará cuáles pueden ser los desafíos que los derechos humanos imponen a la regulación del accionar de las empresas frente a los reclamos y protestas sociales que se tienen lugar en relación con las violaciones o conflictos de derechos que su actividades generan. El objetivo es analizar si es posible generar modos de canalizar democráticamente los graves y previsibles conflictos generados por el accionar de las empresas y pensar respuestas frente a un escenario asimétrico y excluyente.

# **1. LA PROTESTA SOCIAL EN ARGENTINA Y SU CONSTRUCCIÓN COMO FORMA DE EJERCICIO LEGÍTIMO DE LOS DERECHOS HUMANOS.**

Las manifestaciones públicas, y otras formas directas de acción colectiva se presentan como la forma de expresión y canalización de conflictos en los Estados democráticos y también en muchas ocasiones aparecen en el origen de procesos de reconocimiento y fortalecimiento de derechos.

Particularmente, la legislación nacional ha carecido de normativas que regulen la intervención en los conflictos sociales, y los modos en que se ha respondido desde el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial han ido variando según las coyunturas, pendulando entre la negación y la apertura de canales de diálogo hasta la represión y criminalización de las protestas.

Podemos mencionar formas de protesta social en Argentina al menos desde la consolidación del estado nacional y ligado fundamentalmente a las huelgas de inquilinos, la clase obrera y los sindicatos y los levantamientos radicales por el voto universal. Desde mediados del siglo XIX se observan las masivas movilizaciones obreras y peronistas, a las que luego se sumarán en la etapa de la transición a la democracia las manifestaciones encabezadas por movimientos de Derechos Humanos.

Sin embargo, es en la década de los 90 cuando se implementaron y profundizaron las políticas y reformas neoliberales que el fenómeno de protesta social cobra visibilidad y especificidad y comienzan las primeras conceptualizaciones. El neoliberalismo implicó, tanto en Argentina como en América Latina, un proceso de transformación con profundas consecuencias sociales: polarización, incremento de desocupación, pobreza, marginación, entre otros. La apertura de la economía en búsqueda de capitales extranjeros se llevó a cabo mediante un disciplinamiento

de la fuerza de trabajo adecuado a las condiciones impuestas por estos capitales. Asimismo la privatización de empresas públicas fue un eje central en el proyecto político y económico de esta etapa que contribuyó a la profundización de un patrón de acumulación tendiente a la concentración económica y a la exclusión social (Aspiazú, Shorr, 2001: 5).

En Argentina, esta serie de reformas que representó una regresión de derechos trajo aparejada la emergencia de nuevas formas de organización social y acción colectiva, que se instalaron en el escenario social como modo de reclamo ante la insatisfacción de esos derechos mediante nuevos modos de protestas como los cortes de calles y rutas, marchas, manifestaciones, etc. De esta manera, a lo largo de esta década se advierte un incremento de las movilizaciones populares y aparece un nuevo fenómeno social representado por los “piqueteros” y enmarcado en un proceso más amplio a nivel latinoamericano caracterizado como “nuevos movimientos sociales” (Pereyra, 2008). Así, la configuración del movimiento piquetero fue un modo de respuesta ante la crisis económica y social de aquellos años donde muchos sectores sociales que habían quedado desocupados comienzan a organizarse y manifestarse en las calles, inaugurando una forma de protesta social a través de los cortes de ruta. La modalidad daba cuenta de la urgencia ante el incumplimiento de derechos y, considerando que dichos sectores poseen poca capacidad económica para llegar a través de otros medios a expresarse, el modo de protestar cortando la calle o ruta intentó canalizar esta carencia como una forma más inmediata de hacer escuchar sus reclamos. Este movimiento se vinculó fuertemente con algunos de los sectores sindicales más afectados por la crisis. La fuerza que tomó este nuevo fenómeno pero, principalmente, la respuesta estatal tendiente a la represión de los cortes de ruta y calles contribuyó a que el tema de la protesta social se instale en la agenda pública y se configure como un tema de derechos humanos, comenzando sus primeras conceptualizaciones por parte de las ciencias sociales y



jurídicas. En esta etapa encontramos que las primeras respuestas judiciales comienzan a encuadrar las protestas sociales, principalmente cortes de calle o ruta, como conflictos que deben ser abordados por el derecho penal. Así, el encuadre jurídico para calificar a estas conductas como delitos se dio a través de una lectura “extensiva” del art. 194 del Código Penal que expresa “El que, sin crear una situación de peligro común, impidiere, estorbare o entorpeciere el normal funcionamiento de los transportes por tierra, agua o aire o los servicios públicos de comunicación, de provisión de agua, de electricidad o de sustancias energéticas, será reprimido con prisión de tres meses a dos años”. Pero también sumado a ello y como modo de dar mayor sustento a la criminalización de estas conductas, se comenzaron a utilizar otros artículos vinculados no solo a la interrupción de la vía pública sino a otros tipos de delitos como resistencia a la autoridad. Al mismo tiempo quedaban impunes los asesinatos cometidos en el contexto de manifestaciones.

El año 2001 fue un punto de inflexión en la historia del país, la crisis institucional, económica política y social culminó con la retirada del presidente Fernando de La Rúa en un contexto de saqueos y protestas masivas en todo el país. La brutal represión desplegada por el Estado frente a las protestas incluyó el asesinato de más de treinta personas (algunas de ellas muertas por particulares que protegían sus negocios, pero la gran mayoría de esos homicidios fueron perpetrados por fuerzas de seguridad federales y provinciales), centenares de personas heridas y unas cuatro mil quinientas personas detenidas. Meses después, el 26 de junio de 2002, en el marco de una protesta masiva son asesinados los militantes Darío Kosteki y Maximiliano Santillán, del Movimiento de Trabajadores Desocupados MTD Aníbal Verón y otras decenas de manifestantes son heridos por balas de plomo detenidos arbitrariamente en redadas policiales.

En ese periodo, otro modo que adquirió la protesta social, junto con los cortes de ruta y de calle, fueron los llamados “cacerolazos” con la

consigna “que se vayan todos” que daba cuenta de la crisis de legitimidad e institucional del país y posteriormente el surgimiento de asambleas espontaneas de vecinos que se juntaban en la esquina de los barrios.

Con las elecciones presidenciales de 2003 se abre un nuevo periodo que se extenderá hasta al menos diez años acompañado por un crecimiento económico y una regulación de la estabilidad institucional. Como se señala a continuación, el gobierno de Néstor Kirchner modifica radicalmente la posición del gobierno nacional frente a las protestas sociales. En esta etapa continúan las modalidades ya señaladas de protesta y se advierte nuevos actores que protagonizan grandes actos de protesta, ejemplo de lo cual son las cortes y manifestaciones lideradas por el sector agropecuario en contra de la resolución 125 que establecía un sistema móvil para las retenciones impositivas a la soja, el trigo y el maíz en el año 2008 y/o los cortes en la provincia de Entre Ríos, en la ruta nacional 136, por parte de la Asamblea Ciudadana de Gualaguaychú en protesta por la instalación de la pastera Botnia en el año 2006, entre otros. Así se advierte una ampliación de las demandas sociales que comienzan a incluir otros temas, como hábitat, salud, violencia institucional, educación, género, etc. Un ejemplo que adquirió en los últimos años alta visibilización social dentro el movimiento de mujeres es el colectivo “Ni una menos” impulsado ante la problemática de multiplicación de casos de violencia de género y femicidios en el año 2015. Este colectivo continuó organizándose y sigue desarrollo impulsando varias acciones como el paro de mujeres, asambleas y diversas movilizaciones.

Asimismo pueden señalarse acciones de protesta contra emprendimientos extractivos en distintos lugares del país. Para citar algunos ejemplos, en el año 2003 en la localidad de Esquel se dieron una serie de protestas contra la instalación de una mina de oro y plata que impulsaron la movilización de los habitantes el lugar, que realizaron entre otras acciones consultas populares y recursos de amparo. Varias de la protestas

fueron reprimidas por la policía provincial. Otro de los casos fue la serie de protestas contra la Mina La Alumbraera en la provincia de Catamarca protagonizadas por organizaciones sociales, de derechos humanos y ambientales contra el daño ambiental que afectaba la zona en el año 2012, donde hubo violentos operativos por parte de las fuerzas de seguridad para desalojar la protesta. Luego de varias denuncias en el año 2017 la Cámara Federal de Tucumán dispuso a través de una medida cautelar la suspensión inmediata de la actividad de las mineras Bajo La Alumbraera; sin embargo posteriormente la medida quedó sin efecto por un fallo que ordenó levantar la medida cautelar y permitió la continuidad de las operaciones. Otro ejemplo es el caso en la zona de la Patagonia, Comodoro Rivadavia, donde se encuentra uno de los yacimientos petrolíferos más grandes del país. Desde el año 2011 se generó un conflicto entre los gremios y la empresa Pan American Energy por despidos y adeudamiento de salarios, situación que culminó con la toma del Cerró Dragón en el año 2012 y con violentos incidentes y represión de la toma por parte de la Gendarmería. Hasta el día de hoy continua el conflicto abierto y se siguen organizando protestas contra la empresa.

Como se adelantó, la respuesta del gobierno nacional entre 2003 y 2015 estuvo caracterizada mayormente por la no represión de la protesta y la búsqueda de canales de diálogo. Así, por ejemplo entre los años 2003 y 2009 no se registran muertes en contextos de protestas en ese periodo por parte de fuerzas federales (CELS, 2017: 21). En este marco se elaboraron, entre otras normativas, los “Criterios mínimos para el desarrollo de protocolos de actuación de los Cuerpos Policiales y Fuerzas de Seguridad Federales en manifestaciones públicas”<sup>4</sup> a los fines de brindar un marco normativo respetuoso de los derechos de quienes manifiestan y limitar las intervenciones violentas. Sin embargo esta política no estuvo exenta de

---

<sup>4</sup> Resolución 210/2011 del Ministerio de Seguridad de la Nación. Aprobada también en el Consejo de Seguridad Interior y suscripta por la mayoría de las provincias.

tensiones en relación al accionar de la justicia criminal y por otra parte tuvo un alcance diferente en las jurisdicciones provinciales.

Desde el año 2016, con un cambio de escenario político que supuso el cambio de autoridades nacionales, se percibe un viraje respecto a la etapa anterior en relación a los modos de respuesta del poder político frente a las protestas sociales y que consiste en un incremento a la represión y criminalización de la protesta social.

En esta etapa se percibe un incremento de prácticas violentas de las fuerzas de seguridad federales en contextos de protestas y de decisiones judiciales tendientes a criminalizar el derecho a la protesta. Se advierte el despliegue de una estrategia tanto política como judicial que consiste en acusar a las personas detenidas en contextos de protesta responsabilizándolos por figuras delictivas graves como la intimidación pública y de competencia federal. Así como el despliegue de acciones de represión y criminalización reiteradas entre las que se encuentran la prisión de la dirigente social indígena Milagro Sala, arrestada en enero de 2016 en el contexto de un acampe en la provincia de Jujuy; la muerte de Santiago Maldonado en 2017 en el contexto de la represión de una protesta, seguida del allanamiento ilegal de una comunidad mapuche por la Gendarmería Nacional en la Provincia de Chubut y el homicidio de Rafael Nahuel por parte de integrantes de la Prefectura Naval Argentina que dispersaban un reclamo de tierra en la Provincia de Río Negro.

## **b. La Protesta y los derechos humanos**

El proceso Argentino es un ejemplo más de como a nivel nacional, así como regional e internacional, aparece un debate sobre el modo en que los Estados deben abordar una serie de acciones que son categorizadas como protestas sociales desde la perspectiva del derecho. En el caso Argentino también en el de la Región comenzaron a ser incluidos dentro

del concepto de protesta diversos tipos de acciones, cuya predominancia, importancia, dimensión y formato varía entre los países y en el tiempo.

Son protestas sociales y protegidas por el derecho distintos tipos de acciones realizadas para expresar y organizar el apoyo pero más bien la crítica y oposición a acciones de los diversos niveles y actores del Estado pero también contra el accionar de particulares. La protesta social puede tener como eje la formulación de reivindicaciones más o menos concretas, o ser expresiones de malestar, solicitud de demandas, reconocimiento de identidad, etc.

Hay formas de protesta más organizadas y otras que lo son menos y los formatos incluyen manifestaciones, reuniones, cortes de ruta, obstrucción de vías o espacios públicos o privados, ocupación de fábricas, establecimientos o tierras, huelgas de hambre, vigiliias, acampes, desarrollos artísticos, instalaciones, es decir todo un repertorio de acciones en constante renovación.

Fenómenos donde las molestias y supuesta alteración de un ideal de vida cotidiana, chocan con la normalidad de las protestas como forma de canalizar los reclamos y demandas. Protestas que son un componente central de la institucionalidad democrática que se desarrolla en un contexto de exclusión e incapacidad tanto por garantizar los derechos como por utilizar las formas de representación formales y tradicionales para canalizar los diversos y múltiples conflictos de nuestra sociedad. En este escenario, la protesta aparece como un fenómeno social complejo y sensible, que se relaciona profundamente con el funcionamiento de la democracia y la defensa y garantía de los derechos humanos en nuestras sociedades. Protestas que muchas veces entran en articulación, en diálogo o en tensión con otras formas e instituciones democráticas de canalizar los reclamos de derechos, las identidades, las ideas.

Las acciones para que la protesta dejara de ser conceptualizada, reprimida o criminalizada como falta o delito, implicaron un proceso

de reconocimiento de esas acciones como un derecho o como forma de ejercicio de uno o más derechos fundamentales que son componentes esenciales de la institucionalidad democrática, ya fuera porque representan la libertad de expresión, de reunión, de asociación, de participación política.

Fue en los 90 cuando desde las ciencias sociales y jurídicas comenzó a conceptualizarse el término y convertirse en un tema de agenda pública y de derechos humanos. En Argentina pueden mencionarse como pioneros los trabajos de Gargarella, Roberto (2005, 2006), Schuster, Federico (1996) Giarraca, Norma (2001) y los Informes del CELS (2003, 2005)<sup>5</sup>.

A nivel regional aparece el informe de la Relatoría de Libertad de Expresión (2005) y más recientemente los informes de la organización Artículo 19 “Segundo Informe trimestral: reprimir la protesta” (2017), el Informe conjunto del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación y el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias acerca de la gestión adecuada de las manifestaciones (2016) y los Informes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH): Informe Anual (2015) y el Informe “Hacia una política integral de protección a personas defensoras de derechos humanos” (2017). Así también en las últimas sesiones de la CIDH (166 y 167 periodo de sesiones) varias audiencias abordaron el tema de protesta social (Situación del derecho a la protesta en Argentina, Audiencia N°

---

5 Gargarella, Roberto (2006), Carta Abierta sobre la intolerancia. Apuntes sobre el derecho y protesta, Siglo XXI, Buenos Aires; Gargarella, Roberto (2007), El derecho a la protesta. El primer Derecho. Ed. Ad-Hoc, Buenos Aires; Schuster, Federico. “Protestas sociales en la Argentina. 1989-1996”, en CELS: Informe anual sobre la situación de los Derechos Humanos en la Argentina 1996, Siglo XXI-CELS, Buenos Aires, 1997; Giarraca, Norma (2001), La protesta social en Argentina, Alianza Editorial, Buenos Aires; CELS (2003), El Estado frente a la protesta social, Siglo XXI, Buenos Aires; CELS (2004), El “orden en la calle”: los vaivenes de la política estatal, en Informe Anual 2004, Siglo XXI-CELS, Buenos Aires; CELS (2005), Protesta social. El retorno del conflicto laboral y la disputa por el espacio público, en Informe Anual 2005, Siglo XXI-CELS, Buenos Aires

24/167; Industrias extractivas en Perú, Audiencia N°2/ 166; Situación de derechos humanos del campesinado y sus defensores y defensoras en Paraguay, Audiencia N° 17/166).

Los primeros informes entendían que las acciones de protesta eran expresión no sólo del derecho de reunión sino también de la libertad de expresión y peticionar a las autoridades que se veían particularmente afectados en grupos marginalizados que no encontraban otras formas de canalizar sus reclamos. Con el tiempo, la conceptualización más desarrollada entiende a la protesta social como el ejercicio de diversos derechos básicos, como el derecho de reunión (consagrado en el Artículo XXI de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; Artículo 15 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; Artículo 20 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; Artículo 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos), la libertad de expresión (consagrada en el Artículo IV de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; Artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; Artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; Artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos), la libertad de asociación (ver Artículo XXII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; Artículo 16 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; Artículo 20 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; Artículo 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos), la participación política (consagrado Artículo 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; Artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; Artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos) y el Derecho de Peticionar a las autoridades (consagrado en el Artículo XXIV de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; X)

Así el acto de protestar implica el ejercicio de un conjunto de derechos que retroalimenta al sistema democrático en tanto es una manera de

interpelar, pero también de debatir fortaleciendo el carácter participativo en un sistema democrático. El derecho a la protesta a su vez manifiesta la carencia del Estado de derecho en asegurar los mecanismos necesarios de reclamo y ponerlos a disposición de igual modo para todos los habitantes a los fines de lograr la efectividad de todos sus derechos. Gargarella suele enunciar al derecho a la protesta como “primer derecho” en tanto que es el derecho que exige la recuperación de los demás derechos (Gargarella, 2006: 22).

El acto de protestar, entonces, es un núcleo central en todo sistema democrático y su ejercicio requiere especial protección.

Sin embargo, los Estados no solo fallan en garantizar las protestas como ejercicios de estos derechos fundamentales sino que justificados en el carácter conflictivo de las protestas muchas veces responden mediante la represión y la criminalización.

Asumiendo que en el acto de protesta deben protegerse los derechos de los manifestantes y terceros, ello implica que deben prevenirse y evitarse acciones contra las personas o los bienes, y evitar que las protestas pongan en riesgo la vida o integridad física de manifestantes o terceras personas. Pero la criminalización y represión de la protesta no persigue esto sino criminalizar las acciones mismas que están en la esencia de la manifestación, como la mera ocupación, obstrucción, corte de ruta.

Y así por ejemplo se ha abordado el derecho a la protesta a través de decisiones que terminan impactando en una criminalización de la protesta social, ya que encuadran el hecho de protestar en faltas administrativas o del Código Penal.

La falta de protección a la protesta social no solo viola esos derechos enumerados como reunión y expresión sino que pone en riesgo la vida y la integridad física de los manifestantes y su libertad. Y en varios casos atenta también contra distintos miembros de las organizaciones que promueven la protesta aun cuando no han participado de ellas, y contra las mismas organizaciones.



## 2. EMPRESAS Y DERECHOS HUMANOS

La participación de empresas en graves violaciones a los derechos humanos no es un hecho reciente, ni en la región ni a nivel mundial. La colaboración de empresarios y latifundistas en matanzas en la región, ha sido largamente documentada. En el caso argentino además del apoyo de grupos económicos nacionales y transnacionales al terrorismo de Estado que tuvo lugar durante la última dictadura militar (1976-1983) hoy están siendo juzgados en procesos criminales donde se analiza la responsabilidad funcional de directivos de grandes empresas en acciones concretas relacionadas con la Ford, Ledesma y Mercedes Benz. En esos casos se observan elementos que muestra la participación en el secuestro de trabajadores, el aporte de información a las fuerzas represivas para secuestrar y/o desaparecer trabajadores, la realización de actividades de espionaje cuyos resultados sirvieron a la represión estatal y la realización de aportes económicos a las fuerzas represivas, durante la última dictadura militar. En consecuencia, se han llevado a cabo procesos judiciales, pese a la resistencia de las cúpulas empresarias, con resultados diferentes<sup>6</sup>.

---

6 En caso de la empresa Mercedes Benz al menos veinte trabajadores fueron secuestrados durante el terrorismo de Estado, 14 permanecen desaparecidos. La causa judicial se inició en el año 2002 por parte de familiares de trabajadores desaparecidos y con el eje de investigación de la desaparición de los operarios y la responsabilidad sobre esos hechos de los directivos de la empresa. Luego de más de diez años en el 2017 la Sala II de la Cámara Federal de Casación Penal ordenó al Tribunal Oral en lo Criminal Federal N° 1 de San Martín a que procediera a fijar fecha de realización del debate oral y público, en la causa que se encuentran imputados dos ex directivos de la empresa, el gerente de Producción, el jefe de Asuntos Jurídicos, por facilitar datos y ubicación para el secuestro de trabajadores. Aún no se ha llevado a cabo el juicio oral. En el caso de la Empresa Ford la causa también comenzó en el año 2002 contra ex directivos de la empresa (el Jefe de la zona cuatro de la Provincia de Buenos Aires, el Gerente de manufactura y el Jefe de Seguridad) por la actuación y otorgamiento de información en la persecución, detención ilegal y torturas infligidas a 24 empleados de la compañía; luego de varios retrasos fue elevada a juicio en el año 2017 ante el Tribunal Oral en lo Criminal Federal N° 1 de San Martín y se encuentra en etapa de debate. El caso de Ingenio Ledesma, fueron 60 las personas secuestradas, de las cuales 30 permanecen desaparecidas, mayormente vinculados a actividades sindicales. En el año 2009 se abrieron tres causas contra los directivos (el dueño de Ingenio Ledesma en Jujuy y el Gerente administrativo) de Ingenio Ledesma

En esta misma línea, en el año 2015 el Congreso aprobó la “Comisión bicameral de la Verdad, la Memoria y la Justicia, la reparación y el fortalecimiento de las instituciones de la democracia”<sup>7</sup> para investigar la complicidad empresarial en la última dictadura militar. Esta Comisión debía elaborar un informe con una “descripción detallada de los aspectos más salientes de las políticas económica, monetaria, industrial, comercial y financiera adoptada por la dictadura” y “la identificación de los actores económicos y técnicos que contribuyeron a y/o se beneficiaron con esa dictadura aportando apoyo económico, técnico, político, logístico o de otra naturaleza”<sup>8</sup>. La Comisión aún no fue constituida frente a lo cual agrupaciones de derechos humanos han presentado un recurso de amparo ante la falta de funcionamiento.<sup>9</sup>

Es claro que el accionar de empresas transnacionales en sectores estratégicos, principalmente en territorios con disposición de extracción de recursos naturales y su capacidad de incidir en las economías nacionales es un fenómeno que se encuentra en expansión en diversos países y ha traído aparejado una serie de problemáticas vinculadas a graves violaciones de derechos humanos. Los proyectos extractivos que se instalan en zonas para la explotación de recursos afectan de manera directa a las comunidades que habitan en esas áreas, expandiéndolas a diversos riesgos. En este marco, el desplazamiento forzado, la contaminación ambiental, la violencia sobre los referentes de las comunidades involucradas y la represión y

---

por su participación en proveer personal y vehículos para el traslado de detenidos en el llamado “Apagón de Ledesma” donde se realizaron cortes de luz intencionales para facilitar el secuestro de personas. De las causas, una se encuentra en etapa investigativa y dos aguardan el pronunciamiento de la Corte Suprema debido a que la Cámara Federal de Casación Penal dictó la falta de mérito a los imputados. Ver más información en: <http://www.cels.org.ar/especiales/empresas-y-dictadura>

7 Ley N° 27.217 BO 3/12/2015

8 Artículo 3° Ley 27217

9 [Http://www.hijos-capital.org.ar/2017/12/27/presentamos-un-amparo-por-la-falta-de-funcionamiento-de-la-comision-bicameral-para-investigar-a-civiles-del-terrorismo-de-estado/](http://www.hijos-capital.org.ar/2017/12/27/presentamos-un-amparo-por-la-falta-de-funcionamiento-de-la-comision-bicameral-para-investigar-a-civiles-del-terrorismo-de-estado/)

criminalización de las acciones protesta contra estos proyectos son algunas de las problemáticas que se han presentado en distintos países de la región.

Claramente las formas de articulación entre empresas, estado y población han variado en el tiempo y presentan desde fines del siglo XX y principios del siglo XXI formas específicas relacionadas con el neoliberalismo y el consenso de Washington y la expansión del capitalismo financiero.

Pero la inclusión de estos problemas en la agenda de derechos humanos es reciente tanto a nivel internacional como regional.

Es que sin correr del centro de atribución de deberes a los Estados, en los últimos años ha avanzado propuestas de poder establecer regulaciones que permitan avanzar en la prevención y reparación de las violaciones a los derechos humanos provocadas por el accionar de las empresas. Esto implica articular obligaciones estatales y obligaciones de las empresas o establecer las formas en que los Estados deben regular esa articulación para prevenir las violaciones a los derechos humanos y repararlas y revisar las formas de atribución de las distintas responsabilidades derivadas de la violación de derechos humanos.

Así se han ido generando una serie de instrumentos internacionales que reconocen el accionar de las empresas como responsables de violaciones de derechos humanos y que se ha instalado principalmente en la década de los 90 con la expansión y transnacionalización de empresas y el impacto de sus actividades sobre los derechos humanos.

En este contexto recién en 2011 el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, aprobó los “Principios Rectores sobre las Empresas y Derechos Humanos”<sup>10</sup> que aspiran a establecer la responsabilidad respecto a la protección de los derechos humanos tanto por el Estado, como por las empresas independientemente de “su tamaño, sector, ubicación,

---

10 ONU, Consejo de Derechos Humanos. A/HRC/17/31. Marzo 2011

propietarios y estructura”, en este marco establece como principios generales: “a) Las actuales obligaciones de los Estados de respetar, proteger y cumplir los derechos humanos y las libertades fundamentales; b) El papel de las empresas como órganos especializados de la sociedad que desempeñan funciones especializadas y que deben cumplir todas las leyes aplicables y respetar los derechos humanos; c) La necesidad de que los derechos y obligaciones vayan acompañados de recursos adecuados y efectivos en caso de incumplimiento”, en otras palabras la reparación de las violaciones.

Básicamente estos principios abordan cuatro dimensiones de la relación entre las regulaciones de los Estados, el accionar de las empresas y las violaciones a los derechos humanos.

La primera dimensión se refiere al establecimiento de condiciones de acción u omisión bajo las cuales es posible determinar la responsabilidad del Estado por las arbitrariedades que cometen las empresas. De alguna manera, lo que señalan estos principios es que la afectación de derechos humanos por la actividad empresarial -de acuerdo a algunas condiciones mínimas que se den- va a ser responsabilidad del Estado.

Una segunda cuestión tiene que ver con definir que el Estado deba tener un vínculo jurídico con las empresas y la debida diligencia de estas en su accionar para evitar las violaciones a los derechos humanos que su actividades previsiblemente pudieran generar o estén generando. Es decir, qué medidas están obligadas a definir las empresas para prevenir y mitigar los daños que ellas provocan. Lo que se discute aquí es cuales son las obligaciones concretas que el Estado debe transmitir a las empresas con relación a estas “debidas diligencias”.

El tercer tema se relaciona con la obligación de los Estados de implementar políticas preventivas para evitar violaciones a los derechos humanos en el contexto de la actividad empresarial. Los principios establecen que son los Estados los que tienen que definir un catálogo de

obligaciones a las cuales las empresas tienen que ajustarse para prevenir violaciones a los derechos humanos.

La cuarta cuestión tiene que ver con el proceso de cooperación internacional cuando se trata de acciones de empresas transnacionales, coordinando las acciones de los diversos Estados que intervienen en la regulación de la actividad de las empresas.

También en 2011 se reformaron “Las Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales”<sup>11</sup> que se habían acordado originalmente en el año 2000. La versión del 2011 incluye una nueva sección específica sobre derechos humanos y revisa la concepción de “debida diligencia”. Las Líneas Directrices de la OCDE consisten en “recomendaciones dirigidas por los gobiernos a las empresas multinacionales que operan en países adherentes o que tienen su sede en ellos. Contienen principios y normas no vinculantes para una conducta empresarial responsable dentro del contexto global conformes con las leyes aplicables y las normas reconocidas internacionalmente. Y según expresa el prólogo del documento, “Las Directrices constituyen un código de conducta empresarial responsable, exhaustivo y acordado multilateralmente, que los gobiernos se han comprometido a promover”<sup>12</sup>. Y puede señalarse que en materia de información, derechos humanos, relaciones laborales o protección del medio ambiente, establece una serie de principios cuyo incumplimiento por parte de las empresas es parte de muchos de los reclamos que acompañan las acciones de protesta.

Si bien ambos documentos no son un tratado que compromete sanciones efectivas ante los incumplimientos de los principios o directrices, los instrumentos hacen hincapié en el aspecto preventivo de las violaciones

---

11 OCDE (2013), *Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales*, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264202436-es>

12 Idem. Pág 3.

a los derechos humanos y por ello uno de los temas centrales de desarrollo es el de la “debida diligencia”.

Paralelamente, algunas empresas se han unido entre sí y, en algunos casos, con los gobiernos, las organizaciones internacionales y/o ONG alrededor de iniciativas voluntarias para abordar algunos temas de derechos humanos. Y se han emprendido iniciativas de Responsabilidad Social Empresarial (RSE) de modo selectivo, con base en lo que la empresa decide abordar voluntariamente. Claramente la responsabilidad social empresaria implica un compromiso de la empresa con quienes participan del proceso productivo, con el medio ambiente y con la comunidad más allá de los pisos legales exigidos y en tal sentido avanza en reconocer una responsabilidad empresaria que excede el cumplimiento de las responsabilidades, muchas veces pobres, que les exigen las legislaciones locales. En ese sentido la responsabilidad social empresaria reconoce los impactos que la actividad empresaria tiene en el campo de los derechos humanos.

Los Principios Voluntarios de Seguridad y Derechos Humanos que este artículo abordará con mayor profundidad en el siguiente apartado, son un ejemplo de las acciones que se enmarcan entre las iniciativas de Responsabilidad Social Empresarial.

Ahora bien es importante contrastar estas posiciones con situaciones tales como el apoyo explícito o reservado que las empresas brindan a candidatos y funcionarios que plantean un esquema de derechos laborales, ambientales, sociales no sólo mucho más restrictivo sino muchas veces contrario a los estándares de los tratados de derechos humanos. Además de las acciones y declaraciones que los directivos de las empresas o asociaciones empresarias<sup>13</sup> realizan contra candidatos, líderes comunitarios,

---

13 Meana, Sergio (2016), Nuevo requisito detiene al menos 20 proyectos para generar energía, El Universal, disponible en <http://www.elfinanciero.com.mx/economia/nuevo-requisito-detiene-almenos-20-proyectos-para-generar-energia.html>. Donde se muestra la queja de

trabajadores que plantean una política estatal más activa de control de las violaciones a los derechos humanos, etc.

Tratados entre Estados y empresas transnacionales para el desarrollo de inversiones continúan privilegiando la garantía de un piso de ganancias, de sistemas de resolución de conflictos en espacios ajenos a las comunidades en que esas inversiones tienen impacto y el secreto de cláusulas o convenios anexos donde también se articula la opacidad de las cadenas de inversiones<sup>14</sup>.

Por otra parte, la instalación de una empresa extractiva o la ampliación de las fronteras de cultivo se desarrollan en espacios ya “apropiados” por comunidades, pueblos y habitantes, -en el sentido más amplio del tema- que es la de reproducir la propia vida, no solo apropiarse económicamente o en términos materiales sino en lo cotidiano, de vínculos establecidos con parientes vecinos, con el territorio donde habitan, con los lugares donde se trabaja. Es un territorio habitado con una historia, una política y un funcionamiento preexistente y que la forma en la que se articule esta nueva propuesta con esas tensiones, es lo que puede dar la respuesta clave al interrogante acerca del porque los conflictos adoptan las formas que adoptan<sup>15</sup>. Esto lleva a rechazar visiones simplistas de la debida diligencia por parte de las empresas y a complejizar en ese contexto las responsabilidades estatales, en procesos que de otro modo sólo producen conflictos traumáticos y afectaciones de derechos en comunidades enteras.

---

empresarios por organizaciones que usan las leyes para generar incertidumbre en sus inversiones.

- 14 Sobre el Secreto de las cláusulas en Giustiniani, Rubén Héctor el Y.P.F. S.A. si amparo por mora, donde la Corte Suprema de Justicia de la Nación resuelve que conforme los principios internacionales de derechos humanos en materia de acceso a la información y el decreto 1172/03 deben darse a publicidad a los contratos suscriptos entre YPF y Chevron. Ver Giustiniani, Rubén Héctor c/ Y.P.F. S.A. s/ Amparo por mora 10 de Noviembre de 2015. Corte Suprema de Justicia de la Nación. FA15000237.
- 15 Ver intervención de HernanSchandizo “ Mesa de Trabajo Empresas, Protesta Social y Derechos Humanos”, Instituto de Justicia y Derechos Humanos de la Universidad Nacional de Lanús, 8 de noviembre de 2017. Mimeo.

Pues estas instalaciones extractivas o nuevas fronteras agrarias tienen impacto en el laboral, en el mercado inmobiliario, en las lógicas delictivas y en servicios básicos que deben ser instalados, etc.

Y aquí surgen dos cuestiones a resolver en casos concretos. Por una parte, hasta qué punto la estatalidad y las instituciones de derechos humanos están en capacidad de garantizar esos derechos, o sea la efectividad de la garantía de la que hablamos al comienzo de esta sección. En segundo lugar, en qué medida estas importantes obligaciones que surgen de las grandes y previsibles afectaciones que causan los grandes emprendimientos extractivos deben ser contempladas dentro de los deberes de debida diligencia empresaria. Y frente a ello, surge la función de los organismos y movimientos de derechos humanos de cuestionar a la renta como único elemento organizador de los derechos y las dinámicas institucionales para su garantía y protección.<sup>16</sup>

### **3. CASOS DE EMPRESAS, PROTESTA Y DERECHOS HUMANOS**

La participación de empresas en hechos que vulneran los derechos involucrados en el ejercicio de la protesta social es el planteo de esta última sección del artículo. Precisamente se busca desarrollar algunos de los entrecruzamientos en los avances que se dan en ambos campos.

Por una parte muchas veces las protestas se dan en contextos que reclaman una respuesta de la empresa o una acción estatal sobre la actividad de las empresas. Ocupan terrenos que los empresarios privados consideran de propiedad exclusiva, impiden el paso de camiones, la fumigación de territorios privados, etc. En muchos casos la falta de protección de las protestas sociales así como la represión y criminalización de estas acciones,

---

16 Ver intervención de Diego Montón en “Mesa de Trabajo Empresas, Protesta Social y Derechos Humanos”, Instituto de Justicia y Derechos Humanos de la Universidad Nacional de Lanús, 8 de noviembre de 2017. Mimeo.



o la persecución de sus líderes y defensores de derechos humanos tiene como actores determinantes a funcionarios estatales (ya sea por su acción u omisión), por lo que la responsabilidad empresaria queda opacada.

En la Argentina esa opacidad se ha dado particularmente debido a que los conflictos mencionados en los años 90 estuvieron relacionados con el cierre de empresas públicas que extraían recursos como hierro o petróleo. Así en Argentina, como en la región, el fenómeno de la protesta social también coincide con el avance del modelo neoliberal, mientras que en otros países este fenómeno se desarrolla muy fuertemente ligado contra el auge de empresas extractivas o la expansión de las fronteras agrícolas. En los 90 el Consenso de Washington impacta en Argentina en el cierre de emprendimientos importantes desarrollados por el Estado. Desde entonces, los conflictos en relación con emprendimientos empresarios privados han ido creciendo en gravedad e importancia.

Ahora bien, en muchos casos la reacción frente a las acciones de represión o criminalización aparecen protagonizadas por agentes del Estado y es en relación a ellos que se enfoca la responsabilización por las violaciones a los derechos humanos. Serán entonces sus agentes sea por acciones u omisiones incumplen y generan responsabilidad, ya sea por las acciones de represión, por las acciones de criminalización o por la falta de protección de los participantes en las protestas.

Así la aplicación de tipos penales abusivos como terrorismo, extorsión o intimidación pública no siempre coincide con protestas relacionadas con empresas sino que aparece como una respuesta de la justicia criminal frente a diferentes casos. Lo mismo que la aplicación de leyes de emergencia que restringen los derechos o permiten la intervención de las fuerzas armadas en otros países de la región no es una vulneración que se reserve a la protección de los intereses empresarios<sup>17</sup>. Aunque es un

---

17 Aunque se corresponderá analizarse en cada caso los modos de articulación entre empresas y sectores militares en la violación de los derechos humanos.

tema propio de derechos humanos el determinar si los intereses estratégicos protegidos por esas decisiones exceden en algo la protección de las rentas de las empresas involucradas. Del mismo modo queda evaluar de qué modo la generación de tipos penales especiales que bajo la argumentación de proteger servicios o bienes esenciales busca principalmente desincentivar, criminalizar o reprimir los reclamos laborales, comunitarios o sociales contra las empresas, más que la prestación de los servicios.

Sin embargo, lo que interesa en esta sección son algunos modos de responsabilidad empresaria frente a las violaciones cometidas en el contexto de protestas sociales. Para ello es importante analizar cómo estos actores privados intervienen en los procesos de represión, criminalización o falta de protección a los actores individuales y colectivos que participan de la protesta social. Las formas en que las empresas participan de ese esquema de violaciones, por ejemplo interponiendo denuncias por hechos que claramente constituyen objeto de la protección, o articulaciones entre empresas y Estado que “sobre-protegen” los intereses de la empresa y “sobrecriminalizan” las acciones de protesta contra sus actividades. Dar cuenta de esas formas de organización concreta son las que permitirán intervenir en relación a los modos de producción, extracción y apropiación de la renta que coalicionan con las reglas de derechos humanos y se presentan como un desafío fundamental cuando esas prácticas inciden en la vida y los derechos de millones de personas.

Existe por una parte presión de empresas y colectivos empresariales para el aumento de tipos penales contra quienes protestan, reclaman la judicialización de cortes de ruta, y mejoran las relaciones con funcionarios gubernamentales y judiciales mediante eventos, viajes, etc.<sup>18</sup> En algunos

---

18 Ver por ejemplo presiones empresarias de la Sociedad Rural de la Provincia de Neuquén contra reclamos mapuches (las principales instituciones de la Provincia de Neuquén piden al gobernador que interceda a favor de la producción, el cumplimiento de las leyes y la paz social 18 septiembre, 2017 en [HTTP://RURALDENEUQUEN.COM.AR/?P=1605](http://RURALDENEUQUEN.COM.AR/?P=1605)) y al mismo tiempo su asociación con delincuentes SRA: Tiene que terminar la impunidad para

casos estas acciones son claramente discriminatorias, en otros quedarían protegidas por la libertad de expresión. De todos modos es interesante ver como los grupos de trabajo de Naciones Unidas han llamado la atención no sólo sobre la presión criminalizadora de las empresas sino sobre su inacción frente a graves hechos de violencia de los que son víctimas defensores de derechos humanos y líderes sociales que participan en acciones de protesta sobre distintos aspectos de la actividad empresarial.<sup>19</sup>

En muchos casos la relación entre empresas y estados en las acciones que se relacionan ya sea con no garantizar el derecho a la protesta o con criminalizarla o reprimirla son más complejas; debido a que se articulan distintos formatos en que las empresas promueven, solicitan y dan apoyo a las acciones ilegales de criminalización y represión o sus integrantes participan directamente de ellas.

Avanzar sobre el compromiso empresario desde una perspectiva de derechos humanos implica avanzar sobre formas de articulación concretas entre las instituciones empresarias y las organizaciones estatales que aparecen en la violación de derechos humanos o en su falta de protección. De esta manera, el tema de la protesta social y empresas aparece como un elemento importante al momento de evaluar cuál

---

los grupos delictivos y violentos del sur 30 agosto, 2017 En <http://ruraldeneuquen.com.ar/?P=1602>

19 Ver a modo de ejemplo párrafos 84 y 85 del Informe del Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas acerca de su misión a México. 27 de abril de 2017. A/HRC/35/32/Add.2. “84. En un contexto caracterizado por los casos generalizados de intimidación y acoso que sufren los dirigentes comunitarios que protestan contra determinados proyectos y operaciones empresariales, el Grupo de Trabajo consideró que la voz de las empresas brillaba por su ausencia. Esto es particularmente preocupante porque, al parecer, algunos de esos casos de intimidación y violencia son perpetrados por empleados de esas mismas empresas o por quienes mantienen relaciones comerciales con ellas”. “85. Las empresas deberían tener fuertes incentivos para distanciarse clara y públicamente de los actos de violencia e intimidación y para actuar con la diligencia debida en materia de derechos humanos. La inobservancia de los derechos humanos también tiene un elevado costo financiero cuando los proyectos se retrasan debido a la falta de la diligencia debida en materia de derechos humanos, y la empresa ve dañada su reputación porque se la asocia con la vulneración de los derechos humanos”.

es la capacidad y efectividad del Estado y sus instituciones de derechos humanos para garantizar los derechos y, en ese proceso la protesta social aparece como un instrumento fundamental de ejercicio y protección de los derechos que no debería evaluarse como un elemento accesorio o no deseable. La especificidad de las acciones de hecho que implican el ejercicio de la protesta y en relación con ellas las acciones de hecho y de fuerza que realizan las empresas sobre un territorio y su población y como se articulan con ambas las acciones de fuerza del Estado, permite analizar el lugar de la fuerza legítima o ilegítima y de la organización social en el contexto de las tensiones y disputas propias de formas de producción, de apropiación del medio ambiente, etc.<sup>20</sup>

En América Latina hay varios ejemplos que pueden servir para ir avanzando en una construcción de esa responsabilidad en casos concretos así como en reglas que eviten su repetición. Uno de los casos más emblemáticos de criminalización de dirigentes sociales es el proceso por usurpación seguido contra Máxima Acuña de Chaupe y su familia por parte de la empresa minera Yanacocha. Luego de un extenso proceso culminó con la sobreseimiento de Máxima Chaupe en mayo de 2017 y medidas cautelares de protección indicadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos frente a las constantes agresiones que bajo el paraguas de la causa penal los empleados de la empresa y funcionarios de Estado realizaban contra Máxima Chaupe, sus familiares y otros habitantes de la zona<sup>21</sup>.

---

20 Ver sobre el particular la intervención de Mario Santucho y Marcela Perelman Diego Monton en “Mesa de Trabajo Empresas, Protesta Social y Derechos Humanos”, Instituto de Justicia y Derechos Humanos de la Universidad Nacional de Lanús, 8 de noviembre de 2017. Mimeo.

Uno de los ejemplos más comunes es la inacción de estas tensiones es la inacción frente a las denuncias por ocupación ilegal de territorios por parte de empresas y la sobreactuación ante las acciones campesinas que resisten esas ocupaciones.

21 Ver Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Resolución 9/2014. **Líderes y líderes de Comunidades Campesinas y Rondas Campesinas de Cajamarca, Perú.** MC 452/11- 5 de Mayo de 2014. Declaración del Grupo de trabajo de Naciones Unidas sobre

La responsabilidad de empresas en la represión de la acciones de protesta de comunidades también aparece descrita por ejemplo en el caso emblemático del asesinato de *Valmir Mota* de Oliveira en el contexto de un desalojo y acciones de amedrentamiento desarrolladas por la empresa de seguridad privada contratada por la empresa transnacional Syngenta.<sup>22</sup>

Como se ha señalado en el apartado anterior en Argentina existen casos en que se juzga la responsabilidad empresarial por su participación en actos del terrorismo de Estado. El asesinato de Mariano Ferreyra realizado por integrantes de un grupo sindical en el marco de una protesta laboral, está inscripto en la política argentina como un caso emblemático de represión de la protesta social provocada por la articulación entre actores privados, empresas y funcionarios públicos. Mariano Ferreyra fue asesinado en la Ciudad de Buenos Aires el 20 de octubre de 2010 cuando participaba de una protesta de empleados tercerizados y militantes de partidos y movimientos de izquierda que reclamaban por sus condiciones de trabajo a la Empresa de Ferrocarriles. El reclamo principal era su incorporación a la planta de la empresa. El grupo fue acatado por un grupo armado de integrantes de la Unión Ferroviaria, el sindicato mayoritario, que además de matar a Ferreyra, hirió a otros manifestantes. Todo esto sucedió en presencia de integrantes de la Policía Federal Argentina que en su gran mayoría como servicios adicionales contratados prestaban servicios de seguridad para los ferrocarriles. Los funcionarios policiales acompañaron a los integrantes de la Unión Ferroviaria, dejaron de filmar los hechos cuando sucedían los disparos, no hicieron nada por

---

empresas y derechos humanos al final de su visita al Perú Lima, 19 de julio 2017 en <http://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=21888&LangID=S>

22 Ver Informe del Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas acerca de su misión al Brasil. A/HRC/32/45/Add.1. 12 de Mayo de 2016. También Observatorio OMG. Syngenta condena tras la muerte de un campesino en Brasil. <http://www.observatorio-omg.org/blog/syngenta-condenada-tras-la-muerte-de-un-campesino-en-brasil>

proteger a los manifestantes ni posteriormente detener a los atacantes. Las investigaciones penales no sólo permitieron condenar a los responsables directos sino a los funcionarios policiales y al secretario general del Sindicato. Las autoridades de este último además tenían participación en varias de las empresas que contrataban trabajadores tercerizados, empresas que a su vez eran contratados por la empresa Ferroviaria (Perelman, 2011: 142-146).

Al analizar estos casos es claro que normas como los Principios Voluntarios de Seguridad y Derechos Humanos<sup>23</sup> no sólo no carecen de sistemas de rendición de cuentas entre las empresas participantes<sup>24</sup>, sino que están lejos de dar cuenta de poder dar respuesta a las dimensiones de seguridad y resolución de conflictos generadas por su actividad. En primer lugar, la posibilidad de contratación a destajo de servicios de seguridad pública para cubrir la demanda de mayor protección de los bienes que requiere la empresa, no sólo incrementa los niveles de promiscuidad entre la empresa y las instituciones de seguridad sino que lejos de colaborar en cubrir los gastos del Estado en la prestación del servicio termina incrementando la transferencia de recursos públicos -humanos y materiales- hacia las empresas<sup>25</sup>.

---

23 Conjunto de principios para que básicamente las empresas extractivas puedan mantener la seguridad de sus operaciones dentro de un marco de garantía y respeto por los derechos humanos. Fueron elaborados en 2011 por un conjunto de empresas trasnacionales, funcionarios de los gobiernos de los países en los que están radicadas y algunas organizaciones no gubernamentales.

24 Ver Amnistía Internacional Declaración Pública AI: IOR 40/003/2013 Amnistía Internacional se retira de los Principios Voluntarios de Seguridad y Derechos Humanos. 3 de junio de 2013

25 En la región la mayoría de los convenios entre empresas y instituciones de seguridad pública establecen que los servicios se contratan como horas extras o adicionales por los cantidad de funcionarios públicos dedicados a la función de seguridad. Cuando es evidente que los costos mayores son los estructurales y que además la empresa genera en el entorno situaciones de inseguridad y conflictividad que van mucho más allá de la protección de sus bienes y empleados.

En materia de protección a los defensores de derechos humanos resulta difícil comprometer a las empresas con mecanismos tales como las formas legales de protección que el derecho laboral establece para los representantes sindicales. Formas de protección que muchas veces están a cargo inicialmente de la empresa (ej. el pago del trabajo de los delegados o la protección contra el despido). Pero en esa línea resulta claro que las empresas deben tener obligaciones muchos más claras y fuertes frente a los y las líderes de organizaciones sociales o comunitarias con las que entran en conflicto. Los programas estatales de defensores de derechos humanos están lejos de intentar romper las asimetrías del modo que lo intentaba el derecho laboral.

En conclusión la relación entre grandes emprendimientos extractivos y protesta social implica entender que la función y lógica de la empresa aparece estrechamente ligada a la conflictividad de la que busca desprenderse. Se trata, entonces, de negocios que producen una rentabilidad extraordinaria, donde muchas veces las oportunidades se presentan en poco tiempo y por corto plazo en sociedades o en territorios periféricos que estaban afectados a otras lógicas de vida y de producción. Del mismo modo que la protesta social aparece como forma de organizar identidades en un contexto político donde la participación y los derechos de reunión y expresión han abandonado otras formas de representación y participación política. Hoy las formas de resistencia activa frente a estos modos de apropiación del territorio y de generación de violencia se relacionan también tanto con la asimetría y la opacidad<sup>26</sup> de la “empresarialidad”, como con la construcción de figuras societarias que no son tan claras de definir de donde vienen y esto forma parte de la estructura financiera; es

---

26 Opacidad que se vincula a la construcción de nuevas figuras societarias que son casi imposibles de definir de donde vienen y esa capacidad de volverse opacas forma parte de la estructura financiera y rentabilidad y ha definido una nueva relación entre empresas Estado y sociedad.

decir tener la capacidad de volverse opacas y no poder ser identificadas como responsables de la producción de violencia. Esto configura un elemento vital si se quieren pensar estrategias de respuesta a estas formas de violencia como resultado del cambio de la relación entre empresa y Estado.

## **BIBLIOGRAFÍA**

Aspiazu, Daniel; Shorr Martín (2010), Las traumáticas privatizaciones en la Argentina. Rentas de privilegio en detrimento de la competitividad de la economía y la equidad distributiva, FLACSO, Buenos Aires. En <http://publicacioneseconomia.flacso.org.ar/images/pdf/184.pdf>

Bertoni; Eduardo comp. (2010), ¿Es legítima la criminalización de la protesta? Derecho Penal y libertad de expresión en América Latina, Universidad de Palermo, Facultad de Derecho / Centro de Estudios en Libertad de Expresión y Acceso a la Información, Buenos Aires

CELS (2003), El Estado frente a la protesta social, Siglo XXI-CELS, Buenos Aires

CELS (2017), El derecho a la protesta social en Argentina, Centro de Estudios Legales y Sociales 1a ed., Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Gargarella, Roberto (2006), Carta Abierta sobre la intolerancia. Apuntes sobre el derecho y protesta, Siglo XXI, Buenos Aires

Gargarella, Roberto (2007), El derecho a la protesta. El primer Derecho. Ed. Ad-Hoc, Buenos Aires;

Perelman, Marcela (2011), “Umbrales perforados Muertos y heridos por la represión de conflictos sociales” en CELS, Derechos Humanos en Argentina. Informe 2011. Siglo XXI Editores, Buenos Aires, pp 142-146



Pereyra, Sebastián (2008), ¿La lucha es una sola? Movilización entre la democratización y el neoliberalismo, Biblioteca Nacional y Universidad Nacional General Sarmiento, Buenos Aires

Principios Voluntarios en Seguridad y Derechos Humanos. Ver en <http://www.voluntaryprinciples.org/>

# PROYECTOS MINEROS CANADIENSES EN EL TERRITORIO DEL PUEBLO COLLA, III REGIÓN DE ATACAMA, CHILE

*Felipe Andrés Guerra–Schleef*

## INTRODUCCIÓN

El presente informe corresponde a un estudio exploratorio, cuyo objetivo es realizar una identificación preparatoria sobre el impacto que proyectos mineros desarrollados por empresas canadienses en el territorio y hábitat ancestral del Pueblo Colla, ubicado en la Provincia de Copiapó, en la III Región de Atacama, en el norte de Chile, están teniendo sobre los derechos humanos de dicho pueblo, con énfasis en el territorio de la Comunidad Colla de Pai-Ote.

Este informe se divide en cinco capítulos. En el Primer Capítulo se expone brevemente la metodología aplicada en el levantamiento de la información utilizada y en la elaboración de este informe, así como los alcances de este estudio preparatorio. En el Segundo Capítulo se exponen los antecedentes demográficos, históricos, territoriales y culturales del Pueblo Colla, poniendo énfasis en la Comunidad Colla de Pai-Ote. En el Tercer Capítulo se analizan seis proyectos de mega minería, en fase de exploración y explotación, que se emplazan hoy en el territorio de ocupación y uso ancestral de la Comunidad Colla de Pai-Ote y que son desarrollados por empresas

---

1 Abogado. Magíster en Derecho, Universidad Austral de Chile

canadienses a través de sus filiales chilenas. El Cuarto Capítulo se dedica a analizar el marco jurídico aplicable a los derechos de los pueblos indígenas en el contexto de los proyectos extractivos y de explotación de recursos naturales en Chile, incluyendo tanto el ordenamiento interno como los estándares internacionales desarrollados al alero del derecho internacional de los derechos humanos, así como el desarrollo del derecho internacional sobre los derechos humanos y las empresas, en el que se identifica la responsabilidad que cabe a los Estados y a las empresas para asegurar la protección y respeto de esos derechos. Finalmente, en el Quinto Capítulo se identifican de manera preliminar y se analizan los principales derechos vulnerados como consecuencia de los proyectos mineros incluidos en este informe, todos los cuales se encuentran emplazados en el territorio de la Comunidad Colla de Pai-Ote, sobre la base de la información proporcionado por los entrevistados y el análisis realizado respecto a los proyectos mineros. Además, en dicho Capítulo se analizará la responsabilidad que, de acuerdo al derecho doméstico y a las directrices internacionales anteriormente mencionadas, corresponde a los diversos actores involucrados: Estados (Estado de Chile, en cuanto los proyectos analizados se emplazan en su jurisdicción; y Estado de Canadá, donde están domiciliadas las empresas que impulsan o proponen estos proyectos) y empresas canadienses involucradas en los proyectos mineros objeto de este estudio.

## 1. METODOLOGÍA

Para la realización de este estudio se ha utilizado como referencia la guía metodológica *Todo Derecho* para evaluaciones de impacto en los derechos humanos (EIDH) basadas en la comunidad (Oxfam & FIDH, 2011)<sup>2</sup>. Esta metodología guía a las comunidades y a las ONGs paso a paso

---

2 En 2004, Derechos y Democracia, una organización canadiense, elaboró una guía de evaluación de impacto en los derechos humanos (EIDH), con el objetivo de analizar el impacto de las inversiones privadas extranjeras sobre los derechos humanos. La metodología propuesta se centra en las comunidades locales, consideradas como expertas y promotoras de los derechos

para medir el impacto real o potencial de un proyecto de inversión sobre los derechos humanos, tomando como marco de referencia los derechos humanos y los Principios Rectores de Naciones Unidas sobre Empresas y Derechos Humanos. Además, permite la elaboración de un informe final y de recomendaciones que pueden servir como base para promover diálogos entre la comunidad y los agentes públicos y privados implicados en los proyectos de inversión.

Sin perjuicio de lo anterior, dada la naturaleza preparatoria de este estudio, no se ha aplicado de manera completa la metodología propuesta en dicha guía. De esa forma, el presente estudio se funda en un proceso de investigación centrado fundamentalmente en la participación de las comunidades afectadas, a través de entrevistas con dos actores clave de la Comunidad Colla de Pai-Ote, lo que permitió identificar los principales proyectos mineros de capitales canadienses en el territorio de uso y ocupación tradicional del Pueblo Colla, así como los principales impactos reales y potenciales de dichas iniciativas. El presente informe no recoge la visión que otros actores –como los Estados (en este caso Chile y Canadá) y las empresas involucradas– tienen sobre esos proyectos y sus impactos en materia de derechos humanos. También se ha recogido información adicional de fuentes bibliográficas disponibles referidas al Pueblo Colla, a los proyectos mineros evaluados y al marco jurídico nacional e internacional aplicable a los derechos de los pueblos indígenas.

El trabajo de campo se llevó a cabo entre los días 15, 16 y 17 de septiembre de 2017, cuando se realizaron dos entrevistas semi estructuradas con comuneros titulares de la Comunidad Colla de Pai-Ote. Las

---

humanos. A principios de 2005, Derechos y Democracia encomendó a cinco organizaciones comunitarias que probasen dicho instrumento, realizándose estudios en Argentina, Filipinas, República Democrática del Congo y Tíbet. En 2009, Oxfam y la Federación Internacional de Derechos Humanos (FIDH) se asociaron con Derechos y Democracia para continuar probando y perfeccionando la guía a través de estudios piloto en Bolivia, Camerún, Ecuador y los Estados Unidos (Oxfam & FIDH, 2011).

entrevistas, tal y como lo exige la metodología de EIDH, se centraron en la identificación de los principales proyectos mineros de capitales canadienses en el territorio de la Comunidad Colla de Pai-Ote, en los impactos reales y potenciales de dichos proyectos en la comunidad y en sus formas de ocupación y uso del territorio, estrechamente vinculadas con su sistema de vida y costumbre. Además, dicho trabajo de campo coincidió con las actividades de trashumancia realizadas desde tiempos inmemoriales por la Comunidad Colla de Pai-Ote, quienes, dada la época del año (finales del invierno) y la concurrencia del fenómeno natural conocido como desierto florido, se encontraban arriando sus piños de animales por el desierto, en las inmediaciones de la Hacienda Castilla. Además, se realizó una visita a la Quebrada de Paipote, territorio de ocupación tradicional de la Comunidad Colla de Pai-Ote, para luego conocer algunos de los proyectos mineros canadienses accesibles durante esa época del año, emplazados en la precordillera, también dentro del territorio de uso y ocupación ancestral de dicha comunidad. Esto permitió conocer y conversar con otros comuneros titulares de la Comunidad Colla de Pai-Ote, y observar *in situ* el desarrollo de una de las prácticas ancestrales más importantes que aún mantiene esa comunidad, así como algunos de los impactos que los proyectos mineros han provocado sobre bienes naturales comunes de uso tradicional de la comunidad, tales como vegas y bofedales alto andinos.

## **2. EL PUEBLO COLLA**

### **2.1 Antecedentes demográficos de los Pueblos Indígenas en Chile**

Tal como señala Raúl Molina (2013), por décadas los Collas fueron considerados como “fantasmas en la cordillera” (Castillo et al., 1993 en Molina, 2013: 104), debido a la ocupación dispersa que hacían

del vasto territorio comprendido entre el Desierto de Atacama y la Cordillera de los Andes. No fue sino hasta el año 1996 que se contó con las primeras cifras de la población Colla, a partir de los registros de aquellas personas mayores de 18 años de edad que se inscribían constituyendo las primeras comunidades Colla con personalidad jurídica, en lo que ha sido comprendido como un proceso de emergencia de la identidad étnica, que vino a complejizar un escenario donde todo lo relacionado con “lo étnico” había sido invisibilizado y discriminado<sup>3</sup> (Molina, 2013).

En efecto, respecto a la información censal sobre pueblos indígenas, ésta sólo ha existido en Chile a partir del censo de 1992, cuando se incorporó por primera vez una pregunta para identificar la población indígena. Sin embargo, tal como lo ha sostenido Observatorio Ciudadano (2016), dicha pregunta –basada en un criterio de autoidentificación– sólo incluyó a los pueblos mapuche, aymara y rapa nui, introduciendo la opción “ninguna de los anteriores” para aquellos indígenas que no pertenecían a dichos pueblos, lo que dejó a una gran cantidad de personas “en estado de omisión cultural” (Gundermann et. al., 2005)<sup>4</sup>. Una década más tarde, en el Censo del año 2002, la pregunta se reformuló, centrándose en un

---

3 De acuerdo a Raúl Molina (2013): “Copiapó en el siglo XIX se construyó como frontera del desierto. Allí el nacionalismo y el patriotismo llevaron rápidamente a invisibilizar la presencia indígena; en la jerga popular lo indígena era “lo boliviano”, prejuicio que se asentó después de la conflagración del Pacífico (1879) y en cierto discurso oficial que ha permanecido hasta la actualidad insuflando recuerdos y homenajes a los batallones que participaron de la guerra. Desde sus inicios, la República se había encargado de eliminar cualquier vestigio subsistente de lo indígena, empezando por el Pueblo de Indios de San Fernando de Copiapó, cuyos rastros pueden encontrarse en el habla cotidiana de Copiapó, pues a esta zona aún se la llama “El pueblo”, aunque la condición étnica de sus habitantes haya desaparecido” (p. 99).

De manera similar, Molina (2013) añade que: “Lo indígena en Copiapó y la cordillera fue vetado. Podían reconocerles como pastores; pirquineros; cazadores de guanacos, vicuñas y zorros; chinchilleros –cazadores de Chinchilla para obtener su fina piel–; arrieros transcordilleranos o trabajadores de minerales; pero nunca como indígenas. Estos hombres y mujeres, a veces, tampoco aceptaban esta condición: el maltrato psicológico y racista provocaba que la escondieran” (p. 99).

4 En esta oportunidad, la pregunta incluida en el Censo fue: “Si usted es chileno, ¿se considera perteneciente a alguna de las siguientes culturas? Mapuche, aymara, rapanui, ninguno de los anteriores” (Instituto Nacional de Estadísticas, 2005: 7-8).

criterio de pertenencia a un pueblo indígena y ampliándose a los 8 pueblos originarios con reconocimiento legal en la Ley Indígena N° 19.253 de 1993 (aimara, rapa nui, atacameño, quechua, Colla, mapuche, kawashkar y yámana o yagán)<sup>5</sup>. De acuerdo al Instituto Nacional de Estadísticas (INE) (2005), en esta oportunidad el 4,6% de la población censada en el país declaró su pertenencia a uno de los pueblos enumerados en la pregunta. Comparando los resultados de ambos censos, se advierten diferencias intercensales significativas por su envergadura, las que afectan no sólo a las cuantificaciones para el pueblo mapuche (lo que fue más publicitado en aquella época), sino que también a los demás pueblos indígenas del país (Gundermann et. al., 2005).

Por su parte, la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional 2013 (Ministerio de Desarrollo Social, 2013) arrojó que de un total de 1.565.915 personas indígenas identificadas en Chile, 12.579 pertenecían al Pueblo Colla, representando esta última cifra el 0.8% del total. A su vez, la Encuesta Casen 2015 indica que de un total de 1.585.680 personas que se autoidentifican como indígenas en Chile, un 1% corresponde al Pueblo Colla (16.088 personas) (Ministerio de Desarrollo Social, 2017). Ambas encuestas muestran un aumento en relación a los datos obtenidos a partir del Censo de Población y Vivienda 2002, donde sólo 3.198 personas se identificaban como Colla, representando el 0,5% del total de población indígena registrada en el país (INE, 2005). Además, la Encuesta Casen 2013 señalaba que el 24,3% del total de población indígena de la III Región de Atacama corresponde al Pueblo Colla (Ministerio de Desarrollo Social, 2013). En cambio, la versión 2015 de la misma encuesta indica que del total de población indígena de la III

---

5 La pregunta entonces formulada fue: “¿Pertenece usted a alguno de los siguientes pueblos originarios o indígenas? alacalufe (kawaskar), atacameño, aimara, Colla, mapuche, quechua, rpanui, yámana (yagán), ninguno de los anteriores” (INE, 2005: 7-8).

Región, un 26,3% corresponde al Pueblo Colla (Ministerio de Desarrollo Social, 2017).

En cuanto a la distribución de la población indígena de los distintos pueblos reconocidos en Chile, la Encuesta Casen 2013 arrojó que el 74,0% se localiza en zonas urbanas, mientras que el 26,0% se encuentra en áreas rurales (Ministerio de Desarrollo Social, 2013). A este respecto, la Encuesta Casen 2015 indica que el 75,3% del total de la población indígena vive en zonas urbanas, mientras que el 24,7% lo hace en zonas rurales (Ministerio de Desarrollo Social, 2017). En relación al Pueblo Colla, los datos entregados por el Censo de Población y Vivienda del año 2002 señalan que el 85,8% reside en áreas urbanas (Instituto Nacional de Estadísticas, 2005).

En estrecha conexión con la localización rural/urbana de los pueblos indígenas en Chile, y en particular respecto al Pueblo Colla, el Censo 2002 indicaba que dicho Pueblo era el segundo con mayores índices de migración (9,6%), precedido sólo por el Pueblo Rapa Nui (11,6%) (INE, 2005). El indicador de migración utilizado por este Censo fue el movimiento geográfico con traslado de residencia, identificándose un flujo principal de los Collas entre la I y IV Región del país (Instituto Nacional de Estadísticas, 2005).

Respecto a lo anterior, un 43,7% del total de población Colla vive fuera de la Región de Atacama (Molina, 2013). Mientras tanto, y a partir de los datos obtenidos del Censo 2002, del total de 1.800 Collas censados en la Región de Atacama, “una parte vive de modo permanente en la cordillera realizando actividades ganaderas, agrícolas o pirquineras, mientras otro porcentaje tiene residencia preferentemente urbana” (Molina, 2013: 104), encontrándose mayormente niños, jóvenes y mujeres en esta última situación y principalmente hombres en zonas rurales. Sin embargo, se ha destacado que normalmente las familias tienen una doble residencia, manteniendo “estrechos lazos familiares y comunitarios que articulan socio productivamente “la cordillera” y las zonas urbanas” (Molina, 2013: 104).



En cuanto a la situación de pobreza de la población indígena en el país, la Encuesta Casen 2013 indicaba que el 23,4% del total de esa población vivía en situación de pobreza por ingresos, mientras que para la población no indígena el porcentaje era sólo un 13,5%. A su vez, la Encuesta Casen 2015 demuestra que un 18,3% de la población indígena vive en situación de pobreza por ingresos, en comparación al 11,0% de la población no indígena (Ministerio de Desarrollo Social, 2017). Respecto a la pobreza multidimensional<sup>6</sup>, la versión 2013 de la encuesta mostraba que el 31,2% de la población indígena de Chile vivía en esa situación, en comparación al 19,3% de la población no indígena (Ministerio de Desarrollo Social, 2013). Indicando una disminución, la versión 2015 de la Encuesta Casen arrojó que el 30,8% de la población indígena vive en situación de pobreza multidimensional, mientras que la cifra para la población no indígena es de un 19,9% (Ministerio de Desarrollo Social, 2017).

## **2.2 Antecedentes Históricos, Territoriales, Culturales y Económicos del Pueblo Colla**

Los Colla son un pueblo originario que ha habitado desde tiempos inmemoriales el Desierto de Atacama, ubicado en lo que es hoy la III Región de Atacama. Sin embargo, su territorio de uso y ocupación ancestral va desde las quebradas y el extremo meridional del sur de Bolivia,

---

6 A partir del año 2013, se incorporó en la Encuesta Casen una Metodología de Medición de Pobreza Multidimensional. De acuerdo al Observatorio Social del Ministerio de Desarrollo Social (2015): “[u]na medida de pobreza multidimensional, por su parte, permite medir de manera directa las condiciones de vida de la población, en tanto se mide la situación de las personas y los hogares en relación a distintas dimensiones e indicadores de bienestar que se consideran socialmente relevantes. De este modo, permite visibilizar carencias que afectan a las personas y sus hogares en múltiples dimensiones, más allá de su ingreso, y analizar la importancia relativa de tales carencias en las condiciones de vida de la población en situación de pobreza” (p. 23).

el noroeste argentino y la puna del norte chileno de la Cordillera de Atacama en la III Región. De esa forma, el territorio ancestral y las dinámicas de desplazamiento de este pueblo fueron fuertemente impactados por la conformación de los Estados nacionales en la región en los albores del siglo XIX y por los conflictos fronterizos que le siguieron<sup>7</sup>.

Cabe destacar que la utilización de la denominación “Colla” para identificar a los indígenas que habitaban antiguamente y en el presente las quebradas y el extremo meridional de la puna del norte chileno, del noroeste argentino y del sur de Bolivia, corresponde a una generalización usada para nombrar a los indígenas altiplánicos, cuyo origen estaría en la zona altiplánica del lago Titicaca, lugar donde estuvo emplazado el reino Colla en los períodos prehispánico y colonial (Molina, 2013; Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato, 2008). Sin embargo, tal como destaca Molina (2013), los actuales Collas no tienen ese origen étnico y, en su caso, la generalización del etnónimo “Colla” habría funcionado ocultando la pluralidad de identidades étnicas locales, al mismo tiempo que sintetizó diversos procesos de movilidad histórica y de diversidad étnica y cultural en un mismo territorio.

En efecto, bajo el dominio hispano, las agrupaciones indígenas originarias y las colonias de mitmakunas establecidas en esa zona por los inkas, fueron sometidas al sistema de encomienda, mitas y yaconazgo, lo que significó la expropiación de sus tierras, la imposición de trabajo forzado y el traslado de diversos grupos indígenas de sus territorios de

---

7 En efecto, tal como se consigna en el Informe de la Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato, durante el período previo al inicio de la Guerra del Pacífico, en 1879, la zona de Antofagasta de la Sierra, Susques y Rosario eran territorios puneños bajo administración de la República de Bolivia. A su vez, los valles de Jujuy, Salta y Catamarca se encontraban bajo administración de la República Argentina, mientras que la frontera norte de Chile llegaba hasta el Cerro Chaco en la Cordillera de los Andes y cerca de Paposo en la costa (Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato, 2008: 208). Tras la Guerra del Pacífico, el territorio puneño quedó en disputa entre Bolivia, Chile y Argentina, cuestión que fue resuelta en 1900, cuando Bolivia cedió dicho territorio a Argentina.

origen (Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato, 2008). Durante el siglo XIX y hasta mediados del siglo XX del período republicano, se mantiene el sometimiento indígena en el noroeste argentino, generándose nuevos flujos migratorios, principalmente desde el sur de Bolivia, producto de diversos factores ambientales, económicos y políticos, todo lo cual incrementó la diversidad étnica, pero siempre vinculada a la cosmovisión andina con participación de elementos culturales locales (Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato, 2008). Esta es la razón de que “lo Colla” surja como categoría étnica producto de la síntesis y sincretismo de distintas poblaciones indígenas originarias y de otras trasladadas durante la ocupación inka y el tiempo colonial, y de las migraciones en el período republicano, en especial desde Bolivia (Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato, 2008).

En el caso de los actuales Collas de la Cordillera de Chañaral y Copiapó, la mayoría de familias y linajes arribaron a fines del siglo XIX, provenientes de los poblados del Valle de Fiambala y de la Puna de Atacama, en búsqueda de mejores pastos para el ganado e intentando articularse en las actividades mineras y de abastecimiento de pueblos y asentamientos del desierto (Molina, 2013; Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato, 2008)<sup>8</sup>. Sin perjuicio de lo anterior, la llegada de los Collas a esos territorios cordilleranos no fue un fenómeno nuevo, ya que se trata de áreas frecuentadas desde tiempos inmemoriales en los viajes trasandinos que realizaban grupos de indígenas durante todo el siglo XIX (Molina, 2013). De esta forma, el origen étnico de los Collas de Atacama

---

8 Como documenta Molina (2013), del otro lado de la cordillera (Argentina y Bolivia) llegaron los Ramos, Quispe, Marcial, Reinoso, Morales, Villanueva, Cruz, Bayón, Jerónimos, Quirogas, Araya, Cardoso y Bordones. “Estas migraciones Collas, y en algunos casos atacameñas, se unieron en la cordillera de Copiapó y Chañaral a las familias del antiguo Pueblo de Indios del San Fernando de Copiapó, como los Alcota y los Tacquía, y algunos provenían de valles del Norte Chico; todos establecieron vínculos familiares, de trabajo, de amistad y de coexistencia, compartiendo la suerte de los crianceros de la cordillera de los Collas” (Molina, 2013:101).

corresponde a grupos móviles que se asentaron en la cordillera producto de flujos migratorios, y que incluyen a familias y personas de origen atacameño, antiguos diaguitas, aymaras, miembros del Pueblo de Indios de San Fernando de Copiapó y algunos mestizos (Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato, 2008). Esta es la razón por la cual uno de los indicadores iniciales de la identidad Colla en Copiapó y Chañaral es la existencia en los troncos familiares de una o más personas provenientes de la puna y los valles circumpuneños del noroeste argentino, y explicaría que el etnónimo “Colla” en estos territorios aparezca con esas primeras migraciones, siendo sinónimo de indígena trashumante, nómada o viajero (Molina, 2013)<sup>9</sup>.

Lo anterior, además, ha determinado que hasta el día de hoy la organización comunitaria de los Colla se base en la institución de la familia, contenedora de todas las actividades productivas, sociales, políticas y rituales, y contexto donde se socializa y reproduce el estilo de vida cordillerano y trashumante, incluso para quienes viven en la ciudad (Gahona, 2000). Como señala Gahona (2000), para los Collas “[...] el ámbito familiar alude al grupo de procedencia y procreación, es decir, el grupo familiar en que el Colla ha vivido, formado, y vive en la actualidad”. Sin embargo, los Collas consideran como familia “[...] a todo aquel que se le reconoce como tal, ya sea que tengan lazos de filiación o no”, y mantienen hasta el día de hoy la práctica de criar hijos ajenos (Gahona, 2000).

En la primera mitad de siglo XX, la economía Colla –base de la ocupación y uso del territorio y sus formas de vida y costumbre– se basó fundamentalmente en el desarrollo de actividades ganaderas, agrícolas y de

---

9 En efecto, en su Diccionario de Voces del Norte de Chile, Bahamonde describe al “Colla” como el “eterno viajero de la puna, [al que] suele vérselo con su vestimenta típica con más frecuencia por el lado argentino. Sin embargo, aparece ocasionalmente en los pueblos chilenos de San Pedro de Atacama a El Salvador y Potrerillos” (Bahamonde, 1978).

caza y recolección, complementadas por la actividad pirquinera y la arriería (Molina, 2013). Durante todo ese período, la producción y el intercambio de la economía Colla se articularon en centros mineros, oficinas salitreras y en el abastecimiento de pequeños poblados a los que arribaban con diversos productos (ganadería, textiles, leña, carbón y algunos objetos manufacturados) (Molina, 2013). A partir de la segunda mitad del siglo XX, la economía Colla sufrió importantes transformaciones debido a diversos factores, tales como la ocurrencia de ciclos de sequías, la contaminación de zonas de pastoreo por los humos de la fundación de Potrerillos y la creciente conflictividad asociada a la tenencia de la tierra, todo lo cual provocó la pérdida de importantes zonas de pastoreo, la reducción de la masa de ganado y el repliegue de los Collas a zonas cada vez más aisladas (Molina, 2013). Durante ese período, la obligación de escolarización de los niños causó un importante cambio residencial, obligando a mujeres e hijos, o familias completas, a migrar de las zonas de pastoreo a centros urbanos (Molina, 2013). Estos y otros cambios sociales, económicos y ambientales, provocaron entre los Collas procesos de migración a centros mineros y urbanos e, incluso, incentivaron el regreso de población Colla a poblados transandinos, todo lo cual fue generando una paulatina reducción de la población dedicada a las actividades del campo, al mismo tiempo que una diversificación y complejización de las estrategias de sobrevivencia, lo que amplió el escenario de relaciones interculturales.

Sin embargo, el mayor impacto sobre las economías de los Collas se produjo tras el golpe de Estado de 1973. Varios decretos y bandos militares terminaron con la pequeña minería Colla, principalmente a través del control en el uso de explosivos<sup>10</sup>. También, con fines de

---

10 De estas restricciones y regulaciones da cuenta don Segundo Araya Bordones, comunero de la Comunidad Colla de Pai-Ote, en entrevista realizada por el autor de este informe. En particular, don Segundo Araya comentó que él era pirquinero y que el control y limitaciones al uso de explosivos lo obligaron a abandonar dicha actividad (Segundo Araya Bordones, entrevista, 16 de septiembre de 2017).

conservación, se prohibió la extracción de leña y la confección de carbón en las quebradas de la cordillera, e incluso se impidió durante algún tiempo la tenencia de caprinos<sup>11</sup>. Además, durante esa época, se aumentó el control militar en las zonas fronterizas, primero para evitar el paso de perseguidos políticos y, luego, a causa del conflicto por el diferendo austral argentino–chileno de 1978, lo que obstaculizó tanto las relaciones e intercambios transandinos como el desarrollo de la trashumancia Colla (Molina, 2013)<sup>12</sup>. La precariedad económica se veía incrementada por los conflictos de ocupación de tierras, especialmente en la cuenca del Río Jorquera y en la Quebrada de Paipote.

A lo anterior, se sumaría que, a partir de la década del 90, el Estado de Chile comenzó a crear áreas silvestres protegidas en territorios de uso y ocupación tradicional Colla, como son el Parque Nacional Llanos de Challe (1994) y el Parque Nacional Nevados de Tres Cruces (1994), lo que ha supuesto importantes restricciones para el desarrollo de las actividades tradicionales de ese pueblo vinculadas a la trashumancia (Guerra-Schleef, 2017b). Esto sucede particularmente en relación a humedales y lagunas altoandinas que forman parte de las zonas de veranada, tales como el Complejo Lacustre Laguna del Negro Francisco y Laguna Santa Rosa (declarado Sitio Ramsar en 1996), ubicado al interior del Parque Nacional Nevado de Tres Cruces. En palabras del comunero Segundo Araya Bordonés:

---

11 Estas restricciones impuestas durante la dictadura, que impidieron las actividades tradicionales de subsistencia de los Colla, han sido asociadas como el motivo que llevó a las tres hermanas Quispe a degollar su ganado y perros, para luego suicidarse, en junio de 1974 (Molina, 2013).

12 De esto da cuenta doña Ercilia en su entrevista: “En la dictadura militar a nosotros no nos dejaban ir a la cordillera, porque ahí, donde nosotros vamos a veranada, hay una hora pa’ Argentina. Hubo amenazas de muerte [de parte de militares]. A mi papá le pegaron. Entonces fueron como 20 años que nosotros no podíamos ir a nuestro territorio” (Ercilia Araya, entrevista, 15 de septiembre de 2017).

“Vamos de cordillera a costa... eso lo hemos hecho a través de muchos años... Ahora nos han achicado todos los espacios. Un día fui a CONAF y me dijeron que las cabras, los caballos y los burros se comían las flores y que por eso eran malos. “Mentira” le dije yo, “sabe por qué”, le dije, “porque el pasto se hizo con los animales; si no hubiese pasto no habrían animales” (Segundo Araya Bordones, entrevista, 16 de septiembre de 2017).

Finalmente, y tal como se desarrollará más adelante, el territorio de ocupación y uso ancestral del Pueblo Colla incluye el llamado “Cinturón de Oro de Maricunga” o “Franja de Maricunga”, uno de los distritos auríferos más importantes del país, por lo cual hoy se encuentra bajo una fuerte presión debido a la instalación de mega proyectos mineros. Dichos proyectos afectan zonas de veranada e internada utilizadas por la Comunidad Colla de Pai-Ote y por otras comunidades, e incluyen sectores importantes para el desarrollo de la trashumancia y la cosmovisión Colla, tales como vegas, bofedales y lagunas altoandinas.

Tras la dictación en 1993 de la Ley N° 19.253, que estableció normas sobre protección, fomento y desarrollo de los indígenas, y creó la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI), se reconoció a los Colla como “etnia” y comenzaron a formarse las primeras comunidades Collas<sup>13</sup>. Esto, como corolario de un proceso de emergencia étnica en Chile, lo que vino a complejizar las relaciones interculturales en las zonas cordilleranas, especialmente en relación a las grandes empresas mineras, las que deben considerar en sus proyectos de explotación la existencia de territorios ocupados por las comunidades Collas. Lo propio ha sucedido

---

13 En efecto, con la dictación de la Ley N° 19.253, los Colla han constituido comunidades jurídicas en Río Jorquera y sus afluentes, Quebrada de Paipote y Diego de Almagro (Potrerillos). Posteriormente, se formaron otras comunidades jurídicas, como la de Pastos Largos, Sinchi Waira y Pai Ote, con las que comparten o compartieron los mismos territorios tradicionales de trashumancia. Todas estas comunidades presentan patrones de residencia rural-urbana, como ocurre con todos los pueblos indígenas del norte del país.

en los pueblos y ciudades de las provincias de Copiapó y Chañaral, donde lo indígena había sido borrado del imaginario regional y quienes se identificaban como indígenas eran víctimas de un trato discriminatorio (Molina, 2013).

Sin embargo, el proceso de conformación de la identidad Colla no ha estado exento de contradicciones y prejuicios, expresados en algunas oportunidades en una falta de reconocimiento y puesta en duda de la legitimidad de las comunidades constituidas, lo que se ha hecho patente en los procesos de demarcación y titulación de sus territorios, reconocimiento de sus aguas y, como se verá, en el contexto de los procesos de evaluación de impacto ambiental de proyectos mineros.

En la actualidad, la ocupación y uso del territorio por parte del Pueblo Colla sigue sustentándose fundamentalmente en la ganadería, cultivos de pequeña escala y pequeña minería (Molina, 2013; Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato, 2008). En el caso de la ganadería, ésta es predominantemente caprino, mular, caballar, ovino y, en menor medida, auquénido. Tal como se ha venido señalando, la ganadería Colla se desarrolla en un sistema de trashumancia, tipo de pastoreo que se lleva a cabo arriando a través de largas distancias el ganado, dado el carácter de los recursos de pastoreo y los ciclos de sequía que determinan la escasez o abundancia de pastos en el desierto. De esa forma, y en razón de la disponibilidad de alimento para los animales, este sistema de pastoreo “considera [el] uso de pisos ecológicos diferenciados por la altura, denominados invernadas y veranadas” (Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato, 2008: 208). Sin perjuicio de lo anterior, en la actualidad la práctica de la trashumancia Colla va en descenso, existiendo evidencia de algunas comunidades que aún practican este tipo de ganadería, tales como la Comunidad Colla de Pai-Ote.

Aunque la Comunidad Colla de Pai-Ote se encuentra asentada en la Quebrada de Paipote, se desplaza constantemente en función de



las estaciones del año y de las precipitaciones, haciendo un uso extensivo y rotativo del territorio. De esa manera, durante el verano utilizan principalmente desde la Quebrada de Bravos en el noreste hasta la Quebrada del Medio en el sur, usando las zonas de pastos de los bofedales y lagunas altoandinas. En cambio, durante el invierno, y dependiendo de la disponibilidad hídrica, la comunidad arría sus piños<sup>14</sup> de animales a caballo desde la Cordillera de los Andes hasta terrenos más bajos, llegan incluso en algunos años hasta la zona costera de Carrizal Bajo, cerca del Parque Nacional Llanos del Challe, en un trayecto de aproximadamente 200 km (Comunidad Colla de Pai-Ote, 2016). Dicha dinámica está directamente asociada al fenómeno natural llamado desierto florido, el cual es conocido en la cultura Colla desde tiempos ancestrales como “travesía”, debido a que les permite cruzar el valle en dirección a la costa. En palabras de don Segundo Araya Bordonos, comunero de la Comunidad Colla de Pai-Ote:

“Es bonita la trashumancia porque usted se divierte mucho en los viajes. Nosotros de aquí mismo de **San Miguel** hasta **Paipote** hemos echado 3 días. Hemos parado unos días y después nos íbamos allá, al **Desierto Florido**, ahora le llaman así, antes nosotros le llamábamos **Travesía**” (énfasis del original) (Comunidad Colla de Pai-Ote, 2016).

Asimismo, doña Ercilia Araya, presidenta de la Comunidad Colla de Pai-Ote, indica:

“Entonces nosotros, los Colla, somos un pueblo de trashumancia. Nosotros como Comunidad de Pai-Ote nos movemos mucho. Bajamos ahora en mayo de la cordillera arriando el ganado, la primera semana de mayo, a San Pedro, Copiapó, y sale uno a Bahía Salada para Barranquilla y de

---

14 Un piño es un conjunto de animales. Cabe recalcar que en la Comunidad Colla de Pai-Ote los piños son comunitarios, es decir, en cada piño hay animales de propiedad de distintos comuneros. Además, cuando se vende un animal, las ganancias se reparten.

ahí sale una dirección al sur hacia Totoral. Nosotros hemos llegado en las últimas décadas hasta La Jaula” (Ercilia Araya, entrevista, 15 de septiembre de 2017).

De manera similar, don Segundo Araya Bordonos cuenta:

“Nosotros pasábamos una semana arriando animales desde la cordillera hasta la costa. Una semana.... Todos los días, porque nosotros veníamos de la alta cordillera y ahí empezábamos. Terminaba la veranada y ahí nos veníamos para acá [a la costa] cuando había pasto o si no nos quedábamos por allá por la mitad, en la pre cordillera”.

Tras las actividades de trashumancia hay un profundo respeto hacia la naturaleza y el entorno, que motiva la ordenación del territorio a través de la rotación de los lugares de levantamiento de ranchos (estancia esporádica de la trashumancia) y las zonas de pastoreo. Además, tal como señala Ercilia Araya:

“Son nuestros los humedales y nuestros animales no hacen daño porque siempre supone equilibrio. Ellos [los animales] talan y después viene el brote nuevo, incluso ellos dejan abono y eso le ayuda a los bofedales, pero ellos [CONAF] no lo entienden” (Ercilia Araya, entrevista, 15 de septiembre de 2017).

En relación a esto, la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y de los Recursos Naturales (UICN) y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) han reconocido y resaltado el rol del pastoreo trashumante en la conservación de la biodiversidad. Así, dichos organismos han señalado que:

“La gestión del pastoreo [...] desempeña una función importante en el flujo continuo de una gama de bienes y servicios de los ecosistemas, desde la fertilidad del suelo y la distribución y diversidad de las plantas, hasta la gestión eficaz de la biomasa que conduce a condiciones óptimas para la secuestro de carbono en el suelo y la gestión de incen-

dios” (Silvestri, 2012, en McGahey, Davies, Hagelberg y Ouedraogo, 2014: 10)<sup>15</sup>.

La Comunidad Colla de Pai-Ote ha protegido y mantenido una relación de suma relevancia con los bofedales y lagunas cordilleranas, no sólo debido a que son fuentes naturales de agua dulce, recurso escaso en el Desierto de Atacama, sino también porque estos lugares tienen una importancia para el desarrollo de su vida espiritual. La Comunidad Colla de Pai-Ote mantiene una relación estrecha con los territorios que ocupa o utiliza de una u otra manera y mantiene hasta el día de hoy un profundo respeto por todas las formas de vida (biodiversidad) presentes en los distintos ecosistemas del desierto: “Nosotros cuidamos a todos los animalitos que son de la cordillera, por ejemplo las Vizcachas, las Chinchillas, el Zorro. Si un Zorro le come un cordero a usted, usted qué va a hacer, nada... El león igual” (don Segundo Araya Bordones en Comunidad Colla de Pai-Ote, 2016).

Además, don Segundo Araya Bordones se refiere a la importancia del territorio y de la relación de su comunidad con el mismo: “Para nosotros esta tierra es muy importante, demasiado importante. Le digo por qué: porque nosotros vivimos sobre esta tierra, trabajamos, harto se sufre pero vivimos libres, nadie nos manda y nosotros trabajamos como comunidad.

---

15 Más específicamente, la UICN y el PNUMA han señalado que el desplazamiento de animales llevado a cabo por los pastores trashumantes implica beneficios tales como el transporte de semillas a través de largas distancias, el rompimiento de costras en el suelo permitiendo la penetración del agua, la descomposición rápida de materia vegetal y el retorno de estiércol al sistema (abono). De esa forma, estas mismas instancias internacionales han afirmado que “[e]l pastoralismo es uno de los pocos sistemas de uso de la tierra que se encuentran en todo el mundo, desde los países más ricos hasta los más pobres, que ofrece resultados beneficiosos genuinos de productividad económica y conservación ambiental” (McGahey, Davies, Hagelberg y Ouedraogo, 2014: 49). De manera similar, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, 2016) ha sostenido que el manejo sostenible de la biodiversidad por parte de los pastores trashumantes proporciona variados servicios ambientales que no son sólo disfrutados y aprovechados por los pastores, sino también por las comunidades locales e incluso la sociedad global.

Como comunidad trabajamos pa' todos, pa' toda la comunidad y eso es lo que a nosotros nos gusta... porque nosotros no trabajamos pa' la familia nada más, sino que pa' toda la comunidad, y eso es bonito porque somos compartidos”.

Como se aprecia, el reconocimiento de tierras es de gran importancia para los Collas, pues otorga seguridad jurídica a sus actividades tradicionales de pastoreo, base de la economía y cultura de este pueblo<sup>16</sup>. Si bien luego de la dictación de la Ley N° 19.253 se inició un importante proceso de demarcación y titulación de las tierras de uso y ocupación tradicional de varias comunidades Collas, a partir del Acuerdo Marco entre la CONADI y el Ministerio de Bienes Nacionales, firmado en 1994, las primeras demarcaciones de comunidades Collas se efectuaron más tarde, entre 1996 y 1997. Aunque dicho proceso culminó con la demarcación de importantes extensiones de territorio, las transferencias de tierras fueron mucho menores, reconociéndose así sólo una fracción del territorio de uso y ocupación ancestral de las comunidades Collas. Finalmente, cabe destacar que, a la fecha, no todas las comunidades Collas han logrado el reconocimiento por parte del Estado de sus territorios de uso y ocupación ancestral. Tal es el caso de la Comunidad Colla de Pai-

---

16 Tal como señala Molina (2013): “[e]l reconocimiento de las tierras fue un proceso que comenzó con la demarcación territorial Colla, realizada en virtud de la Ley Indígena. El mandato legal se puso en práctica a través del Acuerdo Marco entre la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena y el Ministerio de Bienes Nacionales, firmado en 1994. Las primeras demarcaciones de comunidades Collas se efectuaron entre 1996 y 1997. En Río Jorquera, el territorio alcanzó una superficie de 451.957 hectáreas, incluyendo 223 vegas, 171 aguadas y varios campos de pastoreo. En la Quebrada Paipote, el territorio demarcado fue de 289.941 hectáreas, con 75 vegas, 38 aguadas y varios campos de pastoreo. En Potrerillos, debido a la existencia de propiedades de CODELCO-División El Salvador, la superficie territorial de la comunidad se sobrepone a las propiedades mineras. Sin embargo, el Fisco de Chile solo reconoció 8.622 hectáreas a las comunidades Collas, correspondientes a fondos de valles y quebradas, quedando fuera los campos de pastoreo de grandes extensiones. Las transferencias de tierras se hicieron a la Comunidad Colla de Río Jorquera y sus Afluentes (5.707 ha); a la Comunidad Colla de Paipote y Pastos Grandes (1.978 ha) y a la Comunidad Colla de Pastos Grandes (101 ha)” (p. 105).

Ote, la que, a pesar de contar con asentamientos permanentes en la Quebrada de Paipote y hacer uso de diversas vegas y bofedales altoandinos en sus actividades de trashumancia, no ha conseguido que el Estado demarque y tittle sus territorios de uso ancestral. Esto, tal como se verá, ha significado en la práctica el desconocimiento de esa comunidad durante la evaluación ambiental de proyectos mineros emplazados en su territorio, además de una falta de seguridad jurídica en el desarrollo de sus actividades tradicionales de trashumancia. Sin embargo, el reconocimiento territorial de las comunidades Colla ha inaugurado nuevas relaciones interculturales con organismos del Estado y empresas mineras.

Imagen 1. Comuneros don Segundo y doña Elba ordeñando el ganado en las cercanías de Estancia Castilla, en una de sus zonas de invernada. Desierto florido, 2017.



Imagen 2. Comuneros don Segundo, Ercilia y don Gilo. Desierto florido, 2017.



Imagen 3. Piño comunitario de cabras de la Comunidad Colla de Pai-Ote. Desierto florido, 2017.



Imagen 4. Zona de pastoreo vecina al rancho de la Comunidad Colla de Pai-Ote en una de sus zonas de invernada. Desierto florido, 2017.



### 3. PROYECTOS MINEROS CANADIENSES EN TERRITORIO COLLA

El territorio de ocupación y uso ancestral del Pueblo Colla – que incluye el llamado “Cinturón de Oro de Maricunga” o “Franja de Maricunga”<sup>17</sup>–, se encuentra bajo una fuerte presión debido a la instalación de mega proyectos mineros. Dichos proyectos afectan zonas

---

17 Nombres utilizados en el mundo minero para referirse al “cinturón metalogénico de Maricunga, una tendencia lineal norte–noreste que contiene por lo menos 14 ocurrencias importantes de mineralizaciones de oro, plata y/o cobre entre las latitudes 26° y 28° sur en el lado chileno de la Cordillera de los Andes [en la III Región de Atacama]” (Minería Chilena, 2011).

de veranada e internada utilizadas por la comunidad, las que incluyen sectores importantes para el desarrollo de la trashumancia y la cosmovisión Colla, tales como humedales y lagunas altoandinas.

A partir del testimonio aportado por comuneros de la Comunidad Colla de Pai-Ote y la información sobre los proyectos mineros disponible, fue posible detectar seis proyectos de mega minería que se emplazan hoy en su territorio de ocupación y uso ancestral, desarrollados por empresas canadienses a través de sus filiales chilenas. Tres de ellos se encuentran en etapa de explotación y tres en fase de exploración.

### **3.1 La Coipa y Proyecto La Coipa Fase 7 (Kinross Gold Corporation)**

La mina La Coipa, en su totalidad de propiedad de Kinross Gold Corporation a través de su filial chilena Compañía Minera Mantos de Oro<sup>18</sup>, se ubica a 140 kilómetros al noroeste de Copiapó, encontrándose actualmente en etapa de explotación por medio de su operación a cielo abierto. La operación global de La Coipa se compone de seis depósitos: Ladera-Farellón, Norte Coipa, Norte Brecha, Can Can, Chimberos y Purén. Sin perjuicio de lo anterior, en la actualidad la mina La Coipa opera cuatro minas a cielo abierto (Ladera-Ferellón, Norte Coipa, Brecha Norte y Purén).

Si bien la operación minera de La Coipa entró en un proceso de paralización temporal en 2013, debido al agotamiento de sus reservas económicamente explotables, el año 2015 se finalizaron campañas de

---

18 De acuerdo a la información disponible en el sitio web de la propia empresa, Kinross Gold Corporation es una compañía minera aurífera con sede en la ciudad de Toronto, Canadá, y que opera actualmente minas y proyectos en Estados Unidos, Brasil, Chile, Rusia, Ghana, Mauritania y Canadá. Kinross adquiere participación accionaria en La Coipa tras la finalización de la combinación con TVX el 31 de enero de 2003. El 21 de diciembre de 2007, Kinross adquirió el restante 50% de Goldcorp Inc. y se convirtió en su operador (Kinross Gold Corporation, s/f).



prospección en un nuevo depósito denominado Fase 7, el cual permitiría dar continuidad a las operaciones en el área de La Coipa, basándose en planes para aprovechar la infraestructura existente. Dicha campaña de prospección y sondaje fue evaluada ambientalmente bajo la modalidad de una declaración de impacto ambiental (DIA), denominada “Prospección Geológicas Mantos de Oro”, siendo autorizada por medio de la resolución de calificación ambiental (RCA) N° 57/2012<sup>19</sup> de la Comisión de Evaluación Ambiental de la Región de Atacama (COEVA de Atacama), con un monto de inversión de US\$25.000.000 (COEVA de Atacama, 2012).

Durante la evaluación ambiental de la DIA “Prospección Geológicas Mantos de Oro”, el titular señaló que no existían grupos humanos pertenecientes a pueblos indígenas en el área de influencia del proyecto y que no se afectaba territorios indígenas, lo que fue desmentido por la CONADI. Dicho organismo fue de la opinión de que el proyecto debía ser evaluado por medio de un Estudio de Impacto Ambiental (EIA) con el propósito de implementar un proceso de consulta indígena, conforme lo exige el Convenio 169 de la OIT<sup>20</sup>. Sin perjuicio de lo anterior, la Autoridad Ambiental descartó la presencia de comunidades indígenas en el área de influencia del proyecto y propuso su aprobación (SEA de la Región de Atacama, 2012).

Dado que el proyecto “Prospección Geológicas Mantos de Oro” permitió identificar un nuevo yacimiento de favorables leyes y económicamente rentable por la cantidad y calidad de sus reservas, en julio de 2015 Kinross sometió a evaluación ambiental el proyecto “Explotación

---

19 La RCA N° 57/2012 calificó favorablemente la DIA del proyecto “Prospecciones Geológicas Mantos de Oro”, el cual consiste en “la perforación de máximo 350 sondajes considerando equipos de diamantina con recuperación de testigos y equipos de aire reverso, con el objeto de obtener información estratigráfica de la zona. Los sondajes serán de 150-500 m de profundidad” (COEVA de Atacama, 2012).

20 Así consta en los Oficios Ordinarios N° 015, de fecha 9 de enero de 2012 (Subdirección

de Minerales La Coipa Fase7”, nuevamente por medio de una DIA, la que fue calificada favorablemente por medio de la RCA N° 173/2016, de la COEVA de Atacama (COEVA de Atacama, 2016a). Dicho proyecto tendrá una inversión de US\$200.000.000 y “corresponde a un proyecto de explotación minera cuyo objetivo es la extracción de minerales de oro y plata y material estéril, desde un nuevo rajo denominado Fase 7”, la cual “se llevará a cabo a través del método convencional de explotación a rajo abierto” (COEVA de Atacama, 2016a).

Cabe destacar que, al igual a lo sucedido durante la evaluación ambiental del proyecto “Prospección Geológicas Mantos de Oro”, el titular señaló que en el área de influencia del proyecto no existían comunidades Collas, desconociendo absolutamente los impactos de la explotación minera sobre sus territorios, actividades de trashumancia y recursos hídricos, aun cuando se emplaza aguas arriba de vegas y humedales altoandinos que son usados por comunidades Collas durante sus actividades de pastoreo, entre ellas la Comunidad Colla de Pai-Ote. Esto fue objetado por la CONADI, quien señaló que la información aportada por el titular del proyecto no era suficiente para descartar la susceptibilidad de afectación directa de las comunidades que hacen uso del territorio donde se emplaza el proyecto, además de indicar que los informes antropológicos realizados así como sus conclusiones no habían sido validados por las comunidades<sup>21</sup>. A pesar de dicho pronunciamiento técnico, la Autoridad Ambiental descartó la susceptibilidad de afectación directa del proyecto sobre las comunidades Collas aledañas, haciendo suyas las conclusiones e información aportada por el titular y validando la evaluación ambiental de este proyecto de explotación minera por medio de una DIA (SEA de la Región de Atacama, 2016).

---

Norte de la CONADI de Atacama, 2012a), y N° 066, de fecha 1 de marzo de 2012 (Subdirección Norte de la CONADI de Atacama, 2012c).

21 Así consta en los Oficios Ordinarios N° 675, de fecha 10 de agosto de 2015 (Dirección Nacional de la CONADI, 2015), y N° 522, de fecha 12 de julio de 2016 (Dirección Nacional de la CONADI, 2016).

Finalmente, por medio de la RCA N° 54/2016, la COEVA de Atacama aprobó un nuevo proyecto de prospección, denominado “Prospecciones Geológicas Mantos de Oro Fase 2”, de un monto de US\$19.000.000. Dicho proyecto tiene por objetivo “continuar con el programa de prospecciones geológicas iniciado el año 2012, (RCA N° 057/2012), incorporando 400 nuevas plataformas, dentro de un área de prospección. De esta manera se espera confirmar si las anomalías geológicas detectadas durante la etapa anterior de exploraciones y prospecciones, constituyen un cuerpo mineral de interés que justifique el desarrollo de un proyecto minero, en un área individualizada” (Comisión de Evaluación Ambiental de Atacama, 2016b).

Al igual que lo sucedido durante la evaluación ambiental de la DIA “Prospección Geológicas Mantos de Oro”, el titular señaló que no existían grupos humanos pertenecientes a pueblos indígenas en el área de influencia del proyecto y no se afectaba territorios indígenas, lo que nuevamente fue desmentido por la CONADI, la que observó la necesidad de que dicho proyecto sea evaluado por medio de un EIA, con el propósito de implementar un proceso de consulta indígena<sup>22</sup>. Sin perjuicio de lo anterior, la Autoridad Ambiental igualmente descartó la presencia de comunidades indígenas en el área de influencia del proyecto y propuso su aprobación.

### **3.2 Proyecto Minero Refugio (Kinross Gold Corporation)**

La mina a cielo abierto de Maricunga, actualmente 100% de propiedad de Kinross Gold Corporation a través de su filial chilena Compañía Minera Maricunga S.A.<sup>23</sup>, se encuentra en el distrito minero

---

22 Así consta en los Oficios Ordinarios N° 983, de fecha 11 de diciembre de 2015 (Subdirección Norte de la CONADI de Atacama, 2015), y N° 144, de fecha 19 de febrero de 2016 (Subdirección Norte de la CONADI de Atacama, 2016).

23 Como resultado de la fusión con Kinam, Kinross adquirió una participación inicial del 50%

del mismo nombre en la alta cordillera de Atacama (entre 4.200 metros y 4.500 msnm), a unos 120 kilómetros al este de la ciudad de Copiapó.

Cabe destacar que este proyecto fue evaluado ambientalmente por medio de un EIA y tenía, originalmente, un monto de inversión de US\$ 127.000.000, siendo aprobado por la RCA N° 02/1994 de la entonces Comisión Regional del Medioambiente de la Región de Atacama (COREMA de Atacama) (COREMA de Atacama, 1994), comenzando su explotación comercial en 1996. Dado que en aquella época aún no se encontraba ratificado el Convenio 169 de la OIT, no se realizó un proceso de consulta indígena durante la evaluación ambiental del proyecto.

En 2002, el Proyecto Minero Refugio suspendió sus actividades y la operación fue puesta en mantenimiento debido a los bajos precios del oro, reiniciando su producción comercial en 2005, cuando alcanzó su tasa de producción específica promedio de 40.000 ton/día en noviembre de ese año.

En el año 2010, la Compañía Minera Maricunga presentó una DIA para la modificación del proceso minero, proyecto denominado “Modificación Proyecto Minero Refugio Racionalización de la Operación Mina Planta”, con un monto de inversión de US\$ 285.000.000, el cual fue calificado favorablemente por medio de la RCA N° 48/2011 de la COEVA de Atacama (COEVA de Atacama, 2011a). Dicho proyecto tenía la finalidad de “acelerar el ritmo de extracción y aumentar la capacidad de procesamiento de mineral, a fin de disminuir la vulnerabilidad de [...] [la Compañía] ante las bajas de precio del metal” (COEVA, 2011a). Para lo

---

de la Compañía Minera Maricunga S.A., convirtiéndose en operador del Proyecto Minero Refugio el 1 de junio de 1998. El otro 50% era de propiedad de Bema Gold Corp. En febrero de 2007, Kinross adquirió el 50% restante a través de la compra de Bema (Kinross, s/f). Cabe destacar que en 2014, la Compañía Minera Maricunga S.A. se fusionó por absorción con la filial de Kinross, Minera Lobo Marte. Desde entonces, la Compañía Minera Maricunga S.A. se convirtió en el operador del proyecto Lobo Marte, un activo no operacional aún en etapa de factibilidad, pero con reservas probadas y probables de 164.230Mt, que se espera comenzará a producir en 2019 y que se encuentra ubicado a 16 km al este de la ciudad de Copiapó.

anterior, se proponía “transformar las unidades de procesamiento y elevar la cantidad de insumos requeridos”, así como el ritmo de extracción de mineral y generación de lastre (COEVA, 2011a).

En relación a la evaluación de las variables de posibles afectaciones del proyecto sobre comunidades Colla, cabe destacar que, dada la modalidad de evaluación ambiental (DIA), no se implementó un proceso de consulta indígena durante la evaluación ambiental del proyecto, conforme lo exige el Convenio 169 de la OIT. Lo anterior, aun cuando la CONADI dio cuenta de una serie de impactos que ya estaba generando el proyecto minero sobre el territorio de las comunidades Colla así como sobre sus sistemas de vida y costumbres, particularmente las actividades de pastoreo trashumante (Subdirección Norte de la CONADI de Atacama, 2010a). Sin embargo, posteriormente la CONADI se pronunció conforme con la evaluación ambiental del proyecto minero por medio de una DIA, por considerar que el área de influencia del proyecto se circunscribía al área donde se emplazaba el Proyecto Minero Refugio, lo que llevó a la institución a concluir que no existía susceptibilidad de afectación directa sobre las comunidades Colla que hacían uso de los humedales altoandinos ubicados aguas abajo del emplazamiento de la mina y por el aumento del tránsito de vehículos motorizados en los caminos de uso tradicional Colla (Subdirección Norte de la CONADI de Atacama, 2010b).

Cabe destacar que, al igual que sucede en el caso de los otros proyectos mineros ubicados en la árida Región de Atacama, el factor hídrico ha desempeñado un rol fundamental en el nivel de conflictividad asociado a este proyecto, lo que ha llevado al Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH) a incluir este proyecto dentro del “Mapa de conflictos socioambientales en Chile” que dicho organismo mantiene (INDH, 2015).

Además, se debe mencionar que la conflictividad asociada al funcionamiento de este proyecto ha significado el involucramiento de

diversos actores locales e instituciones del Estado. En efecto, en septiembre de 2013, y tras haber recibido una denuncia por parte del Servicio de Evaluación Ambiental (SEA) de Atacama, la Superintendencia del Medio Ambiente (SMA) presentó cargos en contra de la Compañía Minera Maricunga (Rol D-016-2013)<sup>24</sup>, por incumplimientos leves y graves en sus permisos ambientales, y la ejecución de obras no contempladas en las RCA aprobadas por la autoridad ambiental. En octubre del mismo año, la empresa presentó un programa de cumplimiento para la solución de las falencias identificadas, el cual fue rechazado por la SMA por no cumplir con las exigencias legales ni permitir una fiscalización adecuada.

En febrero de 2014, y luego de un año de investigación, la SMA aplicó una multa de 5.122 UTA (equivalente a US\$ 4.560.630) al proyecto minero Refugio, por incumplimientos de las condiciones impuestas en la RCA. Sin embargo, por medio de su sentencia de 19 junio de 2014, el Segundo Tribunal Ambiental de Santiago acogió dos reclamos impuestos por la Compañía Minera Maricunga contra la SMA (Rol N° R-20-2014, acumulada Rol N° R-30-2014), dejando sin efecto el procedimiento sancionatorio y la sanción por objeciones procedimentales, y retrotrayéndose el procedimiento administrativo (Segundo Tribunal Ambiental, 2014).

Como consecuencia de lo anterior, en mayo de 2015, nuevamente la SMA levantó cargos en contra de la Compañía Minera Maricunga (Rol D-14-2015), procedimiento que culminó en marzo de 2016, sancionando a la Compañía Minera Maricunga con la clausura definitiva del sector de pozos de extracción de agua (pozos RA-1, RA-2 y RA-3), ubicados en el Corredor Biológico Pantanillo-Ciénaga Redonda, tras comprobar que debido a su acción se desecaron al menos 70 hectáreas de humedales del Complejo Lacustre Laguna del Negro Francisco y Laguna Santa Rosa

---

24 El expediente del procedimientos sancionatorios Rol D-016-2013 se encuentra disponible en: <http://snifa.sma.gob.cl/v2/Sancionatorio/Ficha/41>

(ubicado al interior del Parque Nacional Nevado de Tres Cruces y que fue declarado sitio Ramsar en 1996<sup>25</sup>) y existía riesgo de desecación de otras 73 hectáreas. La infracción fue clasificada como gravísima.

En marzo de 2016, la Compañía Minera Maricunga dedujo un recurso administrativo de reposición en contra de la resolución sancionatoria de la SMA. En espera de resolver el recurso administrativo de reposición presentado por la empresa, la SMA decretó –previa autorización del Segundo Tribunal Ambiental– dos medidas urgentes y transitorias consistentes en la clausura temporal (total, primero, y parcial, luego) del sector de pozos de extracción de agua<sup>26</sup>.

En mayo de 2016, la Compañía Minera Maricunga ingresó al Segundo Tribunal Ambiental dos reclamaciones en contra de las medidas urgente y transitorias contenidas en las resoluciones exentas N° 391/2016 y N° 443/2016, de la SMA, las que fueron admitidas bajo los Roles R-111-2016 y R-113-2016, respectivamente, y acumuladas en el Rol N° R-111-2016. Además, en julio de 2016, la empresa dedujo una nueva reclamación ante el Segundo Tribunal Ambiental, esta vez en contra de la resolución sancionatoria de la SMA (Res. Ex. N° 234, de 17 de marzo de 2016, modificada por la Res. Ex. N° 571, de 23 de junio de 2016), dando lugar a la causa Rol N° R-118-2016. El 31 de octubre de 2017, el Segundo Tribunal Ambiental de Santiago dictó dos sentencias en las que

---

25 El Sitio Ramsar (N° 877) incluye el área que rodea dos lagunas de agua salada (Laguna del Negro Francisco y Laguna Santa Rosa) unidos por el corredor biológico Pantanillo-Ciénaga Redonda. El sitio funciona como un regulador importante de los elementos bióticos y abióticos que forman la red ecológica de éste ecosistema andino, sustentando especies como la Gaviota andina (*Larus serranus*) y la Vicuña (*Vicugna vicugna*) catalogadas como vulnerables en la ley chilena, así como al menos 1% de la población total de la Parina grande (*Phoenicoparrus andinus*), la Parina chica (*Phoenicoparrus jamesi*) y la Tagua cornuda (*Fulica cornuta*). El Sitio Ramsar tiene un plan de manejo para las áreas incluidas dentro del Parque Nacional Nevado Tres Cruces, creado en 1994 (The Ramsar Convention Secretariat, 2014). Cabe destacar que los humedales que conforman el complejo son utilizados desde tiempos inmemoriales por las comunidades Colla en sus actividades de trashumancia, de lo que dan cuenta los ranchos y vestigios prehispánicos que existen en el área circundante.

26 Solicitudes roles S-33-2016 y S-36-2016 del Segundo Tribunal Ambiental.

rechazó tres reclamaciones antes referidas (Segundo Tribunal Ambiental, 2017b; 2017c). Respecto a la reclamación de la empresa por la sanción de clausura total de los pozos de extracción (Rol N° R-118-2016), el Tribunal, confirmando lo resuelto por la SMA, ordenó la clausura de pozos de extracción de aguas subterráneas por el manejo inadecuado de impactos ambientales no previstos sobre los humedales protegidos de importancia internacional que forman parte del Complejo Lacustre Laguna del Negro Francisco y Laguna Santa Rosa (Segundo Tribunal Ambiental, 2017b).

### **3.3 Cerro Casale (Barrick Gold y Goldcorp)**

Cerro Casale es un proyecto minero, actualmente de propiedad de Barrick Gold (50%) y Goldcorp (50%) a través de Compañía Minera Cerro Casale (compañía chilena) (Goldcorp, 2017a), que consiste en la operación de una mina a rajo abierto para producir y comercializar concentrado de cobre y metal doré (oro y plata) (Barrick Gold Corporation, s/f). La actual conformación de la propiedad sobre este proyecto minero se configuró tras el acuerdo suscrito en marzo de 2017 por Goldcorp Inc. y Barrick Gold Corporation, con el objeto de aprovechar potenciales sinergias en el Cinturón de Oro Maricunga, en la Región de Atacama. Dicho proyecto apunta a consolidar los proyectos auríferos Cerro Casale y Caspiche de las transnacionales canadienses, a través de un *joint venture* 50/50. La transacción incluyó, entre otras cosas, la adquisición por parte de Goldcorp de un 25% de participación en Cerro Casale y un 100% de participación en el proyecto de exploración Quebrada Seca, ambas de propiedad de Kinross Gold Corporation, y la adquisición, por parte de Goldcorp, de un 25% de participación adicional en Cerro Casale, de propiedad de Barrick, quien mantenía un 75% de la propiedad de cerro Casale hasta ese momento.

Cerro Casale es uno de los depósitos de oro y cobre no desarrollados más grandes del mundo, con reservas de oro y cobre de



minerales probadas y probables de un total de 23 millones de onzas de oro y 5,8 millones de libras de Cobre (Barrick Gold Corporation, s/f). Si bien el yacimiento y las faenas mineras se ubicarán en la alta cordillera, en la comuna de Tierra Amarilla a 145 km. al sureste de Copiapó, el proyecto en su conjunto se desarrollará, además, en la comuna de Copiapó y en la comuna costera de Caldera. En efecto, el Proyecto Cerro Casale se propone desarrollar una mina a tajo abierto y procesar 170.000 toneladas diarias de mineral en una planta concentradora que utilizará tecnología de flotación convencional para producir concentrado de cobre y oro, el cual será conducido por un mineroducto hasta el Puerto de Caldera.

El Proyecto minero Cerro Casale, al igual que en el caso previamente analizado, ha generado un alto nivel de conflictividad con diversos actores locales que hacen uso de los bienes naturales comunes y del territorio donde se emplaza este proyecto (comunidades Colla, agricultores, comunidad local, entre otros), lo que ha significado su inclusión en el “Mapa de conflictos socioambientales en Chile” del INDH (Instituto Nacional de Derechos Humanos, 2015).

En marzo del año 2001, es ingresado al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) el EIA del “Proyecto Minero Aldebarán”, hoy denominado Proyecto Minero Cerro Casale. Dicho proyecto fue calificado favorablemente por la RCA N° 14/2002 de la entonces COREMA de Atacama y tenía un monto de inversión de US\$ 1.430.000.000 (COREMA de Atacama, 2002.).

Dada la modalidad de evaluación del proyecto, durante el procedimiento se consideró un proceso de participación ciudadana, donde comunidades Collas, agricultores y organizaciones ciudadanas realizaron observaciones, las cuales dijeron relación con la operación global de este proyecto. De esa forma, durante la evaluación ambiental de este proyecto, los principales temas relevados por la comunidad local tuvieron relación con el impacto que las obras tendrían sobre las áreas silvestres protegidas

del Estado existentes en el lugar de emplazamiento del proyecto (Parque Nacional Nevado Tres Cruces y el sitio Ramsar Complejo Lacustre Laguna del Negro Francisco y Laguna Santa Rosa), así como en los 69 sitios arqueológicos, 31 de ellos cercanos a trazados lineales que corresponderán a instalaciones del proyecto –7 están ubicados al interior de las áreas donde se construirán los depósitos de relaves y de estériles, además de 5 sitios al interior de las instalaciones del Puerto, en la comuna de Caldera (INDH, 2015). Otro aspecto que preocupa a la comunidad son las grandes cantidades de cianuro utilizadas en los procesos, el transporte de éste y su almacenamiento en el área del proyecto (INDH, 2015). Asimismo, se realizaron observaciones ciudadanas en relación con los estériles y relaves generados por este proyecto y los planes para su abandono. En efecto, el actual proyecto contempla la remoción de 3.800 millones de toneladas de roca, las que, luego de ser procesadas, generarán 2.800 millones de toneladas de estéril y 1.026 millones de toneladas de relaves, todo lo cual quedará almacenado en el lugar y será de exclusiva carga de las comunidades que habitan o hacen uso de los bienes naturales presentes en el área, ya que los planes de abandono sólo contemplan asegurar la estabilidad físico-química en el caso de los estériles, y para los relaves, restringir los accesos al área con señalizaciones y barreras (INDH, 2015).

Por otro lado, también se realizaron observaciones ciudadanas respecto al tránsito de camiones por los caminos que utilizará el proyecto y el daño que podría producirse en la actividad agrícola en la zona, principalmente la producción de uva de mesa de exportación, producto de la disminución de los cursos de agua o la contaminación de éstos<sup>27</sup>, lo que afectaría la fuente laboral de alrededor de 25.000 personas, versus los 4.500 trabajadores que la compañía señala que empleará en labores

---

27 Tal como señala el INDH, “[u]no de los temas que han sido relevantes [durante la evaluación ambiental de este proyecto] es la existencia de un ‘acuífero regional profundo y difuso’, sobre el cual no se presentan antecedentes de evaluación y no se sistematiza su dirección y flujo. En

de construcción, y 1.250 empleos que generará en su etapa productiva (INDH, 2015).

Finalmente, durante la evaluación ambiental de este proyecto, también fue objeto de observaciones y preocupación el impacto sobre las comunidades Colla, su territorio de uso y ocupación tradicional, así como sobre su patrimonio cultural y arqueológico. En efecto, tal como se relevó durante el proceso de participación ciudadana, el EIA señalaba que el área de emplazamiento del proyecto “presenta un escaso poblamiento”, omitiendo antecedentes importantes respecto a las comunidades Colla y de sus formas de vida basadas en la trashumancia, estilo de pastoreo nómada donde las comunidades se desplazan constantemente de acuerdo a las estaciones del año en busca de alimento (COREMA de Atacama, 2001).

En julio de 2011, la Compañía Minera Cerro Casale ingresa a evaluación ambiental un nuevo EIA denominado “Optimización Proyecto Minero Cerro Casale”, con un monto de inversión proyectado de US\$ 5.200.000.000, cuyo objetivo era “la mejora en términos técnicos, económicos, ambientales y sociales, de los procesos productivos asociados a la explotación de minerales de oro y cobre del proyecto original aprobado por la COREMA Región de Atacama mediante Resolución Exenta N° 14/02”, siendo finalmente calificado favorablemente por medio de la RCA N° 4/2013 de la COEVA de Atacama (COEVA de Atacama, 2013). Entre las diferencias más importantes entre el primer y segundo proyecto, se mencionan: la incorporación de dos líneas de transmisión eléctrica; modificación del trazado del concentraducto y del acueducto; una diferenciación entre las líneas de beneficios de sulfuros y óxidos, así como optimización del proceso; y segregación de relaves cianurados al interior del depósito de relaves ya aprobado ambientalmente.

---

consecuencia, no se ha evaluado la interconexión eventual con las cuencas regionales —en especial con la de Copiapó— lo que constituye un déficit” (INDH, 2015).

En 2011, durante la evaluación ambiental del proyecto “Optimización Proyecto Minero Cerro Casale”, la empresa firma un convenio con el alcalde de Tierra Amarilla donde se comprometen recursos para proyectos en la comuna (Barrick, 2011). Sin embargo, esto fue objeto de conflictos con la comunidad, la cual lo vio con desconfianza, pues la municipalidad es uno de los organismos del Estado que participa de la evaluación ambiental del proyecto debiendo realizar observaciones técnicas (INDH, 2015). El alto nivel de conflictividad asociado a este proyecto, provocó que la Comisión de Medio Ambiente del Senado invitara a representantes de la empresa para que den cuenta del alcance del proyecto. En este contexto:

“[...] la minera aclara que Cerro Casale no utilizará agua de la cuenca de Copiapó, sino que de Piedra Pómez, distante a 120 kilómetros de Cerro Casale y que cuenta con más de 10 años de estudio. Sin embargo, los detractores plantean que sacar esa cantidad de agua del campo de Piedra Pómez es matar todos los bofedales que se alimentan de este flujo permanente de agua que aflora en varios ríos, siendo el Río Lama el más conocido y atractivo del Parque Nacional Tres Cruces. La empresa ha puesto en marcha distintos programas, entre ellos, Clase 21, Erradicación de Campamentos (junto al Ministerio de Vivienda y Urbanismo y Un Techo para Chile), apoyo a la Teletón, entre otros. También la compañía ha llevado adelante dos instancias de consulta ciudadana anticipada y voluntarias denominadas Casas Abiertas en las comunas de Tierra Amarilla, Copiapó y Caldera, todas en la Región de Atacama. Todo este conjunto de acciones fueron reconocidas por el Ministerio de Desarrollo Social durante el 2011, otorgando a Cerro Casale el sello ‘Juntos, por un Chile sin pobreza’” (INDH, 2015).

Cabe destacar que, respecto a la evaluación del impacto de dicho proyecto sobre las comunidades Colla, la CONADI se pronunció en diversos oficios. Así, en un primer momento, dicho organismo fue de la opinión de que en el referido proyecto debía realizarse un

proceso de consulta indígena debido a los impactos que éste genera, fundamentalmente, sobre las comunidades Colla de Río Jorquera y Pai-Ote (aledaña al ducto), debido a la afectación de sus tierras y territorios, así como de los recursos hídricos de uso ancestral (Subdirección Norte de la CONADI de Atacama, 2011b). Durante la evaluación ambiental, el titular intentó desmentir el impacto del proyecto sobre las comunidades Colla, sosteniendo que en el área de influencia del proyecto no existen “tierras de ocupación y uso actual” (Compañía Minera Casale, 2012a), lo que fue objetado por la CONADI, debido a la ilegalidad de dicho concepto, el desajuste con estándares internacionales y el concepto de “tierras” contenido en la Ley N° 19.253 y el Convenio 169 de la OIT (Subdirección Norte de la CONADI de Atacama, 2012b). Asimismo, y debido a que el proyecto consideraba la construcción de un aeródromo sobre una vega de uso ancestral de las comunidades Colla, la CONADI refutó la medida de compensación propuesta por la empresa respecto a la destrucción de una vega a cambio de la no destrucción de otra vega, lo que bajo ninguna circunstancia correspondía a una compensación, y fue de la opinión de cambiar el área de emplazamiento del aeródromo o, de no ser ello posible, eliminarlo del proyecto (Subdirección Norte de la CONADI de Atacama, 2012b). Por otra parte, la CONADI cuestionó el impacto del proyecto sobre una quebrada donde nace el Río Nevado, donde se ubicaría el relave minero, debido a que el valle de dicho río es un área de veranada de las comunidades Colla (Subdirección Norte de la CONADI de Atacama, 2012d).

Una importante irregularidad ocurrida durante la evaluación ambiental de este proyecto tuvo que ver con la validación por parte de las autoridades de un proceso de diálogo directo entre la Comunidad Colla de Río Jorquera y sus Afluentes y el titular de proyecto como un proceso consulta indígena. En efecto, tal como señaló el titular del proyecto en su Adenda N°1, evacuada en el contexto de la evaluación ambiental:

“Consulta Previa Comunidad Colla: Uno de los hitos relevantes de formalización del proceso de consulta previa, es el convenio de acuerdo entre la Comunidad Colla Río Jorquera y sus Afluentes y CMC, firmado el 28 de julio de 2010 en el cual Compañía Minera Casale y la Comunidad Colla de Río Jorquera aceptaban desarrollar un proceso de consulta voluntario, libre e informado de acuerdo a los lineamientos del Convenio 169, artículo 6 letra a). A su vez, tras un año de negociaciones se pudo concretar el mecanismo por el cual se desarrollaría el proceso de Consulta, mecanismo que se firmó el 25 de abril de 2011.

El proceso de Consulta Previa, libre e informada entre la Comunidad Colla de Río Jorquera y sus Afluentes y Compañía Minera Casale (CMC) se inició el 6 de Abril de 2011, acordando los siguientes objetivos: i) Crear una instancia de diálogo permanente que permita entregar información, por parte de CMC, sobre el proyecto y sus implicancias técnicas, ambientales, sociales y económicas, ii) Recibir opiniones de la Comunidad Colla de Río Jorquera y sus Afluentes, y iii) Responder sus inquietudes. (Ver Anexo 10–G Consulta Comunidad Colla). En el cumplimiento de lo acordado, CMC y la comunidad Colla de Río Jorquera han desarrollado reuniones en los meses de mayo y julio 2011 y asamblea general de la Comunidad, en junio 2011.

A objeto de validar este proceso de consulta frente a la autoridad, se realizó el día 20 de julio una reunión con el subdirector norte de CONADI en la ciudad de Iquique, en conjunto con la directiva de la Comunidad Colla de Río Jorquera y sus asesores. En esa oportunidad CMC presentó los avances que se han realizado en las distintas materias de la consulta (temas, materiales entregados, fechas etc.), así como los acuerdos mencionados anteriormente que permitieron la materialización del proceso de Consulta.

Se realizó una reunión expositiva del proyecto a otras comunidades fuera del radio de influencia del proyecto, el día 01 de julio 2011. Asistieron a esta reunión las comunidades de: Comunidad Colla de Pai Ote; Comunidad Colla Sinchi Wayra; Comunidad Colla El Torín; Comunidad Colla de Copiapó y, Comunidad Colla Serranía Poblete” (Compañía Minera Casale, 2012a).

Como se aprecia, el titular reconoció de forma expresa que el proceso fue llevado a cabo de forma directa por la empresa, y la CONADI sólo se limitó a actuar como observador, validando dicho organismo el proceso en el entendido de que cumplía con todos los estándares que impone el Convenio 169 de la OIT<sup>28</sup>. A raíz de deficiencias de la evaluación del proyecto “Optimización Proyecto Minero Cerro Casale” y las irregularidades en la implementación del proceso de consulta indígena, la Comunidad Colla de Pai-Ote (excluida de las instancias de diálogo) interpuso un recurso de protección de garantías constitucionales ante la Corte de Apelaciones de Copiapó (Rol N° 26-2013), el cual fue rechazado por dicha Corte, por considerar que el proceso de participación ciudadana ambiental y la consulta indígena se ajustaron a los estándares del Convenio 169 de la OIT (Corte de Apelaciones de Copiapó, 2013).

En enero del año 2015, el Comité de Ministros determinó acoger parcialmente seis recursos de reclamación en contra de la RCA de este proyecto, los cuales decían relación con el impacto sobre los recursos hídricos, rechazando las reclamaciones que decían relación con deficiencias en la evaluación del impacto del proyecto sobre medio humano y con el cumplimiento del Convenio 169, por considerarse debidamente abordadas. Así, si bien dicha instancia colegiada decidió mantener la autorización ambiental del proyecto, estableció condiciones previas a su operación (Dirección Ejecutiva del SEA, 2015)<sup>29</sup>. Dichas condiciones decían relación con reconocer la significancia del impacto producido en el descenso de niveles de agua subterránea, considerando los servicios ecosistémicos que proporcionan los cauces de los ríos a las zonas de valor ambiental. Asimismo, se establece como medida de mitigación la reducción del volumen máximo de explotación del acuífero de Piedra Pómez, y el

---

28 Ver Compañía Minera Casale (2012b) y Dirección Nacional de la CONADI (2012).

29 Expediente de las reclamaciones administrativas, disponible en: [http://seia.sea.gob.cl/expediente/expedientes.php?id\\_expediente=7958818&idExpediente=7958818](http://seia.sea.gob.cl/expediente/expedientes.php?id_expediente=7958818&idExpediente=7958818)

consiguiente ajuste del modelo hidrogeológico, la regla de operación y la diversificación de la matriz de almacenamiento de agua, previo inicio de la etapa de operaciones. Lo anterior, fue visto con preocupación por parte de organizaciones de la sociedad civil y las comunidades Colla pues, pese a que se acogieron seis recursos administrativos de reclamación contra el proyecto minero, se ordenaron medidas de mitigación a una iniciativa que significa un peligro y daño irreparable para la biodiversidad de la zona, además de dejar fuera el reclamo de obligatoriedad de consulta a los pueblos originarios y validar un proceso parcial y que, a todas luces, no se ajusta a los estándares del Convenio 169 de la OIT (INDH, 2015).

En contra de dicha resolución emitida por el Comité de Ministros, en julio de 2015, la Compañía Minera Casale presentó un recurso de reclamación ante el Segundo Tribunal Ambiental (Rol N° R-72-2015). Dicha reclamación fue resuelta por el Segundo Tribunal Ambiental en junio de 2017, acogiendo las alegaciones presentadas por la empresa, anulando la resolución impugnada por carecer de motivación, y ordenando al Comité de Ministros dictar una nueva resolución que resuelva los recursos en el plazo de 60 días y que justifique de mejor manera la operación del proyecto y su impacto en el acuífero Piedra Pómez (Segundo Tribunal Ambiental, 2017a).

El 7 de septiembre recién pasado, el Comité de Ministros revisó nuevamente las reclamaciones del proyecto “Optimización Proyecto Minero Cerro Casale”, acordando complementar el argumento del uso de la regla de operación, y aclarar que la actualización del modelo hidrogeológico deberá considerar, entre otros parámetros, la recarga, consideraciones hidrogeológicas y volumen almacenado. Lo anterior, podrá dar lugar a un nuevo modelo conceptual y numérico que deberá dar cumplimiento a los requerimientos establecidos en la Ley N° 19.300, sobre bases generales del medio ambiente.

Debido a que la empresa Barrick decidió paralizar sus faenas a nivel mundial, el proyecto se encuentra en pausa. Sin embargo, han



continuado con los procedimientos administrativos y legales requeridos para contar con los permisos ambientales en Chile. En marzo del año 2015, la empresa señaló que en un estudio finalizado en noviembre de 2014 para buscar estrategias de optimización del proyecto, no logró dar con una alternativa, lo que resultará en una disminución significativa del presupuesto de 2015 para la continuación del proyecto.

### **3.4 Proyecto de exploración Quebrada Seca (Kinross Gold Corporation)**

El proyecto de exploración Quebrada Seca, hasta el momento 100% de propiedad de Kinross Gold Corporation a través de su filial chilena Minera Bema Gold Chile Ltda.<sup>30</sup>, está ubicado en el extremo sur del Distrito de Maricunga, en la alta cordillera (4.500 msnm), en la comuna de Tierra Amarilla, a aproximadamente 175 km al sur-este de la ciudad de Copiapó.

Las campañas de prospección minera se iniciaron en 1995, cuando se construyeron los primeros caminos de acceso, trincheras y sondajes. En julio de 1998, el titular ingresó para su evaluación ambiental una DIA denominada “Actividades Prospección Minera en Bloque Quebrada Seca”, con un monto de inversión de US\$ 35.000.000, y tenía como objetivo continuar con las campañas de prospección por medio de 200 nuevos pozos, alcanzando un total de 100.000 m de perforación, siendo la profundidad máxima de cada perforación de 500 metros.

Dicho proyecto fue calificado favorablemente por medio de la RCA N° 9/1999, de la COREMA de Atacama (COREMA de Atacama, 1999). Cabe destacar que en la evaluación ambiental de la DIA de este

---

30 En 2007 Kinross Gold Corporation adquirió Minera Bema Gold Chile Ltda. Sin perjuicio de lo anterior, tras el acuerdo suscrito en marzo de 2017 entre Golcorp y Barrick, que tiene como propósito la conformación de un *joint venture* 50/50, Goldcorp se comprometió a financiar la adquisición del 100% del proyecto de exploración Quebrada Seca de Kinross, para sumarlo a la sociedad. Sin perjuicio de lo anterior, de acuerdo a la información disponible

proyecto no se consideraron los impactos de las campañas de prospección sobre las comunidades Collas y su territorio y, dada la época en la que se evaluó, ni siquiera se discutió la posibilidad de implementar un proceso de consulta indígena, lo cual queda en evidencia al revisarse el expediente de evaluación y la RCA del proyecto.

### **3.5 Proyecto Cerro Maricunga (Atacama Pacific Gold Corporation)**

El proyecto de exploración Cerro Maricunga, aún en etapa de exploración, es 100% de propiedad de Atacama Pacific<sup>31</sup> y está ubicado a 140 kilómetros por carretera al noreste de Copiapó, en el extremo norte del Cinturón Mineral Maricunga, a 20 kilómetros al sur de la mina de oro y plata La Copia de Kinross Gold.

En 2011, la empresa ingresó a evaluación ambiental la DIA del proyecto “Prospecciones Mineras Cerro Maricunga”, con un monto de inversión de US\$ 20.000.000, con el objetivo de obtener información geológica adicional que permita la caracterización y delimitación de sectores no conocidos del yacimiento, y estimar el potencial de concentración de sustancias minerales. De esta forma, el proyecto contempla la realización de un total de 180 sondajes de 400 m en concesiones mineras de propiedad de Minera Atacama Pacific Gold Chile Ltda, por medio de perforación con Diamantina con obtención de testigos HQ y NQ y aire reverso con obtención de muestras de polvo, completando un total de aproximadamente 70.000 m de sondaje. Dicho proyecto fue calificado

---

en los sitios oficiales de las empresas mineras canadienses implicadas (Golcorp, Barrick y Kinross), a la fecha aún no se concreta de manera definitiva el traspaso.

31 Atacama Pacific Gold Corp. es una compañía de metales preciosos enfocada en Chile que se dedica a explorar y desarrollar su propiedad de oro en óxidos Cerro Maricunga, emplazado en la franja aurífera Maricunga en la III Región del norte de Chile. La empresa también se dedica a la adquisición, exploración y desarrollo de otras propiedades de recursos minerales preciosos en Chile. Atacama posee cinco otras propiedades mineras ubicadas cerca del proyecto Cerro Maricunga y una sexta propiedad en I Región. Sus proyectos auríferos

favorablemente por medio de la RCA N° 232/2011 de la COEVA de Atacama (COEVA de Atacama, 2011b).

En relación con la evaluación de los impactos del proyecto “Prospecciones Mineras Cerro Maricunga” sobre las comunidades Collas, si bien la empresa reconoció la presencia de comuneros de la Comunidad Colla de Pai-Ote en las inmediaciones del área de influencia, no entregó antecedentes a la autoridad ambiental que permitieran evaluar los impactos potenciales. Esto fue observado por la CONADI, quien solicitó el levantamiento de información por parte de la empresa que permitiera dimensionar el impacto de las campañas de sondaje sobre las actividades de trashumancia de la comunidad Colla y, de existir, abrir un proceso de consulta indígena conforme lo exige el Convenio 169 de la OIT (Subdirección Norte de la CONADI de Atacama, 2011a). Dicha observación fue reiterada por la Secretaría Regional Ministerial de Desarrollo Social (2011a). Sin embargo, dicha autoridad decidió finalmente pronunciarse conforme con la información presentada por el titular en sus ADENDAS, descartándose la significancia del impacto del proyecto minero sobre las comunidades Colla, sin implementar un proceso de consulta indígena (Secretaría Regional Ministerial de Desarrollo Social, 2011b).

Sin perjuicio de lo anterior, de acuerdo a lo informado por la empresa en su sitio web, “[d]esde el 2010, Atacama Pacific ha completado más de 100.000 metros de perforación en la propiedad, esbozando el depósito de oro de óxido de Cerro Maricunga, uno de los mayores depósitos de óxidos no desarrollados del mundo” (Atacama Pacific Gold Corporation. s/f).

---

de total propiedad incluyen Anocarire, Piedra Parada, Roca y Pircas Gold. Atacama Pacific Gold fue incorporada en 2008 y tiene su sede en Toronto, Canadá (Atacama Pacific Gold Corporation, s/f).

### 3.6 Caspiche (Goldcorp)

Caspiche es un proyecto 100% de propiedad de Exeter Resource Corporation a través de su filial chilena Sociedad Contractual Minera Eton Chile, compañía que actualmente se encuentra en proceso de adquisición por parte de Goldcorp<sup>32</sup>. El proyecto se localiza en el Cinturón de Oro Maricunga, aproximadamente 10 kilómetros al norte de Cerro Casale, a 4.300 msnm, en la comuna de Tierra Amarilla. El proyecto consiste en la explotación de mineral de sulfuro y óxido en el depósito para producir oro, plata y cobre, en una propiedad minera que cubre 1.262 ha. El proyecto considera la recuperación de oro y plata desde el depósito de óxido superficial mediante lixiviación en pilas. Asimismo, se recuperaría oro, plata y cobre del depósito de sulfuro subyacente con tecnología de flotación.

En 2007 ingresó a evaluación ambiental la DIA del Proyecto “Exploraciones Caspiche Central”, considerando un monto de inversión de US\$800.000 y una vida útil de tres meses, siendo calificado favorablemente por medio de la RCA N° 264/2007 de la COREMA de Atacama (COREMA de Atacama, 2007b). El objetivo de este proyecto era “determinar la existencia, cantidad y ley, de recursos mineros, principalmente de oro”, y de esa forma “validar los resultados obtenidos por la empresa Minera Newcrest Chile Limitada en una campaña de exploraciones desarrollada en 1997-1998”. Tal como declaraba el titular en su DIA, “[d]ado que el área se encuentra totalmente intervenida y existe acceso a todos los sitios donde se prevé realizar sondeos, se privilegiará el uso de los caminos existentes en el área, no contemplándose la construcción de nuevos caminos” (Sociedad Contractual Minera Eton Chile, 2007a). Así, “[l]a única actividad a realizar en esta etapa corresponde a la habilitación

---

32 Tras el acuerdo suscrito entre Golcop y Barrick Gold, con el objetivo de conformar un *joint venture* 50/50, Goldcorp se comprometió a la adquisición de Exeter Resource Corporation y el 100% del proyecto Caspiche, para ser incorporado al *joint venture*.

de las plataformas existentes para la realización de los sondeos” (Sociedad Contractual Minera Eton Chile, 2007a).

En cuanto a la evaluación de los posibles impactos del proyecto sobre las comunidades Colla, cabe destacar que en su DIA el titular omitió cualquier referencia a dicha variable. Además, durante la evaluación ambiental de este proyecto no se consideraron sus impactos sobre las comunidades Collas, y el organismo administrativo que debía relevar dicha variable (Secretaría Regional Ministerial SECPLAC) se excluyó del procedimiento, por considerar que no debía otorgar permisos ambientales sectoriales respecto de este proyecto (Secretaría Regional Ministerial SECPLAC de Atacama, 2007). Sin perjuicio de lo anterior, el único impacto que tuvo algún grado de consideración, aunque marginal, fue el uso de un camino de acceso que pasa por tierras de la Comunidad Colla Río Jorquera y sus Afluentes, respecto a lo cual la autoridad ambiental le solicitó al titular “indicar de qué forma NO produce [...] [afectación significativa de los sistemas de vida y costumbres de las comunidades Colla como consecuencia de una alteración de la dimensión geográfica o antropológica], este último en el ámbito de aplicación de la Ley 19.253” (COREMA de Atacama, 2007a). Frente a esto, el titular respondió “que el camino de acceso planteado en la DIA es público y existente, o sea el camino no es territorio indígena”, y “[e]l tramo en el cual dicho camino pasa por tierra indígenas es muy pequeño respecto del total de su longitud”, por lo cual el impacto no tiene el carácter de significativo (Sociedad Contractual Minera Eton Chile, 2007b).

En 2008, la empresa titular del proyecto ingresó una nueva DIA, denominada “Ampliación Caspiche Central”, con un monto de inversión de US \$30.000.000 y, esta vez, con una vida útil de dos años, siendo calificado favorablemente por medio de la RCA N°57/2009 (COREMA de Atacama, 2009). El objetivo de este proyecto era “validar y ampliar los resultados de exploraciones y prospecciones anteriores, incluyendo la realizada recientemente por el Titular en el mismo sector” (Comisión Regional

del Medio Ambiente de Atacama, 2009). Para lo anterior, el proyecto contemplaba “la realización de una campaña de prospección minera, donde se perforará un máximo de 90 sondajes, acumulando aproximadamente 80.000 metros<sup>3</sup> de material, de 400 m<sup>2</sup> cada una”, y “la construcción de 10 kilómetros de nuevos accesos” (COREMA de Atacama, 2009).

En el caso del proyecto “Ampliación Caspiche Central”, nuevamente el organismo administrativo que debía relevar los posibles impactos del proyecto sobre las comunidades indígenas (Secretaría Regional Ministerial de Desarrollo Social) se excluyó del procedimiento, y la evaluación de los impactos de esta campaña de sondaje sobre las comunidades Colla fueron subvalorados tanto por el titular como por la Autoridad Ambiental. Así consta en los diversos informes consolidados de solicitudes de aclaraciones, rectificaciones y/o ampliaciones a la DIA, y en las ADENDAS que dan respuesta a dichos informes.

Cabe destacar que, de acuerdo a lo informado por Goldcorp durante el mes de septiembre de 2017, actualmente se encuentra conformado el equipo del proyecto Caspiche, el cual ha iniciado el estudio de pre factibilidad sobre la consolidación de los depósitos a gran escala de Caspiche y Cerro Casale, por medio de un agresivo programa de exploración a escala de distrito en la propiedad de 20.000 hectáreas (Goldcorp, 2017b). Además, se evalúa instalar una sola planta y unidad de relaves para el mineral, que derive de los proyectos locales Cerro Casale y Caspiche, contemplándose avanzar en las iniciativas como una sola operación (Goldcorp, 2017b).

#### **4. MARCO JURÍDICO APLICABLE A LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y A SUS DERECHOS FRENTE A PROYECTOS DE INVERSIÓN**

A continuación se analiza el marco jurídico aplicable a los derechos de los pueblos indígenas en el contexto de los proyectos

extractivos y de explotación de recursos naturales en Chile, incluyendo tanto el ordenamiento interno como los estándares internacionales desarrollados al alero del derecho internacional de los derechos humanos. Esto resulta fundamental para identificar y analizar los impactos de los proyectos mineros incluidos en el capítulo anterior sobre los derechos de las comunidades Collas, en particular respecto a la Comunidad Colla de Pai-Ote.

Para ello, este capítulo se divide en dos secciones. En primer lugar, se exponen y analizan los estándares internacionales sobre derechos humanos aplicables a los pueblos indígenas en el contexto de proyectos de extractivos y de explotación de recursos naturales, así como el desarrollo del derecho internacional sobre los derechos humanos y las empresas, donde se identifica la responsabilidad que cabe tanto a los Estados como a las empresas en garantizar la protección y respeto de esos derechos. También se analizan las obligaciones extraterritoriales (ETO, por su sigla en inglés) que en materia de derechos humanos cabe a los Estados donde están domiciliadas las empresas, a objeto de garantizar que éstas no vulneren tales derechos a través de sus actividades fuera de sus territorios. En segundo lugar, se revisa el ordenamiento jurídico doméstico referido a los pueblos indígenas, poniéndose énfasis en la implementación de los derechos indígenas en el contexto del sistema de evaluación de impacto ambiental. Cabe destacar, como se desarrollará más adelante, que en el caso de aquellos derechos garantizados en tratados internacionales sobre derechos humanos, ratificados por Chile y que se encuentren vigentes, éstos se entienden como incorporados al ordenamiento jurídico doméstico, por expresa disposición de la Constitución Política de la República de Chile. Así lo ha entendido la doctrina mayoritaria e incluso los máximos tribunales de justicia del país, tales como la Corte Suprema y el Tribunal Constitucional de Chile. Este último órgano jurisdiccional, incluso ha hecho extensiva dicha incorporación a los dictámenes y pronunciamientos

de los órganos de control de tratados, en cuanto son intérpretes oficiales de dichos instrumentos.

#### **4.1 Estándares aplicables a los pueblos indígenas en el contexto de proyectos extractivos o de explotación de recursos naturales**

a) Los derechos de los pueblos indígenas en el derecho internacional de los derechos humanos

Durante las últimas tres décadas, y debido a la articulación e irrupción de los movimientos nacionales, regionales e internacionales de pueblos indígenas, los derechos de esos pueblos se han perfilado como un importante componente del derecho internacional de los derechos humanos, tomándose las agendas de los diversos mecanismos y órganos de protección de derechos, quienes, al alero de sus mandatos o instrumentos, han desarrollado estándares de derechos humanos aplicables a los pueblos indígenas.

Sin perjuicio de lo anterior, hasta la fecha, el único tratado internacional sobre derechos humanos que aborda de manera específica y completa los derechos de los pueblos indígenas es el Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, el cual ha sido considerado como “el instrumento jurídico internacional vinculante más completo que, en materia de protección a los pueblos indígenas y tribales, se haya adoptado hasta la fecha, y su adopción constituye un hito trascendental en la normativa internacional pertinente” (Oficina Regional para América Latina y el Caribe OIT, 2007: 7).

El Convenio 169 surge de la preocupación internacional por el hecho de que los pueblos indígenas de todo el mundo han sufrido injusticias históricas como resultado de la colonización y de haber sido desposeídos de sus territorios y recursos de uso ancestral, lo que les



ha impedido gozar de sus derechos humanos básicos en igualdad de condiciones, así como mantener y reforzar sus instituciones, culturas y tradiciones, y promover su desarrollo de acuerdo con sus aspiraciones y necesidades. De esa manera, cuando el Convenio 169 de la OIT es adoptado por la Conferencia Internacional del Trabajo en 1989, la comunidad internacional perseguía el objetivo explícito de rectificar el modo en que había afrontado históricamente la cuestión de los pueblos indígenas, buscando “eliminar la orientación hacia la asimilación de las normas anteriores” (Preámbulo, Convenio 169 de la OIT). Para lo anterior, el Convenio 169 se asienta sobre la idea de que la diversidad cultural es un valor que debe ser protegido y promovido, consagrando una serie de derechos que son atribuidos a los pueblos indígenas en su específica condición de sujetos colectivos<sup>33</sup>, lo que representa una novedad y cambio en relación al tradicional paradigma liberal moderno que atribuye la titularidad de derechos sobre el individuo<sup>34</sup>.

---

33 Al precisar su ámbito de aplicación en su artículo 1.1, dicho Convenio define a los pueblos tribales e indígenas en países independientes. De acuerdo con dicha disposición, son pueblos tribales aquellos grupos “cuyas condiciones sociales, culturales y económicas les distinguen de otros sectores de la colectividad nacional, y que estén regidos total o parcialmente por sus propias costumbres o tradiciones o por una legislación especial”. A su vez, los pueblos indígenas son aquellos colectivos que descienden: “de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ella”. Sin perjuicio de lo anterior, el artículo 1.2 precisa que “[l]a conciencia de su identidad indígena o tribal deberá considerarse un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones del presente Convenio”. De esa manera, el énfasis para determinar la titularidad de los derechos que consagra el Convenio 169 y el estatus de pueblo indígena o tribal depende de la autoidentificación colectiva e individual, único criterio válido y que se deriva de la autonomía que el derecho internacional de los derechos humanos le ha reconocido a estos colectivos. Esto ha sido reconocido expresamente por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), entre otros precedentes importantes, en su sentencia del 24 de agosto de 2010, en el caso de la Comunidad Indígena Xákmok Kásek con Paraguay (Corte IDH, 2010).

34 En el mismo sentido, el artículo 1 de la Declaración sobre Derechos de los Pueblos Indígenas de la ONU establece que: “Los indígenas tienen derecho, como pueblos o como personas,

Tal como destaca Meza–Lopehandía (2016), este cambio de paradigma se expresa en la centralidad que el Convenio 169 otorga a tres cuestiones estrechamente relacionadas entre sí: 1) la protección y reconocimiento de los derechos territoriales de los pueblos indígenas, en la medida en que dichos pueblos mantienen una relación estrecha con su hábitat, del cual dependen su supervivencia cultural y material, lo que supone una reconfiguración del modelo tradicional de la propiedad del derecho civil que implica una relación “arbitraria” con la “cosa”; 2) el reconocimiento tanto de ciertos ámbitos de autonomía como de los sistemas jurídicos e instituciones propias de los pueblos indígenas; y 3) el establecimiento de derechos procedimentales de carácter participativo, obligatorio e incidente, los que se concretan a través de la consulta y participación indígena, que han sido considerados por la propia OIT como la “piedra angular del Convenio” (CEACR, 2009a)<sup>35</sup>.

## b) Derechos territoriales de los pueblos indígenas

Tal como fue señalado, entre los derechos colectivos más relevantes que garantiza el Convenio 169 a los pueblos indígenas se encuentran los

---

al disfrute pleno de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales reconocidos por la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de Derechos Humanos y la normativa internacional de los derechos humanos”. A nivel regional, la Corte IDH ha señalado: “[...] la normativa internacional relativa a pueblos y comunidades indígenas o tribales reconoce derechos a los pueblos como sujetos colectivos del Derecho Internacional y no únicamente a sus miembros. Puesto que los pueblos y comunidades indígenas o tribales, cohesionados por sus particulares formas de vida e identidad, ejercen algunos derechos reconocidos por la Convención desde una dimensión colectiva, la Corte señala que las consideraciones de derecho expresadas o vertidas en la presente Sentencia deben entenderse desde dicha perspectiva colectiva” (Corte IDH, 2012, párr. 231).

35 En el mismo sentido, la Corte IDH ha señalado que “[e]l reconocimiento del derecho a la consulta de las comunidades y pueblos indígenas y tribales está cimentado, entre otros, en el respeto a sus derechos a la cultura propia o identidad cultural [...], los cuales deben ser garantizados, particularmente, en una sociedad pluralista, multicultural y democrática” (Corte IDH, 2012, párr. 159).

derechos territoriales, los cuales tienen implicancias clave en el contexto del desarrollo de proyectos extractivos. En efecto, el Convenio 169 consagra el deber de los Estados de: “[...] respetar la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con las tierras o territorios, o con ambos, según los casos, que ocupan o utilizan de alguna otra manera, y en particular los aspectos colectivos de esa relación” (art. 13.1). Junto a lo anterior, el Convenio 169 define el concepto de territorio, el que incorpora el término “tierras”, y “[...] cubre la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna otra manera” (artículo 13.2).

A partir de esta última definición, este instrumento internacional reconoce una serie de derechos específicos de los pueblos indígenas sobre sus territorios, distinguiendo entre el derecho de propiedad y posesión ancestral (cuyo fundamento es la ocupación ancestral y no la existencia de un título reconocido por el Estado), y el derecho a utilizar tierras o hábitats que no estén exclusivamente ocupados por ellos, pero a los que hayan tenido acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencia, debiendo “prestarse particular atención a la situación de los pueblos nómadas y de los agricultores itinerantes” (artículo 14).

Como garantías del derecho de propiedad y posesión ancestral de los pueblos indígenas y tribales, el Convenio enfatiza el deber de los Estados de adoptar todas “[...] las medidas que sean necesarias para determinar las tierras que los pueblos interesados ocupan tradicionalmente y garantizar la protección efectiva de sus derechos de propiedad y posesión” (art. 14.2). De la misma forma, subraya la obligación de los Estados de instituir “[...] procedimientos adecuados en el marco del sistema jurídico nacional para solucionar las reivindicaciones de tierras formuladas por los pueblos interesados” (art. 14.3)<sup>36</sup>.

---

36 Tal como ha señalado la Comisión de Expertos en Convenios y Recomendaciones (CEACR) de la OIT: “[...] el procedimiento, para que sea adecuado, debe estar encaminado a que los

Por otra parte, el artículo 15.1 del Convenio 169 consagra como parte de los derechos territoriales de los pueblos indígena y tribales, derechos específicos sobre los recursos naturales existentes en sus territorios, lo que comprende su derecho “[...] a participar en la utilización, administración y conservación de dichos recursos”.

Finalmente, el derecho de propiedad y posesión ancestral de los pueblos indígenas se ve garantizado por su derecho a no ser trasladados de las tierras que ocupan sin su consentimiento, dado libremente y con pleno conocimiento de causa (art. 16 del Convenio).

El año 2007, los derechos reconocidos en el Convenio 169 se vieron reafirmados con la aprobación de la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (DNUDPI), instrumento aprobado con el voto favorable de Chile. Así, entre otras cosas, la DNUDPI desarrolla y explica el derecho de los pueblos indígenas a que se respete la importancia especial que para sus culturas y valores espirituales reviste su relación con sus territorios, lo que comprende el derecho al ejercicio de la relación espiritual con el territorio y acceso a sitios sagrados. En esa línea, el artículo 25 de la DNUDPI reconoce el derecho de los pueblos indígenas a:

“[...] mantener y fortalecer su propia relación espiritual con las tierras, territorios, aguas, mares costeros y otros recursos que tradicionalmente han poseído u ocupado y utilizado y a asumir las responsabilidades que a ese respecto les incumben para con las generaciones venideras”.

---

pueblos indígenas puedan solucionar las reivindicaciones de tierras demostrando la ocupación tradicional. Si los pueblos indígenas no pudieran hacer valer la ocupación tradicional como fuente de derechos de propiedad y de posesión, el artículo 14 del Convenio se vaciaría de contenido. La Comisión es consciente de la complejidad de plasmar este principio en la legislación, así como de diseñar procedimientos adecuados, pero subraya al mismo tiempo que el reconocimiento de la ocupación tradicional como fuente de derechos de propiedad y posesión mediante un procedimiento adecuado, es la piedra angular sobre la que reposa el sistema de derechos sobre la tierra establecido por el Convenio” (2009b).

Por otra parte, en términos similares al artículo 14 del Convenio 169, la DNUDPI consagra el derecho de los pueblos indígenas a las tierras, territorios y recursos que tradicionalmente han poseído, ocupado, utilizado o adquirido (artículo 26.1) y el derecho a poseer, utilizar, desarrollar y controlar las tierras, territorios y recursos que poseen en razón de su ocupación o utilización tradicional, así como aquellos que hayan adquirido de otra forma (artículo 26.2). En consonancia con lo anterior, los Estados tienen el deber de asegurar el reconocimiento y protección jurídica de esas tierras, territorios y recursos de los pueblos indígenas, respetando debidamente sus costumbres y sistemas de tenencia de la tierra (artículo 26.3). En el mismo sentido, la DNUDPI establece el deber de los Estados de establecer y aplicar, con la participación de los pueblos indígenas, procesos adecuados en los que se reconozcan debidamente las costumbres y sistemas de tenencia de la tierra de los pueblos indígenas, para reconocer y adjudicar los derechos de esos pueblos en relación con sus tierras, territorios y recursos, comprendidos aquellos que tradicionalmente han poseído, ocupado o utilizado (artículo 27). Finalmente, la DNUDPI garantiza el derecho de los pueblos indígenas a la restitución de las tierras, territorios y recursos que tradicionalmente hayan poseído, ocupado o utilizado y que hayan sido confiscados, tomados, ocupados, utilizados o dañados sin su consentimiento libre, previo e informado (artículo 28.1). Cuando ello no sea posible, como parte del derecho a la restitución, los pueblos indígenas tienen derecho a una indemnización justa y equitativa, que consistirá en tierras, territorios y recursos de igual calidad, extensión y condición jurídica o en una indemnización monetaria u otra reparación adecuada, salvo que los pueblos interesados hayan convenido libremente en otra cosa (artículo 28.2).

A nivel regional, tanto la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) como la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), al referirse en particular al derecho de propiedad garantizado en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 21) en el contexto de los pueblos indígenas y tribales, han producido jurisprudencia clave sobre los

derechos de los pueblos indígenas a sus tierras comunales<sup>37</sup>. Uno de los ejemplos más emblemáticos en este sentido se dio en el fallo de la Corte IDH en el caso Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs. Nicaragua en 2001 (Corte IDH, 2001). Este precedente es relevante, pues fue la primera sentencia vinculante en que se confirmó que los derechos de propiedad de los pueblos indígenas y tribales sobre las tierras comunales emanaban de su ocupación tradicional, y no de un título extendido por el Estado que reconozca dicha propiedad (Corte IDH, 2001). Además, la Corte IDH sostuvo que los miembros de los pueblos indígenas que hubieran salido de sus tierras tradicionales o interrumpido su posesión sobre éstas, no perdían su derecho de propiedad, incluso cuando hubieran sido expropiadas o trasladadas a terceros, salvo cuando las tierras hubieran sido legítimamente trasladadas a terceros de buena fe.

La Corte IDH ha sido enfática al subrayar que la cultura de los pueblos indígenas corresponde a una forma particular de ser, ver y actuar en el mundo, constituido a partir de su estrecha relación con sus territorios y recursos naturales presentes en ellos, no sólo por ser éstos su principal medio de subsistencia, sino, además, porque constituyen un elemento integrante de su cosmovisión, religiosidad y, por ende, de su identidad cultural<sup>38</sup>. De esta manera, tanto la CIDH como la Corte IDH han concluido que los instrumentos interamericanos de derechos humanos protegen el derecho de los integrantes de los pueblos indígenas y tribales a gozar de la particular relación espiritual con el territorio que

---

37 Tal como señaló la Corte IDH en este caso: “[m]ediante una interpretación evolutiva de los instrumentos internacionales de protección de derechos humanos, tomando en cuenta las normas de interpretación aplicables y, de conformidad con el artículo 29.b de la Convención – que prohíbe una interpretación restrictiva de los derechos –, esta Corte considera que el artículo 21 de la Convención protege el derecho a la propiedad en un sentido que comprende, entre otros, los derechos de los miembros de las comunidades indígenas en el marco de la propiedad comunal, la cual también está reconocida en la Constitución Política de Nicaragua”. Corte Interamericana Derechos Humanos, Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs. Nicaragua, Sentencia de 31 de agosto de 2001. Serie C No. 79, párrafo 148.

38 Ver Corte IDH, Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay (2005, párr. 135); Corte IDH, Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguay (2006, párr. 118); y, más

han usado y ocupado tradicionalmente<sup>39</sup>. En este sentido, los Estados tienen la obligación de proteger los territorios indígenas y la relación entre esta base territorial y los pueblos indígenas o tribales, como medio para permitir el ejercicio de su vida espiritual. Esto, dado que, en palabras de la CIDH: “[...] las limitaciones al derecho de propiedad indígena también pueden afectar el derecho al ejercicio de la propia religión, espiritualidad o creencias, derecho que se reconoce en el artículo 12 de la Convención Americana y el artículo III de la Declaración Americana. Los Estados tienen la obligación de garantizar a los pueblos indígenas la libertad de conservar sus formas propias de religiosidad o espiritualidad, incluyendo la expresión pública de este derecho y el acceso a los sitios sagrados, sea que se encuentren en propiedad privada o no” (CIDH, 2009, párr. 151)<sup>40</sup>.

c) El Derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación y a reforzar sus propias instituciones

El derecho internacional de los derechos humanos ha dado importantes pasos en el reconocimiento de los derechos de autonomía y

---

recientemente, Corte IDH, caso de la Comunidad Garífuna Triunfo de La Cruz y sus miembros vs. Honduras (2015a).

39 La CIDH ha señalado que: “Los pueblos indígenas y tribales consideran que ciertos lugares, fenómenos o recursos naturales son especialmente sagrados de conformidad con su tradición, y requieren especial protección. Los territorios y recursos naturales de los pueblos indígenas y tribales son un elemento constitutivo de su cosmovisión y su religiosidad, dado que para ellos, los conceptos de familia y de religión se conectan íntimamente con los lugares donde los cementerios ancestrales, los lugares de significado e importancia religiosos y los patrones de parentesco se han desarrollado a partir de la ocupación y uso de sus territorios físicos” (CIDH, 2009, párr. 150).

40 Al respecto el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial de la ONU ha señalado que “está consciente de que en muchas regiones del mundo se ha discriminado y sigue discriminándose a los pueblos indígenas, y se les ha privado de sus derechos humanos y libertades fundamentales, y concretamente, de que los colonizadores, las empresas comerciales y las empresas de Estado les han arrebatado sus tierras y sus recursos. En consecuencia, la conservación de su cultura y de su identidad histórica se ha visto y sigue viéndose amenazada”. ONU. Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial. Recomendación general No 23, relativa a los derechos de los pueblos indígenas, HRI/gEN/1/Rev.7 at 248 (1997), párr. 3.

libre determinación de los pueblos indígenas, los cuales incluyen su derecho a decidir, según su propio derecho consuetudinario e instituciones, cómo utilizar las tierras y recursos naturales que poseen, y de los cuales dependen sus vidas y sus culturas. En el Convenio 169 de la OIT, este derecho se encuentra garantizado en el artículo 7.1, que consagra el derecho de los pueblos indígenas y tribales a:

“[...] decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural”.

El derecho de los pueblos indígenas a decidir sus prioridades en materia de desarrollo se conecta con sus derechos territoriales y aquellos sobre sus recursos de uso tradicional, así como con sus derechos participativos y de contenido procedimental, tales como el derecho a participar en la toma de decisiones y ser consultados sobre las medidas susceptibles de afectarles. Estos últimos derechos de contenido procedimental serán analizados en el apartado siguiente.

Asimismo, el derecho de los pueblos indígenas a decidir sus prioridades en materia de desarrollo se conecta con otras disposiciones relevantes del Convenio, relativas al deber de los Estados de reconocer y respetar las actividades tradicionales y de subsistencia de los pueblos indígenas, las cuales son la base material de su sustento económico y cultural, y, por tanto, de su autonomía colectiva. Así, destaca el artículo 23.1 del Convenio 169, que señala:

“La artesanía, las industrias rurales y comunitarias y las actividades tradicionales y relacionadas con la economía de subsistencia de los pueblos interesados, como la caza, la



pesca, la caza con trampas y la recolección, deberán reconocerse como factores importantes del mantenimiento de su cultura y de su autosuficiencia y desarrollo económicos. Con la participación de esos pueblos, y siempre que haya lugar, los gobiernos deberán velar por que se fortalezcan y fomenten dichas actividades”.

Una de las disposiciones más relevantes, y que establece los derechos de gobernanza de los pueblos indígenas y tribales sobre sus recursos naturales de uso tradicional, es el ya citado artículo 15.1 del Convenio 169. Esta disposición consagra derechos específicos de los pueblos indígenas sobre los recursos naturales de uso tradicional, lo que comprende su derecho “[...] a participar en la utilización, administración y conservación de dichos recursos”, configurando el sustento de la gobernanza indígena sobre la biodiversidad y otros bienes naturales comunes que se encuentren dentro de los territorios ancestrales de los pueblos indígenas.

Además, el derecho de los pueblos indígenas a mantener y a decidir conforme a sus propias instituciones y prácticas jurídicas emana, entre otras disposiciones relevantes, del artículo 8.2 del Convenio 169 de la OIT. Esta disposición sienta las bases de un pluralismo jurídico basado en el respeto de los derechos humanos, al reconocer, entre otras cosas, el derecho de los pueblos indígenas y tribales a “conservar sus costumbres e instituciones propias, siempre que éstas no sean incompatibles con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional ni con los derechos humanos internacionalmente reconocidos”.

Como correlatos y garantías de estos derechos, el Convenio 169 de la OIT consagra una serie de obligaciones específicas de los Estados en relación con formas de gobernanza de los pueblos indígenas sobre sus bienes naturales de uso tradicional, las cuales emanan de diversas normas contenidas en este tratado internacional e imponen obligaciones de reconocimiento, respeto y protección. Así, el artículo 2 del Convenio establece el deber de los gobiernos de “asumir la responsabilidad de

desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad”. A su vez, en su artículo 4.1, establece el deber de los Estados de adoptar las medidas especiales que se precisen para salvaguardar los sistemas institucionales y culturales de los pueblos indígenas. Agregando que “tales medidas especiales no deberán ser contrarias a los deseos expresados libremente por los pueblos interesados” (art. 4.2)<sup>41</sup>. En términos similares, el artículo 5.a del mismo Convenio señala que, al ser aplicadas por los Estados las disposiciones en él presentes, “deberán reconocerse y protegerse los valores y prácticas sociales, culturales, religiosos y espirituales propios de dichos pueblos y deberá tomarse debidamente en consideración la índole de los problemas que se les plantean tanto colectiva como individualmente”. Además, agrega que “deberá respetarse la integridad de los valores, prácticas e instituciones de esos pueblos” (art. 5.b) y que “deberán adoptarse, con la participación y cooperación de los pueblos interesados, medidas encaminadas a allanar las dificultades que experimenten dichos pueblos al afrontar nuevas condiciones de vida y de trabajo” (art. 5.c).

La DNUDPI progresa en el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas a controlar los acontecimientos que los afecten a ellos y a sus tierras, territorios y recursos, y a mantener y reforzar sus instituciones, culturas y tradiciones, y promover su desarrollo de acuerdo con sus aspiraciones y necesidades. Así, entre otras disposiciones fundamentales de este instrumento internacional de derechos humanos específicos de los pueblos indígenas, se le reconoce expresamente a estos pueblos su derecho a la libre determinación. En ejercicio de ese derecho, los pueblos indígenas

---

41 En el mismo sentido, la Corte IDH ha señalado que las medidas especiales que adopten los Estados deben respetar la identidad social y cultural, derecho consuetudinario e instituciones propias de los pueblos indígenas y tribales: “[e]n lo que respecta a pueblos indígenas, es indispensable que los Estados otorguen una protección efectiva que tome en cuenta sus particularidades propias, sus características económicas y sociales, así como su situación de es-

“[...] determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural” (art. 3), y tienen “[...] derecho a la autonomía o al autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales, así como a disponer de medios para financiar sus funciones autónomas” (art. 3). Por su parte, en reconocimiento del derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación, la DNUDPI establece que los pueblos indígenas tienen derecho a determinar y elaborar las prioridades y estrategias para el desarrollo o la utilización de sus tierras o territorios y otros recursos (artículo 32).

Además, la DNUDPI garantiza a los pueblos indígenas su derecho a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales (art. 5); a disfrutar de forma segura de sus propios medios de subsistencia y desarrollo; y a dedicarse libremente a todas sus actividades económicas tradicionales y de otro tipo (art. 20.1). En caso de que los pueblos indígenas hayan sido desposeídos de sus medios de subsistencia y desarrollo, tienen derecho a una reparación justa y equitativa (art. 20.2).

Finalmente, en relación con la conservación y mantención de sus sistemas de salud tradicionales, los pueblos indígenas tienen derecho a “[...] sus propias medicinas tradicionales y a mantener sus prácticas de salud, incluida la conservación de sus plantas medicinales, animales y minerales de interés vital” (art. 24.1).

---

pecial vulnerabilidad, su derecho consuetudinario, valores, usos y costumbres” (Corte IDH, 2005, párr. 63). En términos similares, en su sentencia en el Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam, la Corte IDH ha señalado que: “[e]n el contexto de los integrantes de los pueblos indígenas y tribales, esta Corte ya ha expresado que es necesario la adopción de medidas especiales a fin de garantizar su supervivencia de conformidad con sus tradiciones y costumbres. Por ello, es improcedente el argumento del Estado [Surinam] respecto de su incapacidad para crear legislación en esta área debido a la presunta complejidad de la cuestión o la posible naturaleza discriminatoria de dicha legislación” (Corte IDH, 2007, párr. 103).

d) Derechos procedimentales de carácter ambiental, derecho a la compensación justa y participación en los beneficios en el contexto de proyectos extractivos

Como ya fue señalado, el derecho de los pueblos indígenas a decidir sus prioridades en materia de desarrollo se concreta, entre otros principios relevantes, en los derechos de consulta y participación del Convenio 169, los cuales son garantizados en términos generales en sus artículos 6 y 7. En efecto, el Convenio 169, en su artículo 6, establece que al aplicar las disposiciones del Convenio, los gobiernos deben consultar a los pueblos indígenas y tribales interesados, mediante procedimientos apropiados y, en particular, a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente<sup>42</sup>. Agregando que las consultas deben efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas. Para el caso de actividades de explotación de recursos naturales en territorios de pueblos indígenas y tribales, el derecho de consulta encuentra una consagración específica en el artículo 15.2 del Convenio, que establece que:

“En caso de que pertenezca al Estado la propiedad de los minerales o de los recursos del subsuelo, o tenga derechos sobre otros recursos existentes en las tierras, los gobiernos deberán establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados, a fin de determinar si los intereses de esos pueblos serían perjudicados, y en qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier progra-

---

42 En la misma línea, el artículo 19 de la DNUDPI establece que los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado.

ma de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras”.

En el derecho internacional de los derechos humanos, se han desarrollado las garantías mínimas del derecho a la consulta de los pueblos indígenas, asentándose que:

- **La obligación de consultar es responsabilidad del Estado y, por ende, no puede ser delegada a las empresas.** Así se desprende de forma clara del artículo 6 del Convenio 169 de la OIT, lo que ha sido reconocido, además, de manera expresa por la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT (CEACR, 2010). En el mismo sentido, a nivel regional tanto la CIDH como la Corte IDH han sido enfáticas en señalar que la obligación de consultar es responsabilidad del Estado, por lo que la planificación y realización de los procesos de consulta no pueden delegarse a empresas privadas o a terceros, mucho menos a la misma empresa interesada en la explotación de los recursos en el territorio de la comunidad sujeto de la consulta (Corte IDH, 2012). Así, la CIDH ha sostenido que no debe confundirse los procesos de “socialización” temprana que hacen las empresas interesadas o terceros con los pueblos indígenas sobre proyectos determinados con los procesos de consulta que deben de ser realizados por los Estados (CIDH, 2015, párr. 178).
- **La consulta debe ser previa.** Tal como ha señalado la Corte IDH, en el caso de consultas realizadas en el contexto de proyectos de explotación de recursos naturales, su carácter previo se traduce en que deben llevarse a cabo “desde las primeras etapas de la elaboración o planificación de la medida propuesta, a fin de que los pueblos indígenas puedan verdaderamente participar e influir en el proceso de adopción de decisiones” (Corte IDH, 2012, párr. 167

y 180-182; 2007, párr. 133). Esto, dado que “[e]l aviso temprano proporciona un tiempo para la discusión interna dentro de las comunidades y para brindar una adecuada respuesta al Estado” (Corte IDH, párr. 133). Asimismo, la Corte IDH ha señalado que: “el Estado debe garantizar [...] [los] derechos de consulta y participación en todas las fases de planeación y desarrollo de un proyecto que pueda afectar el territorio sobre el cual se asienta una comunidad indígena o tribal, u otros derechos esenciales para su supervivencia como pueblo, estos procesos de diálogo y búsqueda de acuerdos deben realizarse desde las primeras etapas de la elaboración o planificación de la medida propuesta, a fin de que los pueblos indígenas puedan verdaderamente participar e influir en el proceso de adopción de decisiones” (Corte IDH, 2012, párr. 167).

- **La consulta debe ser libre.** Que la consulta sea libre significa que ésta debe estar exenta de manipulación, intimidación o coerción. De acuerdo a la Corte IDH, la consulta de buena fe es incompatible con prácticas tales como intentos de desintegración de la cohesión social de las comunidades afectadas, sea a través de la captación de voluntades de los líderes comunales o del establecimiento de referentes o liderazgos paralelos, o por medio de negociaciones con miembros individuales de las comunidades, las que son contrarias a los estándares internacionales (Corte IDH, 2012, párr. 186).
- **La consulta debe ser informada.** Esto significa que los pueblos indígenas debe tener a disposición toda la información sobre la medida a ser consultada, como son los posibles riesgos y daños que implicaría el plan de desarrollo o inversión propuesto. En ese sentido, la consulta requiere que el Estado acepte y brinde información e implica una comunicación constante entre las partes (Corte IDH, 2012, párr. 208).

- **La consulta debe ser de buena fe.** Que las consultas se lleven a cabo de buena fe significa para la Corte IDH que no deben agotarse en un mero trámite formal, sino concebirse como un verdadero instrumento de participación, “que debe responder al objetivo último de establecer un diálogo entre las partes basado en principios de confianza y respeto mutuos, y con miras a alcanzar un consenso entre las mismas” (Corte IDH, 2012, párr. 186).
- **La consulta debe ser adecuada y a través de las instituciones representativas indígenas.** Diversos organismos y mecanismos de expertos internacionales se han pronunciado respecto a la exigencia de que las consultas sean adecuadas y se efectúen a través de las instituciones representativas de los pueblos indígenas, señalándose que este estándar debe ser interpretado con flexibilidad, ya que “[n]o hay un único modelo de procedimiento apropiado y éste debería tener en cuenta las circunstancias nacionales y de los pueblos indígenas, así como la naturaleza de las medidas consultadas” (Consejo de Administración OIT, 2009, párr. 42). Por su parte, la Corte IDH ha afirmado que el Estado tiene el deber de consultar con los pueblos indígenas según sus costumbres y tradiciones, tomando en cuenta “los métodos tradicionales del pueblo [...] para la toma de decisiones” (Corte IDH, 2007, párr. 133).
- **Se debe realizar con el objeto de lograr un acuerdo u obtener el consentimiento, salvo que el consentimiento sea requisito esencial.** Las consultas no son procedimientos meramente formales y tienen un objetivo sustantivo: lograr un acuerdo u obtener el consentimiento respecto a las medidas propuestas en un contexto de diálogo intercultural. Ahora bien, tal como ha sostenido la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT, la finalidad de alcanzar un acuerdo o lograr el consentimiento es sólo una finalidad inicial que no in-

valida el proceso de consulta si es que ésta no se consigue, ya que las “consultas no implican un derecho de veto ni su *resultado* será necesariamente alcanzar un acuerdo o lograr el consentimiento” (CEACR, 2010). Sin perjuicio de lo anterior, de acuerdo al principio de universalidad, interconexión e indivisibilidad de los derechos humanos, recogido expresamente en el artículo 35 del Convenio 169, se debe tener presente que incluso si el proceso de consulta fue concluido sin acuerdo o consentimiento, la decisión adoptada por el Estado debe respetar los demás derechos sustantivos reconocidos por el Convenio. Así lo ha reconocido expresamente la OIT (2013) al señalar que: “debe también subrayarse que incluso si el proceso de consulta fue concluido sin acuerdo o consentimiento, la decisión adoptada por el Estado debe respetar los derechos sustantivos reconocidos por el Convenio, tales como los derechos de los pueblos indígenas a las tierras y a la propiedad. La importancia de obtener el acuerdo o el consentimiento es mayor mientras más severas sean las posibles consecuencias para los pueblos indígenas involucrados. Si, por ejemplo, hay peligro para la continuación de la existencia de una cultura indígena, la necesidad del consentimiento con las medidas propuestas es más importante que en los casos en los que las decisiones pueden resultar en inconvenientes menores, sin consecuencias severas o duraderas” (p. 17). En términos similares, el ex Relator Especial, James Anaya (2009), señaló en sus recomendaciones realizadas a Chile en relación con los principios internacionales aplicables a la consulta en materia de derechos de pueblos indígenas: “[d]esde el punto de vista de los objetivos últimos de la consulta, esta debe tomarse como una oportunidad para abrir un diálogo normativo en torno a las demandas legítimas de los pueblos indígenas, a la luz de los derechos internacionalmente reconocidos, para acercar



posturas divergentes y para propiciar una mayor participación e inclusión de los pueblos indígenas en las estructuras institucionales del Estado” (párr. 25). Ahora bien, lo señalado hasta aquí es sin perjuicio de aquellos casos en los que, a la luz del derecho internacional, los Estados tienen la obligación de obtener el consentimiento de los pueblos indígenas afectados, tales como en el caso de traslado o reubicación<sup>43</sup>, almacenamiento o eliminación de materiales peligrosos en las tierras o territorios de los pueblos indígenas<sup>44</sup> y cuando se trate de planes de desarrollo o de inversión a gran escala que tendrían un mayor impacto dentro del territorio del pueblo o comunidad indígena o tribal<sup>45</sup>.

Ahora bien, otro derecho de carácter procedimental, pero que se orienta a la protección de los derechos sustantivos de los pueblos indígenas y tribales en el contexto de proyectos extractivos, es el derecho de estos pueblos a que los Estados: “efectúen estudios, en cooperación con los pueblos interesados, a fin de evaluar la incidencia social, espiritual y cultural y sobre el medio ambiente que las actividades de desarrollo previstas puedan tener sobre esos pueblos” (art. 7.3). Agregándose que “[l]os resultados de estos estudios deberán ser considerados como criterios fundamentales para la ejecución de las actividades mencionadas”.

---

43 En efecto, el artículo 16.2 del Convenio 169 de la OIT señala, entre otras cosas, que: “Cuando excepcionalmente el traslado y la reubicación de esos pueblos se consideren necesarios, sólo deberán efectuarse con su consentimiento, dado libremente y con pleno conocimiento de causa”. En términos similares el artículo 10 de la DNUDPI, señala que no se procederá a ningún traslado sin el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas interesados.

44 El artículo 29.2 de la DNUDPI señala que: “Los Estados adoptarán medidas e caces para asegurar que no se almacenen ni eliminen materiales peligrosos en las tierras o territorios de los pueblos indígenas sin su consentimiento libre, previo e informado”.

45 Así lo han señalado tanto Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial de Naciones Unidas (CERD, por su siglas en inglés) (CERD, 2003, párr. 16) como la Corte IDH (2007, párr. 134).

Tal como ha señalado la CIDH (2015) en relación con esta exigencia, para la evaluación correcta de los impactos de los proyectos extractivos o de desarrollo sobre los pueblos indígenas no basta con el enfoque ambiental tradicional:

“[...] sino que los impactos de determinado proyecto deben ser evaluados también desde la perspectiva de los derechos humanos que pueden ser afectados, lesionados o de algún modo restringidos. Dicho de otro modo, la preocupación central de la CIDH es la inclusión de criterios y procedimientos que permitan asegurar un análisis del impacto en los derechos humanos involucrados dentro del proceso de toma de decisiones. En los casos en que tales actividades puedan afectar pueblos o comunidades indígenas, tribales y afrodescendientes se encuentra el deber especial, ya desarrollado por los órganos del sistema interamericano, de llevar a cabo estudios previo de impacto social y ambiental, con participación de estos pueblos o comunidades” (párr. 89).

A su vez, la Corte IDH ha señalado que tales estudios deben “realizarse conforme a los estándares internacionales y buenas prácticas al respecto”<sup>46</sup> y por “entidades con la supervisión del Estado” (Corte IDH, 2007, párr. 129; 2012, párr. 205). Además, ha agregado que “uno de los factores que debiera tratar el estudio de impacto social y ambiental es el impacto acumulado que han generado los proyectos existentes y los que vayan a generarse los proyectos que ya han sido propuestos” (Corte IDH, 2008, párr. 41). Asimismo, y como parte de una ética de evaluación de impacto respetuosa de los derechos humanos, los estudios de impacto socioambiental “deben respetar las tradiciones y cultura del pueblo” (Corte IDH, 2008, párr. 41), y sus resultados deben ser compartidos con las comunidades a fin de que puedan tomar una decisión informada. Finalmente, la Corte IDH ha señalado que la finalidad última de las

---

46 En este sentido, el proceso de implementación de la Convención sobre la Diversidad Bio-

evaluaciones de impacto socioambiental debe ser “preservar, proteger y garantizar la relación especial” de los pueblos indígenas y tribales con sus territorios y garantizar su subsistencia como pueblos (Corte IDH, 2008, párr. 40). De este modo, en caso de que se vean afectados pueblos indígenas y tribales o comunidades afrodescendientes, los Estados deben adoptar las medidas necesarias para asegurar el cumplimiento de esos deberes especiales.

Finalmente, cabe destacar que, en el contexto de proyectos de desarrollo y de explotación de recursos naturales, el artículo 15.2 del Convenio 169, luego de establecer el deber de los Estados de consultar a los pueblos afectados por estas iniciativas, agrega que “[l]os pueblos interesados deberán participar siempre que sea posible en los beneficios que reporten tales actividades, y percibir una indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de esas actividades” (art. 15.2).

Un pronunciamiento relevante que articula los derechos de propiedad ancestral de los pueblos indígenas con aquellos de contenido procedimental en el sistema interamericano de protección de derechos humanos, se dio en el caso Pueblo Saramaka Vs. Surinam, donde se desarrollan una serie de estándares específicos para el caso de los pueblos indígenas y tribales en relación con sus recursos naturales de uso tradicional. En efecto, en su sentencia, la Corte IDH (2007) concluyó, entre otras cosas, que el Estado de Surinam violó los derechos colectivos del Pueblo Saramaka a usar y gozar de los recursos naturales que se encuentran dentro del territorio que ocupan tradicionalmente y que son necesarios para su

---

lógica (1992) es, asimismo, relevante para la protección del medio ambiente de los pueblos indígenas, toda vez que en este contexto se han venido desarrollando y analizando buenas prácticas para la ejecución de estudios de impacto. En efecto, en 2004, la Conferencia de las Partes del Convenio adoptó las Directrices Voluntarias Akwé: Kon para la realización de estudios de impacto cultural, ambiental y social en relación con proyectos llevados a cabo en territorios indígenas, incluyendo lugares sagrados (Secretaría del CDB, 2005).

supervivencia, derecho que se encuentra garantizado en el artículo 21 de la Convención Americana. Esto, al restringir dicho derecho mediante el otorgamiento de concesiones para exploración y extracción de recursos naturales que se hallaban dentro del territorio del Pueblo Saramaka sin su consentimiento, sin garantizar la participación efectiva en los beneficios, sin realizar y supervisar evaluaciones previas de impacto ambiental, social y cultural, y sin implementar medidas y mecanismos adecuados a fin de asegurar que esas actividades no produzcan una afectación mayor en el territorio y recursos de uso tradicional de los Saramaka.

Como se aprecia, la protección efectiva de los recursos naturales presentes en los territorios indígenas requiere que los Estados garanticen a sus miembros el ejercicio de ciertos derechos humanos de índole procedimental, principalmente el acceso a la información, la participación en la toma de decisiones y el acceso a la justicia (CIDH, 2015). En el caso de los pueblos indígenas, la participación en las decisiones sobre actividades de desarrollo que pudieran afectar sus territorios no sólo implica llevar a cabo procedimientos de consulta previa a fin de determinar si los intereses de esos pueblos serán perjudicados y en qué medida, sino que también el derecho a participar en los beneficios que reporten tales actividades, y percibir una indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de ellas.

e) Responsabilidad del Estado por actos de terceros: Empresas y derechos humanos

Las obligaciones generales de los Estados en materia de derechos humanos tienen relación con su respeto y garantía. Así se señala expresamente en el artículo 1.1 de la Convención Americana, que establece las obligaciones de los Estados Parte de respetar y garantizar los derechos humanos de todas las personas que se encuentran dentro de su jurisdicción, sin discriminación

índole alguna. Tal como ha señalado la Corte IDH desde sus primeras sentencias, dicho artículo es fundamental para determinar si una violación de los derechos humanos reconocidos por la Convención puede ser atribuida a un Estado Parte y, por tanto, establecer la responsabilidad internacional de éstos por dichas violaciones. En este sentido, la obligación de respetar se traduce en “el deber del Estado de no injerir, obstaculizar o impedir el acceso de los bienes que constituyen el objeto del derecho” (CIDH, 2015, párr. 39). A su vez, la obligación de garantizar:

“[...] implica el deber de los Estados Partes de organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos” (Corte IDH, 1988, párr. 166).

Ahora bien, los órganos del sistema interamericano de derechos humanos “han reconocido reiteradamente que, en determinadas circunstancias, puede generarse responsabilidad internacional del Estado por atribución a éste de actos violatorios de derechos humanos cometidos por particulares, lo que incluye claramente a las empresas privadas” (CIDH, 2015, párr. 46). De la misma forma, en el sistema de Naciones Unidas de protección de derechos humanos, el Comité de Derechos Humanos, órgano que supervisa el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, ha señalado que:

“Las obligaciones positivas de los Estados Partes de velar por los derechos del Pacto sólo se cumplirán plenamente si los individuos están protegidos por el Estado, no sólo contra las violaciones de los derechos del Pacto por sus agentes, sino también contra los actos cometidos por personas o entidades privadas que obstaculizarían el disfrute de los derechos del Pacto en la medida en que son susceptibles de aplicación entre personas o entidades privadas” (Comité de Derechos Humanos, 2004, párr. 80).

En este contexto, tanto el sistema de Naciones Unidas como el sistema Interamericano de Derechos Humanos han comenzado hace ya varios años a abordar la temática de las empresas y los derechos humanos. En 2005, la antigua Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas estableció un mandato para un “Representante Especial del Secretario general para la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas”, y solicitó al Secretario General que designara al titular del mandato, siendo nombrado John Ruggie. El año 2010, el Representante Especial Ruggie presentó su informe sobre los Principios Rectores (PR) sobre las empresas y los derechos humanos al Consejo de Derechos Humanos de esta entidad (Consejo de Derechos Humanos, 2011). El Consejo de Derechos Humanos hizo suyos dichos PR a través de su resolución 17/4 de 16 de junio de 2011.

Los PR de las Naciones Unidas en esta materia se basan en tres pilares fundamentales: 1) La obligación del Estado de proteger frente a los abusos de derechos humanos cometidos por terceros, incluidas las empresas, mediante medidas adecuadas, actividades de reglamentación y sometimiento a la justicia (Pilar 1); 2) la obligación y responsabilidad de las empresas de respetar los derechos humanos, lo que implica el deber de evitar vulnerar los derechos de las personas y reparar las consecuencias negativas de sus actividades, lo que se ha conceptualizado como “la debida diligencia” (Pilar 2); y 3) la necesidad de establecer mecanismos efectivos de reparación, lo que implica que tanto los Estados como las empresas deben garantizar que las víctimas de abusos a sus derechos humanos por parte de empresas tengan acceso a mecanismos efectivos para la reparación, tanto judiciales como extrajudiciales (Pilar 3).

Cabe destacar que, como establecen expresamente los PR:

“En ningún caso debe interpretarse que estos Principios Rectores establezcan nuevas obligaciones de derecho inter-

nacional ni que restrinjan o reduzcan las obligaciones legales que un Estado haya asumido, o a las que esté sujeto de conformidad con las normas de derecho internacional en materia de derechos humanos” (Consejo de Derechos Humanos, 2011).

En cumplimiento del deber de protección de los Estados (Pilar 1), éstos tienen, entre otras obligaciones, las de: a) Hacer cumplir las leyes que tengan por objeto o por efecto hacer respetar los derechos humanos a las empresas, evaluar periódicamente si tales leyes resultan adecuadas y remediar eventuales carencias; b) Asegurar que otras leyes y normas que rigen la creación y las actividades de las empresas, como el derecho mercantil, no restrinjan sino que propicien el respeto de los derechos humanos por parte de las empresas; c) Asesorar de manera eficaz a las empresas sobre cómo respetar los derechos humanos en sus actividades; d) Alentar y, si es preciso, exigir a las empresas que expliquen cómo tienen en cuenta el impacto de sus actividades sobre los derechos humanos (Consejo de Derechos Humanos, 2011).

A su vez, en cumplimiento de su obligación de respetar los derechos humanos (Pilar 2) las empresas deben “abstenerse de infringir los derechos humanos de terceros y hacer frente a las consecuencias negativas sobre los derechos humanos en las que tengan alguna participación” (Consejo de Derechos Humanos, 2011, Principio 11) –ejercer la diligencia debida–, para garantizar que sus actividades y relaciones no violan los derechos humanos. Los Principios Rectores establecen claramente que esta responsabilidad es extensiva a todas las operaciones y relaciones de las empresas y que ésta es independiente de lo que el Estado haga o deje de hacer. De acuerdo con los PR, la responsabilidad de las empresas se refiere a “derechos humanos internacionalmente reconocidos que abarcan, como mínimo, los derechos enunciados en la Carta Internacional de Derechos Humanos y los principios relativos a los derechos fundamentales

establecidos en la Declaración de la Organización Internacional del Trabajo relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo” (Consejo de Derechos Humanos, 2011, Principio 12).

De acuerdo a los mismos PR, la responsabilidad de las empresas, además, les obliga a “prevenir o mitigar las consecuencias negativas sobre los derechos humanos directamente relacionadas con operaciones, productos o servicios prestados por sus relaciones comerciales, incluso cuando no hayan contribuido a generarlos” (Consejo de Derechos Humanos, 2011, Principio 13). La debida diligencia en materia de derechos humanos, incluye “una evaluación del impacto real y potencial de las actividades sobre los derechos humanos, la integración de las conclusiones, y la actuación al respecto; el seguimiento de las respuestas y la comunicación de la forma en que se hace frente a las consecuencias negativas”. Se trata, de acuerdo a los PR, de “las consecuencias negativas sobre los derechos humanos que la empresa haya provocado o contribuido a provocar a través de sus propias actividades, o que guarden relación directa con sus operaciones, productos o servicios prestados por sus relaciones comerciales” (Consejo de Derechos Humanos, 2011, Principio 17). Además, los mismos PR disponen que si las empresas han provocado o contribuido a provocar consecuencias negativas, éstas “deben repararlos o contribuir a su reparación por medios legítimos” (Consejo de Derechos Humanos, 2011, Principio 22).

Finalmente, en cuanto a los mecanismos de reparación (Pilar 3), los PR disponen que, como parte de su deber de protección contra las violaciones de derechos humanos relacionadas con actividades empresariales, “los Estados deben tomar medidas apropiadas para garantizar, por las vías judiciales, administrativas, legislativas o de otro tipo que correspondan, que cuando se produzcan ese tipo de abusos en su territorio y/o jurisdicción los afectados puedan acceder a mecanismos de reparación eficaces” (Consejo de Derechos Humanos, 2011, Principio 25). Junto a ello, los Estados deben facilitar el acceso a mecanismos de



reclamación no estatales (Consejo de Derechos Humanos, 2011, Principio 28). Finalmente, las empresas “deben garantizar la disponibilidad de mecanismos de reclamación eficaces” (Consejo de Derechos Humanos, 2011, Principio 30)<sup>47</sup>.

Dada los graves impactos que muchas actividades empresariales han ocasionado en los pueblos indígenas, el grupo de Trabajo de Naciones Unidas sobre Empresas y Derechos Humanos (gT), establecido el 2011 como procedimiento especial para promover los PR, elaboró uno de sus primeros informes temáticos en relación a las implicancias de estos PR para los pueblos indígenas (gT, 2013). Entre los aspectos más relevantes de dicho informe, el gT dispone que de conformidad con los derechos humanos reconocidos internacionalmente, los Estados tienen la obligación de consultar previamente, antes de aprobar o autorizar la ejecución de proyectos de explotación de recursos naturales que afecten a los derechos de los pueblos indígenas sobre tierras, territorios y recursos. Además, enfatizó que:

“[...] en determinadas circunstancias, existe la obligación de obtener el consentimiento de los pueblos indígenas interesados, independiente de que las consultas tengan por finalidad general procurar el consentimiento. En el mismo sentido, se dispone que, dado que las evaluaciones de impacto ambiental no son suficientes por si solos para determinar los impactos a los derechos humanos de los pueblos indígenas, en particular derechos colectivos como la tierra y la libre determinación, es importante entender las consultas sustantivas con los pueblos indígenas como instancias para “identificar toda la gama de consecuencias reales y potenciales y, en particular, para determinar y hacer frente a las consecuencias diferenciadas en función del género” (gT, 2013, párr. 31).

---

47 Tal como destaca el Observatorio Ciudadano (2016): “[...] el Estado chileno ha expresado su compromiso con los PR. Siguiendo con las recomendaciones del grupo de Trabajo de Naciones Unidas sobre Derechos Humanos y Empresas creado por Naciones Unidas el 2011,

Asimismo, el antiguo Relator Especial de la Naciones Unidas sobre Derechos Humanos y Libertades Fundamentales de los Indígenas, James Anaya, basado en el marco conceptual de los PR, intentó determinar el alcance de la debida diligencia de las empresas en relación con el deber de respetar los derechos de los pueblos indígenas. Tal como sostuvo el ex Relator Especial en relación con la debida diligencia que le cabe a las empresas en materia de derechos humanos, éstas no pueden excusarse para desconocer los territorios de pueblos indígenas en la ausencia de un reconocimiento oficial de la propiedad indígena por parte del Estado (Anaya, 2010). Además, en relación con los procesos de consulta, aclaró que se trata de una obligación fundamental del Estado, y no de las empresas, sin perjuicio de que éstas pueden impulsar, con la supervisión del Estado, diálogos con las comunidades afectadas, en especial en relación con la realización de estudios de impacto social, la adopción de medidas de compensación y el reparto de beneficios derivados de los proyectos (Anaya, 2010, párr. 60-70). En cuanto a los estudios de impacto, el ex Relator Especial sostuvo que éstos deben basarse en criterios de derechos humanos y estar enfocados a adoptar todas las medidas para prevenir los posibles impactos negativos de las actividades proyectadas sobre el medio ambiente y la vida económica, social y cultural de los pueblos indígenas (Anaya, 2010). Además, en cuanto a la participación en los beneficios, señaló que ésta debe ser justa y equitativa, y su concreción corresponde al cumplimiento de un derecho y no a una concesión voluntaria o caritativa que busque el apoyo social del proyecto (Anaya, 2010). Por último, el ex Relator Especial plantea la necesidad de superar los enfoques basados únicamente en pagos monetarios, los que pueden

---

el gobierno de Chile anunció la elaboración de un Plan Nacional de Acción de Derechos Humanos y Empresas con el objeto de implementar los PR sobre la materia, siendo su coordinación encomendada al Ministerio de Relaciones Exteriores” (p. 127).

ser negativos y tener implicancias adversas para estos pueblos, e insta a explorar otros mecanismos de participación en los beneficios que fortalezcan la capacidad de estos pueblos de avanzar sus instituciones y prioridades de desarrollo (Anaya, 2010)<sup>48</sup>.

Dada la gran cantidad de proyectos extractivos en la región y la cada vez mayor presión sobre los recursos naturales, a nivel del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, la preocupación sobre esta materia ha llevado recientemente a la CIDH (2015) a presentar un informe temático sobre los derechos de los pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes afectados por actividades extractivas. De acuerdo a la CIDH, organismo que durante las últimas décadas ha debido procesar una gran cantidad de denuncias debido a situaciones que dicen relación con violaciones a los derechos humanos de los pueblos indígenas y tribales como consecuencia del proyectos de desarrollo o explotación, los Estados –además de las obligaciones generales en materia de derechos humanos (respetarlos y garantizarlos)– tienen obligaciones específicas tratándose de la ejecución de actividades de extracción, explotación y desarrollo por parte de empresas, públicas, privadas o mixtas, sean nacionales o extranjeras. Entre dichas obligaciones destacan: el deber de diseño, implementación y aplicación efectiva de un marco normativo adecuado; el deber de adoptar un marco jurídico que aborde de forma adecuada las compañías extranjeras; el deber de prevenir, mitigar y suspender los impactos negativos sobre los derechos humanos; la obligación de supervisión y socialización en materia de actividades extractivas, de explotación y desarrollo; el deber de

---

48 En su último informe como Relator Especial (2013), que trata sobre las industrias extractivas y los pueblos indígenas, Anaya ahonda en esta materia señalando que, como consecuencia del derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación, la regla general es que los proyectos extractivos llevados a cabo terceros en territorios indígenas no se pueden desarrollar sin su consentimiento libre, previo e informado (CLPI) de dichos pueblos. Sostiene, además, que los procesos de consulta y negociación, cuando hay consentimiento, deben ser justos y adecuados y que, en caso de haber acuerdos, éstos deben resultar en una verdadera asociación y participación en los beneficios (Anaya, 2013).

garantizar mecanismos de participación efectiva y acceso a la información; el deber de prevenir actividades ilegales y formas de violencia contra la población en zonas afectadas por actividades extractivas, de explotación o desarrollo; el deber de garantizar el acceso a la justicia; investigar, sancionar y reparar las violaciones de derechos humanos; el deber de asegurar que las restricciones al uso y goce de las tierras, territorios y recursos naturales de los pueblos indígenas no impliquen una denegación de su supervivencia física y cultural; el deber de garantizar la participación efectiva, estudios de impacto socio ambiental y beneficios compartidos; entre otros (CIDH, 2015).

f) Obligaciones extraterritoriales de los Estados en materia de derechos humanos y su implicancia para la actuación de las empresas

Tal como ha destacado el Consorcio ETO (2013:3), “[a] pesar de la universalidad de los derechos humanos, muchos Estados continúan interpretando sus obligaciones de derechos humanos como aplicables solamente dentro de sus propias fronteras”, lo que ha dado lugar a brechas en la protección de los derechos humanos que se han agravado durante los últimos 20 años, fundamentalmente en el contexto de la globalización<sup>49</sup>. A partir de lo anterior, el derecho internacional ha ido reconociendo que los Estados deben cumplir con sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos (respetar, proteger y cumplir) fuera de su propio territorio, dando lugar a lo que se ha denominado como obligaciones extraterritoriales de los Estados en materia de derechos humanos (ETO,

---

49 Dichas brechas incluyen: la falta de regulación sobre derechos humanos y rendición de cuentas de empresas transnacionales; la ausencia de rendición de cuentas sobre derechos humanos de Organizaciones Intergubernamentales, y en particular de Instituciones Financieras Internacionales; la inefectiva aplicación de las normas de derechos humanos a normas, políticas y disputas sobre inversión y comercio; la falta de implementación de las obligaciones de proteger y garantizar los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) en el exterior, entre otros, a través de la cooperación y asistencia internacional (Consorcio ETO, 2013:3).

por su sigla en inglés) (Observatorio Ciudadano, 2016). Las ETO surgen de las obligaciones de cooperación internacional consideradas en el derecho internacional desde la conformación misma de la Organización de Naciones Unidas, y han sido fortalecidas a través del tiempo mediante los distintos tratados de derechos humanos que hoy forman parte del derecho internacional de los derechos humanos desarrollado por esa entidad (Observatorio Ciudadano, 2016).

Consistente con ello, los órganos de control de tratados de la ONU han desarrollado una importante jurisprudencia referida a las ETO de los Estados en materia de derechos humanos en diversos informes, declaraciones y observaciones generales, contribuyendo a una definición conceptual de dichas obligaciones, que delimita su alcance y su aplicación tanto a acciones como omisiones de los Estados<sup>50</sup>. Uno de los ámbitos en que las obligaciones extraterritoriales de los Estados en materia de derechos humanos han sido desarrolladas por los órganos de tratados es aquel referido a las implicancias de la actuación de las empresas. Así, por ejemplo, el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales de Naciones Unidas (Comité DESC) ha manifestado su preocupación a los Estados por la falta de control de empresas que encontrándose domiciliadas en ellos, operan en el exterior, y que impactan negativamente los derechos humanos. En este sentido, el Comité DESC ha instado a los Estados a la adopción de medidas y regulaciones, a que investiguen y proporcionen recursos legales y reparación frente a violaciones (Comité DESC 2013a, párr. 12; 2013b, párr. 6). Dicha preocupación y recomendaciones son consistentes con aquellas manifestadas a diversos Estados en años recientes

---

50 De acuerdo a la Red DESC, en los 7 años que precedieron al 2014 los órganos de control de tratados de Naciones Unidas habían abordado en veintiséis oportunidades las obligaciones extraterritoriales de los Estados en materia de derechos humanos en sus observaciones, incluyendo en ellas referencia a derechos tales como la seguridad social, el derecho a la alimentación, el derecho a no ser torturado, el derecho a la vivienda y al agua, el derecho a un recurso efectivo y a reparaciones (Red DESC, 2014).

por otros organismos, tales como el Comité de Derechos Humanos (2012, párr. 16), el CERD (2013, párr. 29) y el Comité de Derechos del Niño (2013).

También han sido materia de preocupación de los órganos de control de tratados de Naciones Unidas las ETO de los Estados en relación a los derechos de pueblos indígenas, muchas veces afectados por la actuación de empresas trasnacionales cuyas sedes principales se encuentran domiciliadas fuera de los territorios en los que desarrollan sus actividades (Observatorio, 2016). Así:

“[...] el CERD en sus observaciones en los últimos años ha llamado la atención a numerosos Estados, en particular a los Estados del norte global, por sus omisiones y responsabilidades para prevenir la violación de derechos de estos pueblos por actividades de empresas registradas en tales Estados y posibilitar la justicia y reparación frente a dichas violaciones. Ejemplo de ello son sus observaciones a Australia el 2010, Reino Unido el 2011 y Canadá el 2012” (Observatorio Ciudadano, 2016:135-135).

Más recientemente, a nivel regional, las ETO de los Estados en materia de derechos humanos también han sido materia de preocupación de los órganos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Así, en su reciente informe temático sobre los estándares de derechos humanos en el contexto del desarrollo de industrias extractivas en territorios de pueblos indígenas y tribales, la CIDH examina por primera vez el tema de las ETA de los Estados, por cuanto constata que muchos proyectos de desarrollo son implementados por compañías extranjeras cuya sede radica en otro país con la aprobación y el apoyo expreso del Estado de origen (CIDH, 2015). Tal como ha señalado la CIDH (2015):

“En audiencias sobre este tema ante la CIDH, la Relatora actual sobre Pueblos Indígenas —también la Relatora sobre

Personas Afro–descendientes y contra la Discriminación Racial— ha manifestado que el derecho internacional de los derechos humanos, concebido como una herramienta dinámica, debe tomar en cuenta estas nuevas realidades de la jurisdicción extraterritorial. La Relatora ha indicado que el principio de la jurisdicción extraterritorial ha sido aplicado por los Estados en la región, más notablemente por Estados Unidos y Canadá, en otras esferas, como el derecho tributario y en categorías de derecho penal. Adicionalmente, la CIDH, tomando nota de los principios evolutivos del derecho internacional y el trabajo de otros órganos de monitoreo de los derechos humanos, ha establecido otros principios fundamentales en lo concerniente a la jurisdicción extraterritorial. Por lo tanto, es jurisprudencialmente razonable el entender que un Estado puede ser considerado responsable bajo el derecho internacional de los derechos humanos por conducta que toma lugar en otro país cuando sus omisiones y actuaciones iniciales causan violaciones de derechos humanos y el Estado en donde la conducta ha tomado lugar es incapaz de proteger o implementar los derechos humanos en cuestión. Es notable, por ejemplo, que la inversión extranjera en los Estados Miembros de la OEA en estas esferas ocurre de forma frecuente en el estado de inversión. La Comisión ha sido informada en audiencias, por ejemplo, que las Embajadas canadienses están directamente involucradas en procurar dicha inversión, denominada, diplomacia económica, profundizando las conexiones estatales necesarias para un marco de rendición de cuentas de países extranjeros. Asimismo, la inversión extranjera de gran escala tiene dimensiones jurídicas públicas significativas, siendo con frecuencia una base para obtener jurisdicción estatal como entidades casi-públicas” (párr. 79).

A partir de lo anterior, la CIDH (2015) ha dado cuenta de la necesidad de la existencia de un marco jurídico que aborde de forma adecuada la actuación de las compañías extranjeras en la jurisdicción de los Estados, dada la prevalencia que éstas han adquirido en años recientes en la región y al impacto que están teniendo en los derechos humanos. De hecho, numerosos reclamos han sido recibidos sobre conflictos vinculados

con tierras y recursos naturales, en donde las personas encargadas de cumplir la ley protegen a las empresas extranjeras y no a las presuntas víctimas. Finalmente, la CIDH (2015) ha constatado como uno de los principales obstáculos para la existencia de un marco jurídico adecuado que aborde la actuación de las compañías extranjeras en la jurisdicción de los Estados, el temor de que dichas regulaciones promuevan una fuga de inversiones en los países.

## **4.2 Marco jurídico aplicable a pueblos indígenas en Chile**

### a) Constitución Política

Si bien la Constitución Política de la República de Chile (CPR) aprobada en 1980 durante la dictadura cívico militar, no contiene normas que reconozcan la existencia de pueblos indígenas y sus derechos —a pesar de sus múltiples modificaciones (Observatorio Ciudadano, 2016)—se debe entender como complementada por las normas de los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 5º inciso 2º de la CPR.

En efecto, el artículo 5 de la CPR reconoce como límite al ejercicio de la soberanía el respeto a los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana. En base a ello, impone como deber del Estado respetar y promover tales derechos, garantizados en el texto constitucional, “[...] así como por los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes”. Así, el artículo 5 inciso 2º de la CPR dispone que el derecho convencional internacional de derechos humanos, válidamente incorporado al derecho doméstico por medio de su ratificación, conforme a lo estatuido en el artículo 54 de la CPR, constituye un cuerpo jurídico



vinculante y de aplicación preferente en el derecho interno, que se erige como un límite material que irradia a todo el ordenamiento jurídico.

El precepto en análisis provee un estatuto jurídico diferenciado para las normas de derechos humanos contenidas en los tratados internacionales, cualquiera sea la naturaleza de estos últimos, y conforme a ello la doctrina ha concluido que la jerarquía de tales normas de derechos humanos es de carácter constitucional (Nash, 2012; Pfeffer, 2003; Ribera, 2007 Bertelsen, 1996). De esa manera, los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentran vigentes en el ordenamiento jurídico interno, analizados en los acápites precedentes, complementan el catálogo de derechos fundamentales de la CPR, integrando el estatuto constitucional como facultades y derechos subjetivos públicos de las personas, al mismo tiempo que constituyen:

“[...] elementos objetivos estructurales básicos de la Carta Fundamental, por tanto dotados de su fuerza normativa, los que irradian todo el ordenamiento jurídico, siendo vinculantes tanto para las instituciones, órganos y agentes estatales como para los particulares, sean éstos personas jurídicas o naturales” (Nogueira, 2012: 223).

Se conforma, de ese modo, lo que se ha denominado como el “Bloque de Constitucionalidad”, cuyas bases normativas están establecidas precisamente en el citado artículo 5 de la Constitución (Nogueira, 2004; Ruiz Tagle, 2006; Nash, 2008). Acorde a esta doctrina, los derechos fundamentales que integran el bloque de constitucionalidad no son solamente los que expresa el texto constitucional, sino que hacen parte de ellos:

“[...] el conjunto de derechos de la persona (atributos y garantías) asegurados por fuente constitucional o por fuentes del derecho internacional de los derechos humanos (tanto el derecho convencional, como el derecho consuetudinario y los principios de *ius cogens*) y los derechos implícitos” (Nogueira, 2012: 226).

Cabe destacar que dicha doctrina ha sido recogida por los máximos tribunales del país. En efecto, el análisis jurisprudencial evidencia una clara tendencia a favor de la incorporación de las normas internacionales de derechos humanos al texto constitucional<sup>51</sup>, y las ha utilizado como elemento hermenéutico para la interpretación del catálogo constitucional de derechos fundamentales<sup>52</sup>. Lo propio ha hecho el Tribunal Constitucional<sup>53</sup>, el cual en casos relativos a la jurisdicción de la justicia penal militar chilena donde las víctimas habían sido civiles, además de establecer la incorporación de las normas internacionales de derechos humanos al texto constitucional, ha reconocido la autoridad de decisiones de los órganos de control de tratados, en este caso de la Corte IDH, en

- 
- 51 Corte Suprema (2007a): “En definitiva los derechos humanos asegurados en un tratado se incorporan a ordenamiento jurídico interno, formando parte de la Constitución material adquiriendo plena vigencia, validez y eficacia jurídica, no pudiendo ningún órgano del Estado desconocerlos y debiendo todos ellos respetarlos y promoverlos, como asimismo, protegerlos a través del conjunto de garantías constitucionales destinadas a asegurar el pleno respeto de los derechos. Esta obligación no sólo deriva del mentado artículo 5°, sino también del 1°, incisos primero y cuarto, y 19, N° 26, de la Carta Magna y de los mismos tratados internacionales, entre éstos del artículo 1° común a los Cuatro Convenios de Ginebra, que establece el deber de los Estados Partes de respetar y hacer respetar el derecho internacional humanitario.” En la misma línea se pronuncia la Corte Suprema (2007b): “Que, a lo anterior y conforme a la norma de reenvío contenida en el artículo 5° de la Constitución, debe extenderse el reconocimiento con rango constitucional del derecho de defensa, también a los derechos garantizados por los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes como son los artículos 11.1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos [...]; el artículo 14.3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos [...]; el artículo 8.2 de la Convención Americana de Derechos Humanos [...]” (considerando 10°). Asimismo, Corte Suprema (2008c, considerando 11°).
- 52 Corte Suprema (2008b, considerando 2°); Corte Suprema (2008a, considerando 3°); Corte Suprema (2009b, considerando 11°).
- 53 Tal como ha sostenido el Tribunal Constitucional (1995): “[...] la doctrina como nuestra Constitución Política reconocen la existencia de derechos, aunque no estén consagrados en el texto constitucional, a menos que esta consagración implique una violación a las normas fundamentales. Esta última expresión significa que los hombres son titulares de derechos por ser tales, sin que sea menester que se aseguren constitucionalmente para que gocen de protección constitucional” (considerando 25°). En el mismo sentido, ver Tribunal Constitucional (2008, considerandos 9°–11°; 2009).

tanto intérprete auténtico de los respectivos instrumentos internacionales de derechos humanos<sup>54</sup>.

b) La Ley N° 19.253 de 1993 sobre Fomento, Protección y Desarrollo de los Indígenas

La principal legislación específica sobre pueblos indígenas en Chile, es la Ley N° 19.253 sobre “Fomento, protección y desarrollo de los indígenas” del año 1993, en virtud de la cual el Estado chileno reconoció a los pueblos indígenas como “etnias”, señalando “que los indígenas de Chile son los descendientes de las agrupaciones humanas que existen en el territorio nacional desde tiempos precolombinos, que conservan manifestaciones étnicas y culturales propias siendo para ellos la tierra el fundamento principal de su existencia y cultura” (art. 1). Además, por

---

54 El Tribunal Constitucional, en su reciente Sentencia Rol N° 2493 de 6 de mayo de 2014 sobre inaplicabilidad, en fallo que reitera la doctrina y criterios expuestos en sentencia Rol N° 2363–2012, de 14 de enero de 2014 (Tribunal Constitucional, 2014b), se pronuncia sobre el mandato constitucional del artículo 5° inciso 2° de la CPR en relación con el Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, señaló: “SEXTO: Que en la fundamentación del requerimiento se ha invocado el mandato constitucional del artículo 5°, inciso segundo, de la Carta Política, que consagra el deber de los órganos del Estado de respetar y promover los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana, garantizados por los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes [...]; SÉPTIMO: Que, entonces, la significación de tales derechos en los referidos instrumentos no puede desatenderse en el presente juzgamiento, sea que se estime su aplicación directa como norma fundante del bloque constitucional de derechos, sea que se entienda su contenido como una referencia o elemento interpretativo determinante en la plena acepción de los derechos involucrados que reconoce la Constitución Política; OCTAVO: Que la Corte Interamericana de Derechos Humanos, intérprete auténtico de la aludida convención, ha sentado jurisprudencia en orden a que la justicia militar carece de jurisdicción sobre intervinieros civiles y que sólo puede investigar y sancionar la afectación de bienes jurídicos relacionados con la función castrense; NOVENO: Que, a la luz de tales antecedentes, no cabe duda que la aplicación conjunta de los preceptos impugnados provoca una vulneración de los derechos a ser oído por un juez competente, a la publicidad del proceso y a ser juzgado por un tribunal independiente e imparcial, con transgresión de los preceptos contenidos en el artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y en el artículo 19, N° 3°, de la Constitución Política de la República” (Tribunal Constitucional, 2014a).

medio de dicha ley, el Estado de Chile se obliga respetar, proteger y promover el desarrollo de los indígenas, sus culturas, tierras, familias y comunidades.

Tal como destaca el Observatorio Ciudadano (2016):

“Si bien la Ley 19.253 constituyó al momento de su aprobación, en 1993, un importante reconocimiento para los derechos indígenas, esta requiere ser adecuada a las normas y a la jurisprudencia internacional que, respecto de los pueblos indígenas, en las últimas décadas han tenido un desarrollo sustantivo” (p. 91).

Esto, fundamentalmente debido a que:

[...] si bien el artículo 1 de la Ley 19.253 establece una serie de reconocimientos a los pueblos indígenas (a los que la ley denomina “etnias”), y otra serie de obligaciones al Estado, es necesario observar que se encuentra inserta dentro de un sistema normativo que responde a una concepción económica, donde tales reconocimientos y obligaciones no necesariamente se manifiestan en la práctica en respeto, promoción y protección de los pueblos indígenas” (Observatorio Ciudadano, 216:91).

Lo anterior, se hace extensivo a otras legislaciones sectoriales que tienen implicaciones en las formas de organización de los pueblos indígenas, sus tierras, territorios y recursos naturales, pero que no se han adecuado a los estándares internacionales en materia de derechos indígenas, tales como la legislación minera (que se analizará más adelante), y aquellas sobre aguas, recursos forestales, concesiones geotérmicas, pesca y acuicultura, y ambiental.

Sin perjuicio de lo anterior, la Ley N° 19.253 contiene una serie de disposiciones complementarias que intentan dar protección y reconocimiento a los derechos de tierras y aguas de aquellos pueblos

que no habían sido objeto de reconocimiento o regulación jurídica en el pasado. Así, dicho cuerpo legal contiene un capítulo especial para el caso de los pueblos indígenas del norte del país (aymaras, atacameños, quechuas, Collas y diaguitas), contenido en su Título VIII, Párrafo 2° (artículos 62 a 65).

De esa forma, el artículo 63 de la Ley N°19.253 reconoce el derecho de propiedad de las comunidades andinas sobre sus tierras de propiedad individual, comunitaria y patrimonial, basado en sus patrones de uso y ocupación ancestral (Aylwin, et. al., 2013). En efecto, dicha disposición reconoce tres tipos de propiedad que deben ser salvaguardados por las autoridades en los procesos de saneamiento y constitución del dominio de las comunidades andinas sobre sus tierras ancestrales, a saber: tierras de propiedad de indígenas individualmente considerados, lo que comprende, por lo general y no de un modo exclusivo, la casa habitación, terrenos de cultivo y forrajes; tierras de propiedad comunitaria, las que por lo general comprenden pampas y laderas de cultivo rotativas; y tierras patrimoniales de propiedad de varias comunidades indígenas y que comprende pastizales, bofedales, cerros, vegas y otras de uso del ganado auquérido (Aylwin, et. al., 2013).

Por su parte, el artículo 64 de dicha ley reconoce el derecho de propiedad de las comunidades indígenas del norte de Chile sobre las aguas, basado en sus derechos ancestrales de uso, lo que ha permitido revertir procesos de privatización de las aguas amparada en el Código de Aguas de 1981 y la Constitución de 1980<sup>55</sup>. En efecto, dicha disposición

---

55 Tanto la garantía constitucional del derecho de propiedad (artículo 19 N° 24, inciso 11) como el régimen establecido en el Código de 1981, permiten considerar el agua como un bien que se transa en el mercado. La concesión de derechos de aguas, bajo el modelo chileno, tiene la característica de ser un derecho real de aprovechamiento perpetuo que puede transarse libremente en el mercado de bienes y servicios sin ninguna restricción y que, en general, es gratuito, salvo que el titular no haga aprovechamiento productivo del recurso, caso bajo el cual debe pagar una patente por el no uso. Esto, sin perjuicio de que en nuestro ordenamiento jurídico las aguas siguen siendo formalmente consideradas como bienes nacionales de uso

dispone la protección especial de las aguas de las comunidades indígenas del norte del país, considerando la importancia cultural de las aguas para estos pueblos y la escasez hídrica en su hábitat ancestral, lo que ha permitido fundar la regularización de los títulos de propiedad sobre las tierras y las aguas de las comunidades andinas del norte del país. La misma ley, además, contempla normas especiales para la constitución del derecho sobre el agua en favor de las comunidades que pertenecen a los pueblos indígenas del norte, disponiendo que serán bienes de propiedad y uso de las referidas comunidades indígenas las aguas que se encuentren en sus terrenos, tales como ríos, canales, acequias y vertientes. Las comunidades gozan de este derecho preferente de constitución, sin perjuicio de los derechos que terceros hayan inscrito conforme al Código de Aguas, lo que no ha impedido que los tribunales restituyan esos derechos de agua constituidos por terceros a las comunidades indígenas demandantes (Aylwin, et. al., 2013)<sup>56</sup>. Se establece, además, que no se otorgarán nuevos derechos de aguas sobre lagos, charcos, vertientes, ríos y otros acuíferos que surten las aguas de propiedad de varias comunidades indígenas, debiéndose, en ese caso, garantizar y priorizar el normal abastecimiento de agua a las comunidades afectadas. A fin de implementar esta normativa y hacer efectivos los derechos, la ley encomienda a la CONADI y a la Dirección General de Aguas el establecimiento de un convenio para la protección, constitución y restablecimiento de los derechos de aguas de propiedad ancestral de las comunidades indígenas del norte (artículo 3º

---

público. Así, el régimen de derecho de agua chileno ha derivado de un modelo de asignación administrativa condicionado y sujeto a reglas de caducidad para resguardar su función pública e intereses comunes, a uno donde la asignación y redistribución de los recursos hídricos se efectúa por el mercado, de modo tal que la condición de bien nacional de uso público pierde todo su contenido jurídico (Aylwin, et. al., 2013: 199).

56 Este derecho de propiedad ancestral indígena al agua ha sido reconocido consistentemente por la jurisprudencia chilena, siendo los casos más emblemáticos aquellos de la comunidad atacameña de Toconce (Corte Suprema, 2004) y el de la comunidad Chumiza-Usmagama (Corte Suprema, 2009a).

transitorio). El uso ancestral de las aguas se articula con la cosmovisión, el manejo del recurso y la actividad social y económica de las comunidades, esto es, con el aprovechamiento histórico y actual de las aguas (Aylwin, et. al., 2013). Pese a las múltiples negativas de las instituciones del Estado a reconocer este derecho ancestral, las comunidades indígenas del norte han podido proteger, gracias a su reconocimiento legal, sus aguas, y enfrentan actualmente las amenazas que entrañan las demandas extractivas y la explotación de los recursos hídricos existentes en sus territorios ancestrales por parte de empresas, industrias, ciudades y pueblos (Aylwin, et. al., 2013).

Finalmente, el legislador se hace cargo de la circunstancia de despoblamiento que se ha generado en el altiplano como consecuencia de diversos factores, entre ellos la presión minera, que han afectado el hábitat de los pueblos andinos, dificultando el poblamiento de los territorios. Por ello, en el artículo 65 dispone que CONADI incentivará programas especiales para la recuperación y repoblamiento de pueblos y sectores actualmente abandonados (Aylwin, et. al., 2013).

### c) Régimen jurídico de las concesiones mineras en Chile

El régimen de concesiones mineras en Chile sigue el mismo patrón privatista que otras legislaciones referentes a recursos naturales, como es el caso del agua, pero exagera los derechos del concesionario minero para asegurar el beneficio de las sustancias minerales (Aylwin, et. al., 2013)<sup>57</sup>.

---

57 Complementa la legislación minera el régimen tributario a que se encuentra afecta y que, según expertos en la materia, se caracteriza por ser el de menor carga impositiva de América Latina, por lo menos hasta la aprobación de la ley 20.026 de 2005 que fija el *royalty* minero que está concebido sólo para el cobre (Yáñez & Molina, 2008). En Chile, las empresas mineras están sujetas al régimen tributario establecido en la Ley 18.293 de 1984, la que suprimió el impuesto a la renta de las empresas, las que finalmente tributan a través del global com-

En efecto, la concesión minera otorga un derecho preferente a su titular, cuya naturaleza y efectos jurídicos están establecidos en el artículo 2 del Código de Minería, el cual es conceptualizado como un “derecho real e inmueble distinto e independiente del dominio del predio superficial”, “oponible al Estado y a cualquier persona”, “transferible y transmisible” y susceptible de cualquier negocio jurídico. Cabe destacar que la concesión de exploración tiene una duración de cuatro años, mientras que la de explotación tiene una duración indefinida sujeta a la condición resolutoria de pagar una patente anual, único mecanismo de amparo dispuesto por el legislador para asegurar la explotación de los yacimientos mineros concesionados. Las críticas a este sistema evidencian que el mecanismo favorece la monopolización y la constitución especulativa de concesiones mineras sin cautelar el interés público (Aylwin, et. al., 2013).

Además, el titular de una concesión minera goza del derecho de dominio sobre ésta y está amparado por la garantía constitucional del derecho de propiedad (Artículo 19 N° 24 de la Constitución Política). En cuanto está protegido por la garantía constitucional de la propiedad, la privación de alguna de las facultades que otorga la concesión minera, como la de iniciar o continuar la exploración, extracción y apropiación de las sustancias concedidas, constituye privación de los atributos o facultades esenciales del dominio de ella.

El Código de Minería otorga a toda persona la facultad de catar y cavar en tierras de cualquier dominio, salvo en aquellas comprendidas en los límites de una concesión minera ajena, con el objeto de buscar sustancias minerales, facultad que otorga el derecho de efectuar investigaciones en el terreno y constituir las servidumbres necesarias para la exploración.

---

plementario que pagan los socios o accionistas. En efecto, la ley señala que el impuesto de primera categoría que paga la empresa, ascendente a 17%, se les devuelve a los dueños como un crédito a sus impuestos personales, lo que a la postre se traduce en que las empresas no están sometidas al impuesto a la renta (Yáñez & Molina, 2008).



Los derechos preferentes del concesionario sólo están restringidos por razones de interés privado que prohíben el cateo de minas en casas, sus dependencias y terrenos plantados de vides o árboles frutales (Código de Minería, artículo 15), y por razones de interés público, exige el permisos previo de ciertas autoridades en la ejecución de labores mineras en ciertos lugares establecidos en el artículo 17 del Código de Minería<sup>58</sup>.

En cuanto al procedimiento de constitución de las concesiones mineras, éstas se constituyen siempre por resolución judicial de los tribunales ordinarios de justicia, en procedimientos seguidos ante ellos y sin intervención decisoria alguna de otra autoridad o persona (Artículo 19 N°24 de la Constitución Política; artículo 5, Ley 18.097 de 1982). También se extinguen por resolución judicial emitida por los tribunales ordinarios de justicia, instancia competente para declarar la extinción de una concesión y, asimismo, para resolver las cuestiones controvertidas que se susciten como consecuencia de la caducidad del derecho, en cuyo caso el concesionario puede requerir la declaración de subsistencia de su derecho por parte de la justicia.

En cuanto a las fases del procedimiento de concesión de exploración, éstas incluyen: pedimento, solicitud de sentencia y sentencia. A su vez, en las fases del procedimiento de concesión de explotación, cabe identificar: manifestación, mensura y sentencia.

El legislador ha estimado que la mensura es la fase procesal adecuada para que terceros puedan hacer valer sus derechos en relación con el terreno que va a ser objeto de mensura, y para ello ha contemplado las acciones de oposición a la mensura que se deben interponer dentro

---

58 Cabe tener presente que en caso de infracción de dicho precepto, se establecen sanciones de escasa significación, pues se estipulan sanciones que van desde una multa de 1 a 50 unidades tributarias mensuales, que en caso de reincidencia debe ser al menos el doble de la anterior, no pudiendo exceder las 100 unidades tributarias mensuales. La sanción, como se observa, es insignificante si se tienen en cuenta las utilidades que reporta la actividad minera y, en consecuencia, no actúa como un desincentivo (Yáñez & Molina, 2008).

del plazo fatal de treinta días contados desde la fecha de publicación de la solicitud de medida. Así, la publicación de la solicitud de mensura tiene por objeto, precisamente, poner en conocimiento de terceros el hecho de que en un determinado terreno va a efectuarse una mensura (Lira, 1998). No hay mecanismos de oposición al pedimento o concesión de exploración.

La legislación regula las causales de oposición en la medida, las que se restringen a las siguientes: 1) que se pretenda mensurar sobre un terreno comprendido en un pedimento o en una concesión de exploración, presentado con anterioridad a la fecha en que se haya efectuado o se tenga por presentada la manifestación de la pertenencia que se pretende mensurar, debiendo adjuntarse todos los documentos que acrediten la existencia de un pedimento o concesión anterior; 2) que, el oponente tenga el derecho preferente a mensurar otorgado por una manifestación o concesión de explotación de fecha anterior, derecho que debe ser ejercido en esta oportunidad procesal so pena de perder el derecho de preferencia que le otorga la manifestación anterior. Como se observa, estas causales no dan cabida para oponer derechos distintos de aquellos que se fundan en el mejor derecho de un concesionario minero anterior como, por ejemplo, los derechos de una comunidad indígena sobre el territorio y los recursos naturales afectados por el otorgamiento de una concesión minera de exploración y/o explotación.

Los principales derechos del concesionario minero incluyen los siguientes: 1) Concesión de exploración: el derecho a explorar otorga el derecho exclusivo del concesionario, dentro de los límites de la concesión, a hacer libremente calicatas y otras labores de exploración, así como a hacerse dueño de las sustancias concesibles que necesite arrancar con motivo de la concesión de exploración (Artículo 113, Código de Minería), y el derecho a ser indemnizado en caso de expropiación de la concesión (Artículo 10, N° 3, Ley 18.097 de 1992); 2) Concesión de explotación: el concesionario goza del derecho exclusivo a explorar y explotar libremente todas las sustancias

concesibles que existan dentro de sus límites, estando autorizado para ejecutar toda clase de labores mineras de exploración y explotación cualesquiera que sean los métodos que emplee y se hace dueño de todas las sustancias minerales concesibles que extraiga; 3) Derecho de servidumbre: el concesionario de exploración y explotación tiene derecho a imponer servidumbres sobre los predios superficiales y sobre otras concesiones mineras (art. 109, Código de Minería); 4) Derecho de aprovechamiento de agua: los concesionarios mineros tiene derecho de aprovechamiento de las aguas alumbradas en las labores de exploración por el solo ministerio de la ley, en la medida de que tales aguas sean necesarias para los trabajos de la concesión, derecho que es inseparable de la concesión y se extingue con esta (artículo 110, Código de Minería). El uso de las demás aguas necesarias para explorar, explotar o beneficiar sustancias minerales se sujetará a las disposiciones del Código de Aguas y demás leyes aplicables.

Tal como ha sido destacado, el régimen jurídico de las concesiones mineras en Chile vulnera el derecho a la igualdad y la no discriminación, al consagrar un mecanismo de otorgamiento de concesiones mineras que garantiza un derecho de propiedad preferente, incluso cuando las tierras son de propiedad de comunidades indígenas, desconociéndose sus derechos de propiedad ancestral sobre sus territorios y recursos naturales (Aylwin, et. al., 2013; Observatorio Ciudadano, 2016).

d) La implementación de los derechos indígenas en el contexto del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental

Además de ser regulados en la CPR, el derecho a vivir en un medio ambiente sano, así como la protección del medio ambiente, la preservación de la naturaleza y la conservación del patrimonio ambiental, son regulados y garantizados a través de la Ley 19.300 de 1994, sobre Bases Generales del Medio Ambiente (LBGMA) y sus modificaciones posteriores. De esta

manera, se busca dotar de un contenido concreto y un desarrollo jurídico adecuado a dicha garantía constitucional, haciéndose cargo del deber del Estado de velar para que dicha garantía se cumpla, crear una institucionalidad administrativa que permita solucionar los problemas ambientales existentes y evitarlos y, finalmente, disponer de un cuerpo legal general, al cual se pueda referir toda la legislación ambiental sectorial (BCN, 1994:13-14). Este cuerpo legal sentó las bases para el desarrollo de una institucionalidad ambiental en Chile, consagrando una serie de instrumentos de gestión ambiental, entre ellos el SEIA, las normas de calidad ambiental, los planes de manejo de recursos, los planes de descontaminación, entre otros.

La LBMA fue modificada en el año 2010 por la Ley 20.417, que introdujo profundos cambios a la institucionalidad ambiental en Chile, dando origen al Ministerio del Medio Ambiente (MMA), quien está a cargo del diseño e implementación de la política pública en materia ambiental; el Servicio de Evaluación Ambiental (SEA), que administra el SEIA; y la Superintendencia del Medio Ambiente (SMA), a cargo de la fiscalización de los instrumentos de gestión ambiental. Además, la gran reforma ambiental de 2010 vino a impulsar la creación de los Tribunales Ambientales, por medio de la Ley 20.600 (LTA), e impuso la necesidad de que el Ejecutivo dictara un nuevo Reglamento para el funcionamiento del SEIA, el que se materializó a través del Decreto Supremo N° 40, de 30 de octubre de 2012 del MMA, que aprueba el Reglamento del SEIA.

El SEIA consiste en un instrumento de gestión ambiental a cargo del SEA, que administra el procedimiento de evaluación de impacto ambiental. Dicho procedimiento, en base a un EIA o DIA, determina de manera previa si el impacto ambiental de una actividad o proyecto se ajusta a las normas vigentes (art. 2 j), LBGMA)<sup>59</sup>. Así, el SEIA es la concreción del principio preventivo, ya que la finalidad de dicho procedimiento

---

59 El art. 2 de la LBGMA define, entre otras cosas, que se entiende por “Impacto Ambiental”, “Medio Ambiente”, “Medio Ambiente Libre de Contaminación”, etc.

administrativo es la evaluación de los impactos reales y potenciales que los proyectos o actividades puedan tener en el medio ambiente y, por tanto, permite anticiparse a sus efectos y diseñar medidas para hacerse cargo de manera adecuada de dichos impactos. De esta manera, durante el procedimiento de evaluación ambiental deben ser “examinados, descritos y valorados de manera comprensiva y previa todos los efectos ambientales negativos que un determinado proyecto o actividad puede acarrear” (Bermúdez, 2014:266). La naturaleza preventiva y el carácter obligatorio del SEIA se expresa en la potestad sancionatoria de la SMA para reprimir la “ejecución de proyectos y el desarrollo de actividades para los que la ley exige Resolución de Calificación Ambiental, sin contar con ella” (artículo 35 b) LOSMA). A lo que se agrega la prohibición de fraccionamiento de los proyectos o actividades con el objeto de variar el instrumento de evaluación o de eludir el ingreso al SEIA (artículo 11 bis LBGMA)

Además, el SEIA instaura un sistema de “ventanilla única”, en virtud del cual todos los proyectos susceptibles de causar impacto ambiental deben ingresar a evaluación ambiental, participando de dicho procedimiento todos los organismos sectoriales con competencias ambientales y donde serán otorgados todos los permisos o pronunciamientos de carácter ambiental que, de acuerdo con la legislación vigente, deban emitir los organismos del Estado respecto de proyectos o actividades sometidos a dicho sistema. De esta manera, la evaluación de impacto ambiental es un procedimiento administrativo especial, deliberativo y complejo, que se inicia a solicitud del titular del proyecto o actividad, y se nutre, principalmente, de la información presentada por éste y por los pronunciamientos de los organismos técnicos de la Administración del Estado con competencias ambientales.

Desde la ratificación del Convenio 169 de la OIT, la implementación de los derechos de los pueblos indígenas en el SEIA ha estado casi por completo circunscrita al derecho a la consulta previa,

relegándose otros derechos y estándares que deben implementar los Estados durante la evaluación ambiental de proyectos de inversión. En este contexto, el foco de la discusión ha estado puesto en la interpretación del derecho a la consulta y los alcances de su implementación, ya sea por medio de su reglamentación por parte del Ejecutivo o su aplicación judicial, discusión que ha pasado por distintas etapas.

En efecto, una vez ratificado el Convenio 169 de la OIT y antes de su entrada en vigencia, el Ejecutivo dictó el D.S. N°124 de 2009, del Ministerio de Planificación (D.S. N°124/2009 MIDEPLAN), que ejecutaba el artículo 34 de la Ley N°19.253, estableciendo un marco general de participación de comunidades indígenas que tenía como objetivo materializar de una forma restrictiva los derechos de consulta y participación consagrados en los artículos 6 y 7 de dicho Convenio. Así, por medio de este Reglamento, el Ejecutivo interpretó conceptos fundamentales de los derechos de consulta y participación consagrados en el Convenio 169 de la OIT, como son “Medidas administrativas” (art. 14 inc. 3°) y “susceptibilidad de afectación directa” (art. 7). Además, dicho Reglamento contenía una definición de “Proyectos de inversión” (art. 5). Por medio de dichas definiciones, la estrategia del gobierno fue excluir la obligación de implementar procesos de consulta indígena en el contexto del SEIA (Cordero Vega, 2013).

Sin perjuicio de lo anterior, dicha estrategia fue ampliamente rechazada, siendo incluso calificada como un intento absurdo y de última hora por burlar los derechos de consulta y participación de los pueblos indígenas (Montt y Matta, 2011)<sup>60</sup>. Además, la aplicación por parte de

---

60 El Decreto Supremo N° 124 del 2009 fue cuestionado por organismos de derechos humanos nacionales e internacionales y por académicos, y fue objetado por organizaciones indígenas, en razón de no cumplir con los estándares internacionales de derechos humanos. Así, el Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH), organismo público, autónomo, independiente, creado por la Ley 20.405, con el objeto de promover y proteger los derechos humanos de todas las personas que habitan en Chile, en su Informe Anual correspondiente al año

las Cortes del Convenio 169 de la OIT al conocer de casos por la vía del recurso de protección, demostró el fracaso de la estrategia del Ejecutivo de intentar sustraer la aplicación del derecho de consulta del SEIA. Esto, dado que los Tribunales rápidamente comenzaron a cuestionar las definiciones restrictivas del D.S. N°124/2009 MIDEPLAN, así como la homologación del proceso de participación ciudadana general del SEIA a los estándares del derecho de consulta.

En efecto, durante esa época, por medio de la interpretación judicial de los estándares de la consulta, se consolidó la idea de que la *susceptibilidad de afectación directa* en el SEIA se identificaba con los supuestos de *impactos significativos* reglados en el artículo 11 de la LBMA. Esto es, con aquellos efectos, características o circunstancias que de generarse hacen exigible que un determinado proyecto sea sometido a evaluación ambiental bajo la modalidad de EIA y, en consecuencia, quedando exceptuados todos aquellos proyectos evaluados mediante una simple DIA (Donoso, 2014). De esta manera, por la vía de la interpretación judicial de los estándares de la consulta, las Cortes del país agregaron un nuevo requisito de procedencia de la consulta en el contexto de proyectos de inversión en territorios de pueblos indígenas, relativa a la dimensión de la afectación (Meza-Lopehandía, 2016; Guerra-Schleef, 2017a).

---

2010, señaló en relación con el Decreto Supremo 124 del Ministerio de Planificación que “[...] se ha cuestionado que desde el punto formal no se hizo el proceso de consulta previo e informado y que en el fondo no respeta los principios mínimos aplicables a la consulta y la participación”. Agrega el Informe del INDH que “[e]l Decreto Supremo 124 restringe severamente las medidas y las materias a consultar, y los plazos establecidos difícilmente resultan suficientes respecto de la naturaleza y envergadura de las materias puestas a consideración de las comunidades indígenas. La expresa exclusión de los proyectos de inversión constituye una grave omisión, particularmente porque las principales tensiones con las comunidades indígenas se producen por la expansión de megaproyectos energéticos, mineros, de acuicultura y forestación. Estos quedan sujetos a la consulta ciudadana establecida en la regulación sectorial, y es facultativo para el órgano sectorial que emite la medida adoptar el al procedimiento contemplado en el Decreto Supremo”. (INDH, 2010).

Lo anterior quedaría plasmado en los reglamentos que regulan la consulta en el contexto del SEIA<sup>61</sup>. De esta manera, el artículo 85 del Decreto Supremo N°40 de 2013 del Ministerio del Medio Ambiente, que aprueba el actual Reglamento del SEIA, normalizó dicha interpretación, agregando, además, nuevos presupuestos para que sea procedente el deber del Estado de llevar a cabo un proceso de consulta indígena durante el procedimiento de evaluación ambiental<sup>62</sup>. De acuerdo con dicha disposición, para que surja el deber de la Autoridad Ambiental de desarrollar un proceso de consulta, en primer lugar, el proyecto o actividad debe generar o presentar alguno de los efectos, características o circunstancias indicados del artículo 11 de la LBGMA (desarrollados

---

61 El derecho de los pueblos indígenas a la consulta previa en el ámbito del SEIA se encuentra desarrollado en el Decreto Supremo N°40 de 2013 del Ministerio del Medio Ambiente, que aprueba el actual reglamento del SEIA y en el Decreto Supremo N° 66 de 2013 del Ministerio de Desarrollo Social, que aprueba el reglamento que regula el procedimiento de consulta indígena. La inadecuación de dichos reglamentos con el estándar internacional, en particular respecto a la configuración de la susceptibilidad de afectación directa como requisito de la consulta, ha sido observado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en un informe temático reciente. Ver Comisión Interamericana de Derechos Humanos. 2015. Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 47/15. Original: Español. p. 92.

62 El actual Reglamento del SEIA se articuló con el Decreto Supremo No 66 del Ministerio de Desarrollo Social que aprobó “el Reglamento que regula el procedimiento de consulta indígena en virtud del artículo 6 No 1 Letra a) y No 2 del Convenio No 169 de la Organización Internacional del Trabajo” y derogó el citado Decreto Supremo N° 124, promulgado el 15 de noviembre de 2013. El Decreto Supremo N° 66 fue publicado el 4 de marzo de 2014 y el Estado lo ha aplicado, desde esa fecha, en una serie de procesos de consulta dirigidos a pueblos y comunidades indígenas. Ello a pesar de que ha sido objetado por organizaciones indígenas, organizaciones de la sociedad civil y organismos internacionales, dado que tampoco cumpliría con los estándares internacionales sobre la materia. Las objeciones a este segundo Reglamento son tanto al proceso mediante el cual se adoptó como a su contenido. Las principales objeciones al contenido se deben, entre otras, al alcance que otorga el Estado al concepto de “afectación directa”; la restricción de las medidas administrativas a ser consultadas; la forma de determinar el sujeto de la consulta; la limitación a la justiciabilidad del derecho a la consulta; y la exclusión de los proyectos de inversión, los cuales no serían consultados en forma previa, sino una vez que ingresan al Servicio de Evaluación de Impacto Ambiental, mediante una normativa diferente, que no habría sido consultada en forma adecuada a los pueblos indígenas (Observatorio Ciudadano, 2014).



en los artículos 5 a 10 del Reglamento del SEIA), exigiéndose, además, que dicho proyecto “afecte directamente a uno o más grupos humanos pertenecientes a pueblos indígenas”. A su vez, el artículo 85 del RSEIA establece que grupos de pueblos indígenas podrán participar del proceso de consulta, señalando que sólo “participarán los pueblos indígenas afectados de manera exclusiva”, lo que supone un amplio margen de discrecionalidad administrativa, supeditándose la posibilidad de ejercicio de un derecho humano al criterio de la autoridad ambiental. Por último, el artículo 85 del RSEIA especifica la finalidad del proceso de consulta indígena, señalando que “deberá efectuarse con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento”, sin perjuicio que “el no alcanzar dicha finalidad no implica la afectación del derecho a la consulta”, de tal manera que se obvia nuevamente los estándares e interpretaciones que se han desarrollado en el derecho internacional de los derechos humanos<sup>63</sup>.

Sin perjuicio de lo anterior, a partir de la instalación de los Tribunales Ambientales, han quedado radicados en ellos todos aquellos casos que dicen relación con la implementación de los derechos de los pueblos indígenas en el contexto de la evaluación ambiental de proyectos

---

63 Lo inadecuado de la regulación de la consulta indígena en el actual Reglamento del SEIA ha sido observado recientemente por la CIDH en su informe sobre protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo, advirtiendo que: “una de las preocupaciones centrales con relación al Decreto Supremo 40, aplicable para actividades que requieran una evaluación de impacto ambiental, es que limita seriamente la procedencia de la consulta indígena a través de la incorporación de una lista taxativa de supuestos excepcionales en los que es exigible este derecho. La Comisión toma nota que, según el artículo 85 del referido Decreto, la consulta procede únicamente respecto de proyectos o actividades que generen alguna de las características establecidas en sus artículos 7, 8 y 10, y “en la medida que se afecte directamente a uno o más grupos humanos pertenecientes a pueblos indígenas”. Tales disposiciones se refieren al reasentamiento de comunidades humanas (artículo 7), alteración significativa de los sistemas de vida y costumbres de grupos humanos (artículo 7), localización en o próxima a territorios indígenas y valor ambiental del territorio (artículo 8), y alteración del patrimonio cultural (artículo 10). Tales exigencias desconocen lo establecido en el artículo 6 del Convenio 169 de la OIT, el cual establece la obligatoriedad de la consulta “cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles [a los pueblos indígenas] directamente”, sin importar la envergadura o impacto del proyecto”. (CIDH, 2015, párr. 173).

de infraestructura o explotación de recursos naturales en sus territorios<sup>64</sup>. Al analizar la jurisprudencia de los Tribunales Ambientales que revisaba actos administrativos en el contexto de la evaluación ambiental de proyectos de inversión en Chile, donde pueblos indígenas reclamaban la implementación de procesos de consulta previa, si bien ninguno de los dos tribunales ambientales ha cuestionado el modelo de consulta indígena impuesto en el Reglamento del SEIA, es posible observar diversas trayectorias dependiendo de si los casos fueron resueltos por el Segundo o Tercer Tribunal Ambiental.

En efecto, si bien existe una única sentencia del Segundo Tribunal Ambiental (2015) relativa a la implementación del derecho a la consulta previa en el contexto de proyectos de inversión en territorios indígenas, éste ha validado completamente el modelo de consulta indígena que se había asentado previamente en la jurisprudencia de las Cortes. De esta forma, el Segundo Tribunal Ambiental ha mantenido un esquema formalista y de máxima deferencia a la Autoridad Ambiental, quien, en último término, debe decidir sobre si se configuran en concreto los presupuestos que hacen procedente la consulta y quiénes serán los grupos que participarán del proceso. Lo anterior se agrava al observar la validación que ha hecho dicho Tribunal de la sustitución de la “susceptibilidad de afectación directa” por la “afectación directa”, como presupuesto básico para que proceda el deber de la Autoridad Ambiental de implementar un proceso de consulta previa en el contexto del SEIA, al exigirse “certeza” y no sólo una mera “posibilidad” de impactos significativos sobre los pueblos indígenas. Esto, lejos de suponer una adecuación de la consulta indígena a nuestro ordenamiento jurídico, implica una transgresión del

---

64 Recordemos que con la puesta en marcha de los tribunales ambientales, los tribunales superiores comenzaron a excusarse de conocer, por la vía del recurso de protección, el fondo de los cuestionamientos de resoluciones que calificaban ambientalmente proyectos sometidos al SEIA, invocando la competencia de dichos tribunales (Guerra-Schleef, 2017a).

estándar internacional que guía a esta importante institución, la que se orienta por criterios de precaución y tiene como objetivo garantizar el derecho de participación de los pueblos indígenas desde su especificidad, al constituir un mecanismo de protección de los derechos indígenas en un contexto dialógico intercultural y que permite hacer visibles impactos que podrían no ser del todo evidentes para la cultura dominante, lo que se vuelve especialmente pertinente e indispensable en el contexto del SEIA<sup>65</sup>.

Además, la exigencia de que deban ser los propios pueblos indígenas durante el proceso de evaluación ambiental, quienes deban complementar la información deficiente presentada por un proponente y aportar antecedentes para demostrar la susceptibilidad de afectación directa, implica sostener un estándar de prueba que dificulta el acceso a la justicia y el ejercicio del derecho a la consulta por parte de las comunidades marginadas del procedimiento de evaluación ambiental y que se verán impactadas por el desarrollo de una actividad o proyecto extractivo en sus territorios, contradiciendo el principio preventivo que inspira nuestro ordenamiento jurídico ambiental. Esto supone abdicar del estándar de revisión y control amplio que le reconoce la ley a los Tribunales Ambientales (Guerra-Schleef, 2017a).

Por el contrario, la jurisprudencia más reciente del Tercer Tribunal Ambiental ha apuntado en una dirección contraria<sup>66</sup>. Si bien el Tercer Tribunal Ambiental no cuestiona la homologación del concepto de *susceptibilidad de afectación directa* con el de *impactos significativos*, a diferencia del Segundo Tribunal Ambiental, se ha tomado en serio el estándar amplio de control y revisión de los actos administrativos de carácter ambiental, revisando no sólo aspectos jurídicos y procedimentales,

---

65 Así lo señaló expresamente Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, James Anaya, en su informe sobre donde analiza los proyectos de reglamentación de la consulta indígena en Chile (Anaya, 2012).

66 En este sentido ver: Tercer Tribunal Ambiental, 2016a; Tercer Tribunal Ambiental, 2016b.

sino que también ejerciendo sus atribuciones para verificar los hechos sobre los cuales descansa la decisión de calificación de un determinado proyecto o actividad. Así, el Tercer Tribunal Ambiental ha funcionado verdaderamente como un órgano jurisdiccional especializado y ha utilizado sus capacidades técnicas para ponderar la valoración que realiza la Autoridad Ambiental de la información que ofrecieron los titulares durante la evaluación ambiental de sus proyectos, así como la metodología que se utilizó para levantar y analizar los datos, lo que es presentado como prueba para descartar la generación de impactos significativos sobre los pueblos indígenas y determinar la procedencia de un proceso de consulta.

A diferencia del Segundo Tribunal Ambiental, el Tercer Tribunal ha aplicado en sus decisiones los principios articuladores del SEIA, en particular el principio preventivo, que obliga a la Autoridad Ambiental a analizar técnica e imparcialmente la información aportada por el titular durante la evaluación de un proyecto, de modo que sea idónea para descartar o comprobar la generación de impactos significativos en el medio ambiente de los territorios de los pueblos indígenas y, de esta forma, cumplir con su deber de implementar un proceso de consulta. Esto contribuye a dar sustancia al SEIA, superando una visión procedimental y formalista, en el entendido de que la finalidad de dicho procedimiento administrativo es la evaluación de los impactos reales y potenciales que los proyectos o actividades puedan tener en el medio ambiente y, por tanto, la anticipación a ellos (Guerra-Schleef, 2017a). Sin embargo, dado que a la fecha aún no se han resuelto los recursos que proceden en contra de estas decisiones del Tercer Tribunal Ambiental, la Corte Suprema chilena es quien tiene la última palabra.

Finalmente, el 4 de septiembre de 2017 comenzó sus funciones jurisdiccionales el Primer Tribunal Ambiental con sede en la ciudad de Antofagasta. Por tanto, a contar de esa fecha, el Tribunal Ambiental de Antofagasta asumirá la competencia territorial entre las regiones

de Arica y Parinacota y Coquimbo, que hasta ese momento estaba radicada en el segundo Tribunal Ambiental con sede en la ciudad de Santiago. De esta forma, aún queda por saber cuál será la actitud y criterios que este nuevo Tribunal Ambiental implementará en sus sentencias cuando deba conocer casos relativos a la implementación de proyectos extractivos o de explotación de recursos naturales en territorios de pueblos indígenas.

## **5. LOS IMPACTOS DE LOS PROYECTOS MINEROS SOBRE LOS DERECHOS HUMANOS Y LA RESPONSABILIDAD DE LOS ACTORES INVOLUCRADOS**

### **5.1 Principales impactos de los proyectos mineros en los derechos humanos de la Comunidad Colla de Pai-Ote**

#### a) Derechos territoriales y sobre los recursos naturales de uso ancestral

Tal como ha destacado el Observatorio Ciudadano (2016) en un estudio reciente donde se evalúa y analiza el impacto de dos proyectos mineros canadienses Pascua Lama y El Morro (hoy Nueva Unión) en el territorio de la Comunidad Agrícola de los Diaguitas Huasco Altinos, el régimen jurídico de las concesiones mineras en Chile vulnera el derecho a la igualdad y la no discriminación, al consagrar un mecanismo de otorgamiento de concesiones mineras que garantiza un derecho de propiedad preferente, incluso cuando las tierras son de propiedad de comunidades indígenas, desconociéndose sus derechos de propiedad ancestral sobre sus territorios y recursos naturales.

En efecto, tal como ha sido expuesto previamente, el territorio de ocupación y uso ancestral de la Comunidad Colla de Pai-Ote –

que incluye el llamado “Cinturón de Oro de Maricunga” o “Franja de Maricunga”–, se encuentra bajo una fuerte presión debido a la instalación de mega proyectos mineros. Dichos proyectos afectan zonas de veranada e internada ocupadas y utilizadas ancestralmente por la comunidad, las que incluyen sectores importantes para el desarrollo de la trashumancia y la cosmovisión Colla, tales como humedales y lagunas altoandinas.

En este escenario, además, los proyectos mineros compiten por los recursos hídricos disponibles en la zona, los que, por lo demás, son de uso ancestral de la comunidad. Tal como indica doña Ercilia Araya, dirigente de la Comunidad Colla de Pai-Ote:

“En veranada se va para la alta cordillera donde están las vegas, los humedales, y el forraje más firme que comen las cabras son los pajonales, varilla y otras hierbas más, pero se nos pone muy duro porque tenemos que ir a 4.500 o a 5.000 metros de altura, entonces es muy alto, y ahí es donde están los proyectos mineros que afectan la zona de veranada y Kinross afecta la zona de internada, pero ellos no se dan cuenta de que somos trashumantes, por ejemplo pasarán 6-7 meses, un año o dos años y nosotros no vamos a ese sector porque no está bueno el pasto y entonces nos vamos a otro sector y eso es lo que a ellos les incomoda” (Ercilia Araya, entrevista, 15 de septiembre de 2017).

Las amenazas para la Comunidad Colla de Pai-Ote respecto al agua no sólo se deben a que las empresas mineras y privados son titulares de derechos de agua de uso ancestral de la comunidad, sino que también los proyectos han ocasionado sequía en lugares donde antes el agua era abundante, afectando las fuentes naturales de agua. Respecto a esto, Segundo Araya Bordones, señala:

“Donde las mineras grandes estaban sacando [agua] habían unas vegas preciosas, lagunas grandes de agua, tremendas

vegas, pantanillos... y ahora último las empresas grandes tienen la vega seca oiga, ya no queda nada... puro suelo, todo pelado... en partecitas tiene vega no más. Eran vegas así tan grandes... para pastar... los animales engordaban. Yo toda la vida he andado en la cordillera... qué me van a decir a mí... yo conozco todo, he andado todo. Así que dígame usted: ¿cómo uno va estar conforme con las empresas grandes? Y la ayuda que tiene uno es nada. Allá arriba nos están secando el agua, las napas” (Segundo Araya Bordonos, entrevista, 16 de septiembre de 2017).

Lo señalado por don Segundo fue constatado en terreno, durante el trabajo de campo que se desarrolló durante esta investigación. Así se aprecia en las imágenes que se muestran a continuación.

Imagen 6. Animales pastando en Vega San Andrés. Actualmente gran parte de la vega se encuentra seca.



Imagen 7. Vega de San Andrés, parcialmente seca producto de la actividad minera. Al fondo se aprecian algunas de las muchas torres de alta tensión que cruzan esta quebrada, en dirección a la mina La Coipa.



En el mismo sentido, don Segundo agrega que “[l]a Laguna del Negro Francisco era una hermosa laguna, ahora ya casi no le queda agua. . . ;por qué? Porque todo se seca a’onde secan las aguas. . . Además que los años que han sido secos. . . ¡peor pue!” (Segundo Araya Bordonos, entrevista, 16 de septiembre de 2017).

Asimismo, don Segundo se refiere al impacto negativo de la presencia de proyectos mineros sobre la fauna nativa, indicando que muchas especies han migrado de su hábitat:

“Antes habían animales salvajes que ya no están porque están las mineras, por ejemplo, la vizcacha, la chinchilla, esas se van con el ruido de las mineras, buscan otros lugares. Aves también, por ejemplo, los flamencos, los patos, las taguas, están las gaviotas de cordillera, una tremenda cantidad de pájaros que si uno se pone a nombrarlos son muchos, y todos se están yendo a otros lugares donde no hay ruido”.



Además, los requerimientos energéticos de los proyectos mineros hacen necesaria la construcción de tendidos eléctricos que, por las condiciones de planicie de las vegas altoandinas, por lo general terminan cruzándolas. Esto representa un impacto significativo en estos ecosistemas de uso ancestral de la Comunidad Colla de Pai-Ote, que son utilizados en sus actividades de trashumancia. Además, tal como fue posible apreciar en terreno, estas instalaciones en varios casos pasan sobre los ranchos de la Comunidad Colla de Pai-Ote, sin que se adopten medidas de mitigación o se evalué su localización en otras áreas que no afecten directamente a la comunidad.

Imagen 8. Una de las torres de alta tensión ubicada sobre el rancho (estancia temporal) de una comunera de la Comunidad Colla de Pai-Ote.



Finalmente, la mega minería deja tras de sí importantes pasivos ambientales, como relaves mineros contaminantes que son abandonados en las quebradas aledañas a la ruta de trashumancia de la Comunidad Colla de Pai-Ote.

Al impacto negativo de los proyectos mineros sobre el hábitat ancestral de la comunidad Colla de Pai-Ote, se suma el hecho de que hasta la fecha, el Estado de Chile no ha demarcado y titulado el territorio de uso y ocupación ancestral de dicha comunidad, situación que priva de seguridad jurídica a sus patrones de uso y tenencia de la tierra, así como al desarrollo de sus actividades tradicionales.

Los proyectos mineros analizados han generado afectaciones graves al territorio y al medio ambiente, poniendo en serio riesgo el sistema de vida y costumbre de la Comunidad Colla de Pai-Ote y sus miembros. La economía ganadera Colla, que constituye la forma de vida de la Comunidad Colla de Pai-Ote, está en riesgo por la potencial contaminación de las aguas; la pérdida de territorio; las dificultades de acceso a las zonas de veranada por el cierre de caminos, haciendo inviable acceder a pastizales naturales para la alimentación del ganado; el desecamiento de vegas y bofedales por instalaciones mineras sobre estos ecosistemas altoandinos, que cumplen funciones ambientales y productivas insustituibles para preservar su sistema productivo tradicional.

A partir de lo expuesto hasta aquí, se puede concluir que, en este caso, se ha vulnerado el derecho de propiedad que los pueblos indígenas tienen sobre sus territorios, tierras y recursos naturales. Se ha obviado por parte del Estado y las empresas involucradas que la Comunidad Colla de Pai-Ote, así como las demás comunidades Collas que ocupan o hacen uso de dicho territorio, como todo pueblo indígena tiene una relación insustituible con su territorio, que constituye la base fundamental de su sistema de vida y costumbre y le confiere su propia identidad étnica.

b) Derecho de consulta previa y al consentimiento previo, libre e informado

Otro derecho que aparece vulnerado, es el derecho a la consulta previa. Así lo indicó expresamente doña Ercilia, Presidenta de la Comunidad Colla de Pai-Ote: “En el caso de la Coipa fase 7 [...] no se hizo consulta. Ellos [Kinross] debieron haber hecho un estudio [EIA] y consulta” (Ercilia Araya, entrevista, 15 de septiembre de 2017).

En efecto, tal como se señaló previamente, la regulación reglamentaria que se ha impuesto respecto de este derecho en el contexto del SEIA, sólo considera la implementación de procesos de consulta para el caso de iniciativas evaluadas mediante la modalidad de un EIA, y no así para el caso de aquellos proyectos evaluados por medio de una DIA. Este ha sido el caso de los proyectos de exploración y explotación asociados a la mina La Coipa (Kinross), la modificación del proyecto minero Refugio (Kinross), el proyecto de exploración mineras Cerro Maricunga (Atacama Pacific Gold Corporation), el proyecto de exploración ampliación Caspiche Central (Goldcorp), todos sometidos a evaluación ambiental por medio de DIA luego de la ratificación del Convenio 169 de la OIT, sin considerar los impactos sobre las comunidades Collas y sin implementar procesos de consulta previa.

Además, la misma regulación administrativa del derecho de consulta en el contexto del SEIA permite que aun cuando un proyecto sea evaluado por medio de un EIA, no sea necesaria la implementación de un proceso de consulta si es que la Autoridad Ambiental considera que el proyecto no “afecta directamente” a una comunidad indígena, o que el proceso de consulta indígena se restrinja sólo a algunas comunidades, generándose tratos desiguales y discriminatorios e imponiéndose requisitos adicionales a este derecho por la vía de su desarrollo reglamentario. Esto ha supuesto que el Estado de Chile omita la implementación de procesos de consulta indígena en una serie de proyectos de exploración o modificaciones

a instalaciones ya existentes, lo que vulnera el carácter previo de la consulta y la obligación de efectuar este proceso desde las primeras etapas de la elaboración o planificación de la medida propuesta, y durante toda la vida de un proyecto. Este ha sido el caso del proyecto de optimización de Cerro Casale (Barrick Gold y Goldcorp), que si bien fue evaluado bajo la modalidad de un EIA, no contó con la implementación de un proceso de consulta indígena conforme a los estándares del Convenio 169 de la OIT, ya que los procesos de diálogo fueron desarrollados directamente por la empresas titulares interesadas en el desarrollo de un determinado proyecto, quienes no incorporaron a todas las comunidades susceptibles de ser afectadas, como fue el caso de Comunidad Colla de Pai-Ote.

Además, en aquellos casos en los que ha habido consulta, ésta se ha reducido a la determinación de compensaciones monetarias, perdiéndose de vista la finalidad de este proceso, en cuanto instancia de diálogo intercultural que, en el contexto del SEIA, permite ante todo hacer visibles los impactos que un determinado proyecto puede tener sobre los derechos de los pueblos indígenas. La denegación o restricción de la consulta previa, libre e informada imposibilita el ejercicio de la autodeterminación de las comunidades Collas, al privarlas de la posibilidad de exponer ante la Autoridad Ambiental la forma en que estos proyectos impactan en sus formas de vida y costumbre y en sus prioridades en materia de desarrollo. Además, los procesos de negociación de acuerdos compensatorios monetarios han generado afectaciones graves al tejido social y relaciones entre grupos Collas. Tal como da cuenta doña Ercilia en su entrevista: “Han surgido muchas comunidades Collas funcionales a los acuerdos con las mineras, para negociar, que no les importa que no haya agua, no les importa el territorio” (Ercilia Araya, entrevista, 15 de septiembre de 2017).

Cabe destacar, como se expuso previamente, que gran parte de los proyectos analizados corresponden a mega proyectos. No obstante, hasta el momento no se ha garantizado el estándar de consentimiento previo,

libre e informado, acorde a los estándares internacionales, exigido por la Corte IDH a la luz de la Convención Americana de Derechos Humanos.

c) Derecho a que se efectúen estudios de impacto socioambiental

Las deficiencias y ausencia de enfoque de derechos humanos durante la evaluación ambiental de los proyectos mineros es otro tema relevado por los comuneros de la Comunidad Colla de Pai-Ote entrevistados. En este sentido, doña Ercilia Araya sostiene que “lo que pasa con estas empresas es que llegan al territorio en exploración o a trabajar, pero el respeto por las comunidades no lo tienen” (Ercilia Araya, entrevista, 15 de septiembre de 2017), dando cuenta de que cuando se han realizado estudios de impacto socioambiental no se han respetado sus tradiciones y cultura. Además, doña Ercilia denuncia directamente la negligencia del Estado en este punto, señalando: “el Estado nunca ha hecho un estudio antropológico como corresponde” (Ercilia Araya, entrevista, 15 de septiembre de 2017), en el contexto de los proyectos mineros.

Tal como se observó al analizar los proyectos de inversión, tanto el SEIA como la Autoridad Ambiental a cargo de su administración han demostrado serias deficiencias al momento de ponderar los impactos de proyectos sobre las comunidades indígenas, lo que es atribuible al alto nivel de discrecionalidad administrativa con que cuenta dicha Autoridad al momento de dar por acreditada la ausencia de impactos socioambientales y culturales sobre las comunidades Collas, y decidir aprobar o rechazar un determinado proyecto<sup>67</sup>.

Además, en el caso de Chile el SEIA corresponde a un procesamiento administrativo fundamentalmente impulsado y nutrido

---

67 El proceso de evaluación concluye con una resolución que califica ambientalmente el proyecto o actividad, conocida como Resolución de Calificación Ambiental (RCA). Ahora bien, tratándose de un EIA, si la RCA es favorable (pura y simplemente o sujeta a condiciones o

con la información presentada por los titulares de los proyectos, quienes al promoverlo muestran una tendencia sistemática y consciente a subvalorar los impactos que sus proyectos tendrán sobre los derechos de las comunidades indígenas afectadas, entregando información deficiente para que la Autoridad Ambiental pondere correctamente dichos impactos, lo que se suma al hecho de que ésta última, por lo general, termina por validar o hacer suya las conclusiones de los estudios presentados por los desarrolladores de proyectos, imposibilitando que el SEIA cumpla con su carácter preventivo. Esto fue observado en prácticamente la totalidad de los proyectos mineros analizados previamente.

Además, tal como se vio al analizar los procedimientos de evaluación ambiental de los proyectos mineros en territorio de la Comunidad Colla de Pai-Ote, la falta de reconocimiento de sus derechos territoriales es utilizada por las empresas desarrolladoras de los proyectos como una razón para omitir la evaluación del impacto ambiental de dichos proyectos sobre su territorio. Conjuntamente, en varios de los proyectos analizados, los organismos de la Administración del Estado que debieron tutelar que la información de base presentada por los titulares se haga cargo de los impactos de los proyectos sobre las comunidades Collas,

---

exigencias), certificará que el proyecto o actividad cumple con todos los requisitos ambientales aplicables, con la normativa de carácter ambiental y que, haciéndose cargo de los efectos, características o circunstancias establecidos en el artículo 11 de la LBGMA, se proponen medidas de mitigación, reparación y compensación apropiadas (Artículos 16 inciso final de la LBGMA y 62 del Reglamento del SEIA). Por su parte, tratándose de la RCA favorable de una DIA (pura y simplemente o sujeta a condiciones o exigencias), ésta certificará que el proyecto o actividad no genera ni presenta los efectos, características o circunstancias establecidas en el artículo 11 de la LBGMA y que el proyecto o actividad cumple con la normativa de carácter ambiental, incluidos los requisitos de carácter ambiental (Artículo 63 del Reglamento del SEIA). Cabe destacar que en Chile existe una baja densidad de normativa de carácter ambiental, lo que en la práctica se traduce en un amplio margen de discrecionalidad de la Autoridad Ambiental para determinar si las medidas de mitigación, reparación y compensación son apropiadas, en el caso de los EIA, o si un determinado proyecto no genera ni presenta los efectos, características o circunstancias establecidas en el artículo 11 de la LBGMA, en el caso de una DIA.

no velaron por aquellos o simplemente se excluyeron del procedimiento de evaluación. Esto ha generado una gran desconfianza por parte de las comunidades hacia dichas autoridades, como es el caso de CONADI: “CONADI ha desconocido la existencia de comunidades Collas” (Ercilia Araya, entrevista, 15 de septiembre de 2017).

Finalmente, cabe destacar que el carácter casuístico que tiene el SEIA evidencia su incapacidad para evaluar tanto el impacto acumulativo que han generado los proyectos existentes como los que vayan a generar los proyectos que ya han sido propuestos.

## **5.2 Responsabilidad de los actores involucrados**

### a) Responsabilidad del Estado de Chile

Siguiendo los PR de las Naciones Unidas antes referidos, se constata que al Estado de Chile le cabe una responsabilidad central en la vulneración de los derechos de la Comunidad Colla de Pai-Ote, así como de las demás comunidades Collas que hacen uso del territorio hoy impactado por los proyectos mineros que han sido analizados. Esto fue, por lo demás, declarado de manera expresa por doña Ercilia, comunera y presidenta de la Comunidad Colla de Pai-Ote: “Para mí el principal responsable es el Estado [chileno]”.

En efecto, el Estado de Chile no cumplió con su obligación de proteger a esta comunidad frente a los abusos de derechos humanos cometidos por terceros, en este caso por empresas, al otorgar a las empresas titulares las concesiones mineras sobre recursos de uso ancestral, las cuales dieron origen a estos proyectos mineros, sin considerar la afectación a los derechos de dicha comunidades y otras que ocupan y hacen uso del territorio. Además, el Estado de Chile tampoco cumplió con su obligación

de proteger a la Comunidad Colla de Pai-Ote y sus miembros, al autorizar ambientalmente los proyectos mineros en análisis, sin evaluar el impacto socioambiental de dichas iniciativas y vulnerando sus derechos de consulta y consentimiento previo, libre e informado.

Asimismo, el Estado chileno no hizo cumplir las leyes domésticas, como la Ley 19.253, y las leyes internacionales, como el Convenio 169 de la OIT ratificado por Chile, a objeto de garantizar el respeto de los derechos de las comunidades Collas y de sus integrantes frente a estos proyectos mineros. Dicha legislación, como se señalara anteriormente, protege los derechos de los pueblos indígenas sobre sus territorios y recursos naturales, a su medio ambiente, así como a la definición de sus propias prioridades en materia de desarrollo. Ello, a través de procesos de participación y consulta que no fueron impulsados de manera adecuada por el Estado chileno en el caso de los proyectos de inversión en análisis.

El Estado chileno tampoco ha cumplido con adecuar su ordenamiento jurídico interno y las legislaciones sectoriales relativas a recursos naturales y al SEIA a los estándares internacionales sobre derechos humanos de los pueblos indígenas. Ello, no obstante distintas instancias internacionales, incluyendo órganos de tratados del Sistema de Naciones Unidas, Relatores Especiales de la misma entidad y la OIT, han recomendado al Estado chileno desde la entrada en vigencia del Convenio 169, en distintas oportunidades, la adecuación de su normativa interna en la materia a los estándares internacionales.

#### b) Responsabilidad del Estado de Canadá

Tal como se expuso al analizar los proyectos mineros en territorio de la Comunidad Colla de Pai-Ote, si bien las empresas mineras desarrolladoras corresponden a personas jurídicas chilenas, la propiedad de éstas corresponde a empresas que se encuentran domiciliadas en Canadá. Lo



anterior, conforme a las directrices del derecho internacional de los derechos humanos antes reseñadas referidas a las ETOs de los Estados, y a la necesidad de que éstos prevengan y sancionen las violaciones de derechos humanos cometidas fuera de sus fronteras por actores privados en ellos domiciliados.

Tal como se advirtió al exponer la metodología de este informe, si bien en el contexto de este estudio no se han realizado entrevistas con la finalidad de recabar la visión de representantes del Estado canadiense sobre los proyectos mineros objeto de este estudio, se revisó la literatura existente que da cuenta de la problemática de la afectación de derechos humanos por parte de empresas domiciliadas en Canadá fuera de ese país. Se trata de un tema emergente, pero que ha sido ampliamente documentado, incluso en nuestro país, dada la proliferación en los últimos años de la actividad de empresas canadienses, en particular empresas extractivas, fuera de Canadá, y las numerosas denuncias de violaciones de derechos humanos cometidas en el marco de sus actividades, muchas de las cuales han quedado impunes.

En efecto, en los últimos años, Canadá se ha convertido en un actor gravitante en materia de industria extractiva, en particular en la minería<sup>68</sup>, lo que ha dado origen a una gran cantidad de conflictos como consecuencia de la resistencia de las comunidades afectadas. Tal como señala el Observatorio Ciudadano:

“Dada esta realidad, y como consecuencia de la preocupación de la sociedad civil canadiense, es que desde hace más de una década se viene desarrollando un debate en ese país referido a la regulación de las actividades de las empresas canadienses fuera

---

68 Un estudio realizado por el grupo de Trabajo sobre Minería y Derechos Humanos en América Latina sobre el impacto de la minería canadiense en América Latina y la responsabilidad de Canadá da cuenta de que para el año 2012, un 57% de las empresas mineras a nivel global estaban registradas en la Bolsa de Toronto. Cerca de la mitad de las empresas allí registradas desarrollaban proyectos de inversión fuera de Canadá. De los 4.322 proyectos llevados a cabo por dichas empresas fuera de Canadá, 1.526 estaban en Latinoamérica. Al 2013, los países latinoamericanos donde las empresas canadienses tenían más activos eran México (20.000 millones de dólares) y Chile (19.000 millones de dólares) (Grupo de Trabajo sobre Minería y Derechos Humanos en América latina, 2013).

de Canadá. Es así como el 2005 el gobierno federal, haciéndose eco de esta preocupación, convocó a una mesa redonda a distintos actores, incluyendo a empresas, sociedad civil y a pueblos indígenas, para analizar la responsabilidad social corporativa de las industrias extractivas canadienses en países en desarrollo. Una de las recomendaciones de esta instancia fue el establecimiento de una Defensoría independiente que investigaría e informaría de casos de reclamos, así como de un Comité de Revisión de Cumplimiento que haría recomendaciones en relación con acciones a adoptar en los casos investigados, las que podrían incluir el retiro de servicios financieros (o no) por parte del gobierno de Canadá frente a casos graves de incumplimiento. [...] Las recomendaciones de estas mesas redondas, sin embargo, nunca fueron implementadas. El gobierno de Canadá, sin embargo, impulsó una iniciativa sobre la materia el 2009, la que estaba orientada a mejorar la capacidad competitiva de las empresas extractivas canadienses que operan internacionalmente, a través de la potenciación de sus capacidades para manejar conflictos sociales y riesgos ambientales. Uno de los pilares de esta iniciativa gubernamental fue la promoción de los estándares internacionales de responsabilidad social empresarial (CSR por su sigla en inglés), y el establecimiento de una Consejería de CSR para el sector extractivo para asistir a los actores claves vinculados a la actividad de las empresas canadienses fuera de Canadá. Tal Consejería, sin embargo, tiene un mandato limitado y no establece incentivos para que las compañías cambien sus comportamientos. Ello toda vez que solo revisa y no investiga reclamos, y ello sólo con el consentimiento de las compañías involucradas” (Observatorio Ciudadano, 2016:148-149).

La ausencia de un marco regulatorio en Estado canadiense para abordar las afectaciones en los derechos humanos cometidas fuera de sus fronteras por empresas domiciliadas en ese país, incluyendo los derechos de pueblos indígenas, ha concitado la preocupación de organismos internacionales de derechos humanos, en particular del CERD<sup>69</sup>, el

---

69 El CERD manifestó el 2007 su preocupación sobre esta materia, e instó a Canadá a adoptar medidas para impedir la afectación negativa de derechos indígenas fuera del país por parte

Comité de Derechos Humanos<sup>70</sup>, Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales<sup>71</sup> y la CIDH (2015, párr. 80).

Además, la ausencia de mecanismos administrativos efectivos para la recepción y procesamiento de reclamaciones por violaciones de derechos humanos cometidas por empresas canadienses fuera de Canadá, ha provocado que en los últimos años los afectados por este tipo de situaciones presenten directamente demandas antes los tribunales canadienses<sup>72</sup>. Sin embargo, hasta ahora, en ninguno de estos casos los demandantes extranjeros han tenido éxito, y sus alegaciones han sido, por lo general, desestimadas por razones de competencia territorial o debido a que se ha considerado que la empresa matriz y sus filiales son entes separados, evitando con ello que se asigne responsabilidad legal a la empresa matriz por actividades de sus subsidiarias (Observatorio Ciudadano, 2016). Sin

---

de empresas transnacionales domiciliadas en dicho país, recomendando en particular estudiar formas para hacer efectiva la responsabilidad por dichas afectaciones (CERD, 2012). Además, el CERD observó el 2012 al Estado de Canadá: “Si bien toma nota de que el Estado parte ha aprobado una Estrategia de responsabilidad de las empresas, el Comité está preocupado por que el Estado parte aún no ha adoptado medidas con respecto a las empresas transnacionales con domicilio social en el Canadá cuyas actividades, en particular las mineras, afectan negativamente a los derechos de los pueblos indígenas fuera del Canadá (art. 5)./ El Comité recomienda al Estado parte que adopte las medidas legislativas apropiadas para impedir que las empresas transnacionales con domicilio social en el Canadá lleven a cabo actividades que afecten negativamente al goce de los derechos de los pueblos indígenas fuera del Canadá, y para exigir responsabilidades a estas empresas” (CERD, 2012, párr. 14).

70 En 2015 el Comité de Derechos Humanos recomendó a Canadá “elaborar un marco jurídico que ofrezca recursos legales a las personas que hayan sido víctimas de actividades de esas empresas que operan en el extranjero” (Comité de Derechos Humanos, 2015, párr. 6).

71 En marzo de 2016 el Comité DESC recomendó que Canadá: “introduzca mecanismos efectivos para investigar las denuncias presentadas contra esas empresas [registradas o domiciliadas en su jurisdicción] y adopte las medidas legislativas necesarias para facilitar el acceso a la justicia ante los tribunales nacionales de las víctimas de las actividades de esas empresas” (Comité DESC, 2016).

72 Above ground, Demandas contra empresas extractivas presentadas en Canadá: Avances en el litigio civil transnacional, 1997-2016. Disponible en: <http://www.aboveground.ngo/recent-works/demandas-contras-empresas-extractivas-presentadas-en-canada-avances-en-el-litigio-civil-transnacional-1997-2016/>

perjuicio de lo anterior, tal como destaca el Observatorio Ciudadano (2016), a la fecha ya se ha generado al menos un precedente importante:

“Se trata de tres demandas de ciudadanos guatemaltecos presentadas ante el Tribunal Superior de Ontario contra la minera canadiense Hudbay Minerals Inc., en las que se alega que entre el 2007 y el 2009 el personal de seguridad contratado por esta compañía en su mina de níquel Fénix, dio muerte a un dirigente de la comunidad, hirió de gravedad a un poblador y violó de manera colectiva a once mujeres. En el 2013, el Tribunal Superior de Ontario falló a favor de las partes demandantes y denegó los recursos de la empresa. La magistrada dictaminó que las alegaciones de los demandantes se basan en la negligencia directa de la empresa matriz, la que de acuerdo a los demandantes es responsable de las acciones y omisiones de sus subsidiarias. El fallo del tribunal, en que por primera vez en Canadá se elevarán a juicio causas de demandantes extranjeros que alegan haber sufrido perjuicios por las operaciones de una empresa canadiense en el exterior, sienta un precedente con respecto a la responsabilidad legal de la empresa matriz” (p. 151).

La expansión de la inversión minera canadiense en el extranjero ha sido por largo tiempo parte de la política exterior del Estado canadiense. Para promover el comercio y las inversiones en el exterior, mayoritariamente vinculadas a la extracción de recursos naturales, Canadá ha suscrito numerosos tratados de libre comercio (TLC)<sup>73</sup>. En el caso de

---

73 En el caso de América Latina, luego de suscribir el NAFTA con EEUU y México en 1992, suscribió el 1997 el TLC con Chile, el TLC con Costa Rica (CCRFTA), que entró en vigencia el 2002, y con Perú (PCFTA), el que entró en vigencia el 2009. Acuerdos adicionales fueron suscritos por Canadá con Colombia el 2008, que entró en vigor el 2011, y con Panamá el 2010. Salvo el tratado con Colombia, el que tiene un componente referido a los derechos humanos, y obliga a evaluaciones anuales por parte de los gobiernos suscriptores en esta materia, los tratados previos no incorporaban esta dimensión en sus provisiones. Ello llama la atención, ya que de acuerdo a los Principios Rectores de Naciones Unidas sobre las Empresas y los Derechos Humanos, al celebrar acuerdos comerciales los Estados deben asegurar el cumplimiento de sus obligaciones en materia de derechos humanos (Observatorio Ciudadano, 2016).

Chile, este país suscribió en 1997 un TLC con Canadá. Como destaca el Observatorio Ciudadano (2016), la consecuencia directa de dicho acuerdo es que:

“[...] para fines 2014 la inversión directa de [...] [Canadá] en el caso de Chile llegaba a casi \$18.3 mil millones de dólares canadienses, convirtiendo a Chile en el primer destino de dicha inversión en América del Sur y América Central, y séptimo a nivel mundial. En la última década, Canadá ha sido la principal fuente de nueva inversión extranjera directa en Chile, con inversionistas canadienses presentes principalmente en la minería, con 38 empresas con importantes inversiones en el país” (pp. 152-153).

Además, cabe destacar que el Estado de Canadá ha contribuido de forma directa a la presencia de la minería canadiense en la región, a través de diversas instancias. Este es el caso de Export Development Canada, que otorga crédito a las empresas mineras que operan en la región (Observatorio Ciudadano, 2016). A pesar de que esta entidad crediticia de Canadá se basa en sus operaciones en normas de rendimiento de la Corporación Financiera Internacional del Banco Mundial y en los Principios de Ecuador, existen antecedentes de que no siempre cumple con los estándares referidos. Asimismo, las embajadas de Canadá en la región han promovido las inversiones mineras, lo que ha sido constatado por la propia CIDH (2015, párr. 79)<sup>74</sup>.

---

74 La Embajada Canadiense en Chile no ha sido una excepción en este sentido, y las inversiones canadienses en el país son destacadas como un logro en la página web de la Embajada. Asimismo, la Embajada canadiense en Chile señala: “[...] además, ha promocionado en los últimos años la visita de diversas delegaciones de representantes indígenas de Canadá que han llegado a acuerdos con empresas en sus territorios, incluyendo mineras, hidroeléctricas, como una forma de incentivar los modelos de asociatividad y negocios existente en Canadá en el caso de Chile” (Observatorio Ciudadano, 2016: 154). Sin embargo, la base legal del modelo asociativo en territorios indígenas en Canadá, muchas veces impulsado en ese país por las mismas empresas presentes en América Latina, difiere sustancialmente del imperante en Chile. Esto, debido fundamentalmente al marco normativo constitucional canadiense y

En síntesis, y de manera general, es posible concluir que el Estado de Canadá ha contribuido a la afectación de los derechos humanos de comunidades indígenas y locales en conflicto producto de la instalación de proyectos extractivos en sus territorios, tanto en Chile como en el resto de la Región, dado su rol en la promoción de inversiones extractivas fuera de sus fronteras, impulsadas por empresas domiciliadas en Canadá, y la negativa a acoger las recomendaciones de organismos internacionales de derechos humanos que reiteradamente han instado a su gobierno a adoptar medidas para asumir sus obligaciones extraterritoriales por la violación de derechos humanos por parte de empresas domiciliadas en Canadá que actúan fuera de ese país, las que permitan prevenir, reparar y sancionar dichas violaciones.

#### c) Responsabilidad de las empresas titulares de los proyectos mineros en territorio Colla

Las empresas involucradas en los proyectos que se han analizado no han cumplido en este caso con su obligación de respetar los derechos humanos internacionalmente reconocidos a los pueblos indígenas. En efecto, tal como se ha venido diciendo, las empresas titulares de los proyectos mineros, lejos de haberse abstenido de infringir los derechos colectivos de las comunidades Collas impactadas por dichas iniciativas y de evitar que sus actividades vulnerasen sus derechos, no han tenido la debida diligencia que es requerida para estos efectos.

Este es el caso del Proyecto Minero Refugio, cuyo titular hasta el momento es Kinross, quien hasta la fecha no ha reparado a las comunidades

---

la litigación de los pueblos indígenas ante los tribunales canadienses, que ha resultado en un reconocimiento jurídico y jurisprudencia de altos estándares en relación a los derechos de pueblos indígenas, la que hoy hace indispensable no sólo la consulta, sino el consentimiento libre previo e informado de las comunidades cuyas tierras se ven afectadas, lo que se traduce en procesos de negociación más simétricos (Observatorio Ciudadano, 2016).

Collas afectadas producto del desecamiento de al menos 70 hectáreas de humedales del Complejo Lacustre Laguna del Negro Francisco y Laguna Santa Rosa (ubicado al interior del Parque Nacional Nevado de Tres Cruces y que fue declarado sitios Ramsar en 1996), que forma parte del territorio de uso ancestral de varias comunidades Collas, entre ellas la Comunidad Colla de Pai-Ote.

Asimismo, durante la evaluación ambiental de este proyecto, así como otros analizados previamente (Cerro Casale, La Coipa, Quebrada Seca, Cerro Maricunga y Caspiche), desarrollados y promovidos directamente por las empresas, tampoco han tenido presente criterios de derechos humanos y no han estado enfocados en adoptar las medidas necesarias para prevenir los posibles impactos negativos de las actividades proyectadas en el medio ambiente y la vida económica, social y cultural de las comunidades Collas. Prueba de ello es el caso del Proyecto Minero Refugio, cuyos impactos se hicieron evidentes durante la operación del proyecto.

Al mismo tiempo, tal como se demostró al analizar el caso del Proyecto Cerro Casale –actualmente de propiedad de Barrick Gold (50%) y Goldcorp (50%) a través de Compañía Minera Cerro Casale (compañía chilena)–, la empresa titular ha estado directamente involucrada en vulneraciones del derecho de consulta de la Comunidad Colla de Pai-Ote, al sustituir al Estado como responsable de dicho proceso y emprender procesos de diálogo directo con la Comunidad Colla de Río Jorquera y sus Afluentes, haciéndolos pasar como procesos de consulta previa, conforme a los estándares del Convenio 169 de la OIT. Además, la misma empresa, lejos de hacer partícipe a la Comunidad Colla de Pai-Ote en los beneficios que reporta el Proyecto Cerro Casale, ha utilizado el dinero como una forma de desestabilizar a las organizaciones del pueblo Colla y debilitar la cohesión de su tejido social, lo que además se ha hecho extensivo a otras instituciones encargadas de la administración local, como municipalidades,

afectando las relaciones de convivencia intercultural en el territorio. Cabe recordar, como señala el anterior Relator Especial de derechos indígenas James Anaya (2010) que la participación en los beneficios es consecuencia de las limitaciones o privaciones del derecho de propiedad indígena sobre la tierra y los recursos. Por lo mismo, ella, además de ser justa y equitativa, debe ser entendida como una forma de cumplimiento de un derecho y no como una concesión caritativa que busque el apoyo social del proyecto o minimizar los conflictos, como ocurrió en este caso.

Finalmente, cabe destacar que, en contradicción con los PR de empresas y derechos humanos, ninguna de las empresas analizadas ha contado con mecanismos efectivos para la reclamación frente a los impactos adversos de sus inversiones en derechos humanos.

## REFERENCIAS

Anaya, J. 2013. *Study on Extractive industries and indigenous peoples. Report to the Human Rights Council, A/HRC/24/41*. Disponible en: <http://unsr.jamesanaya.org/annual-reports/report-to-the-human-rights-council-a-hrc-24-41-2013>

\_\_\_\_\_. 2012. *Comentarios del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas en relación con el documento titulado: "Propuesta de gobierno para nueva normativa de consulta y participación indígena de conformidad a los artículos 6° y 7° del Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo", Chile*. Noviembre de 2012. Disponible en: <http://unsr.jamesanaya.org/special-reports/comentarios-a-la-propuesta-del-normativa-de-consulta-chile>

\_\_\_\_\_. 2010. *Summary of activities, corporate responsibility with respect to indigenous peoples. Report to the Human Rights Council, A/HRC/15/37*. Disponible en: <http://unsr.jamesanaya.org/annual-reports/report-to-the-human-rights-council-a-hrc-15-37-19-july-2010>



\_\_\_\_\_. (2009). *Principios Internacionales Aplicables a la Consulta en relación con la reforma constitucional en materia de derechos de los Pueblos Indígenas en Chile. Informe temático a Chile, de James Anaya, Relator Especial de Naciones Unidas sobre la Situación de los Derechos y Libertades Fundamentales de los Indígenas*. Disponible en: <http://www.politicaspUBLICAS.net/panel/re/docs/393-ppios-consulta.html>

Atacama Pacific Gold Corporation. s/f. *Sitio web oficial de Atacama Pacific*. Disponible en: <http://www.atacamapacific.com> (Consultado el 13 de noviembre de 2017).

Aylwin, J. (Coord.), Meza-Lopehandía, M. Y Yáñez, N. 2013. *Los pueblos indígenas y el derecho*. Santiago de Chile: LOM Ediciones.

Bahamonde, M. 1978. *Diccionario de voces del norte de Chile*. Santiago de Chile: Editorial Nascimento.

Barrick Gold Corporation. 2011. *Municipio de Tierra Amarilla y Cerro Casale firman importante convenio para mejorar infraestructura de la comuna*. Disponible en: <https://barricklatam.com/municipio-de-tierra-amarilla-y-cerro-casale-firman-importante-convenio-para-mejorar-infraestructura-de-la-comuna/barrick/2012-06-11/180316.html>

Barrick Gold Corporation. s/f. *Sitio web oficial de Barrick Gold Corporation*. Disponible en: <https://barricklatam.com> (Consultado el 13 de noviembre de 2017).

Bermúdez, J. 2014. *Fundamentos de Derecho Ambiental*, 2ª Edición. Valparaíso: Ediciones Universitarias de Valparaíso, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso.

Bertelsen, R. 1996. “Rango jurídico de los tratados internacionales”. *Revista Chilena de Derecho*, 23 (2-3), Tomo I, 211-222.

Biblioteca del Congreso Nacional (BCN). 1994. *Historia de la Ley N° 19.300 de Bases del Medio Ambiente*.

Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT (CEACR). 2010. Observación 2010/81. Pueblos Indígenas y tribales. Disponible en: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—ed\\_norm/—normes/documents/meetingdocument/wcms\\_305844.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—ed_norm/—normes/documents/meetingdocument/wcms_305844.pdf)

\_\_\_\_\_. 2009a. *Observación General – Adopción: 2008, Publicación: 98ª reunión CIT (2009)*. Disponible en: [http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/?p=NORMLEXPUB:13100:0::NO::P13100\\_COMMENT\\_ID,P11110\\_COUNTRY\\_ID,P11110\\_COUNTRY\\_NAME,P11110\\_COMMENT\\_YEAR:3066698,,,2008](http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/?p=NORMLEXPUB:13100:0::NO::P13100_COMMENT_ID,P11110_COUNTRY_ID,P11110_COUNTRY_NAME,P11110_COMMENT_YEAR:3066698,,,2008).

\_\_\_\_\_. 2009b. *Observation adopted 2008, published 98th ILC session. Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989 (No. 169)*. México. Disponible en: [http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/?p=NORMLEXPUB:13100:0::NO::P13100\\_COMMENT\\_ID,P13100\\_LANG\\_CODE:2296526.es](http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/?p=NORMLEXPUB:13100:0::NO::P13100_COMMENT_ID,P13100_LANG_CODE:2296526.es)

Comisión de Evaluación Ambiental (COEVA) de Atacama. 2016a. *Resolución Exenta N° 173, 14 de septiembre de 2016, que califica Ambientalmente el proyecto “Explotación de Minerales La Coipa Fase7”*. Disponible en: <http://infofirma.sea.gob.cl/DocumentosSEA/MostrarDocumento?docId=f6/32/e1edf90a9a95e1b823ddb7d70acc7aa8587a>

\_\_\_\_\_. 2016b. *Resolución Exenta N° 54, 30 de marzo de 2016, que califica ambientalmente el proyecto “Prospecciones Geológicas Mantos de Oro Fase 2”*. Disponible en: <http://infofirma.sea.gob.cl/DocumentosSEA/MostrarDocumento?docId=f4/40/60bb6e8e8aeca6995abef0c1617f98b1976>

\_\_\_\_\_. 2013. *Resolución Exenta N° 004, 3 de Enero de 2013, Califica Ambientalmente favorable el Estudio de Impacto Ambiental del proyecto*

“Optimización Proyecto Minero Cerro Casale”. Disponible en: [http://seia.sea.gob.cl/archivos/RCA\\_CASALE\\_enero\\_2013.pdf](http://seia.sea.gob.cl/archivos/RCA_CASALE_enero_2013.pdf)

\_\_\_\_\_. 2012. *Resolución Exenta N°57, de 7 de marzo de 2012, que califica ambientalmente favorable el Proyecto “Prospecciones Geológicas Mantos de Oro”*. Disponible en: [http://seia.sea.gob.cl/archivos/RCA\\_57.pdf](http://seia.sea.gob.cl/archivos/RCA_57.pdf)

\_\_\_\_\_. 2011a. *Resolución Exenta N° 45, de 28 de Febrero de 2011, Califica Ambientalmente el proyecto “Modificación Proyecto Minero Refugio Racionalización de la Operación Mina Planta”*. Disponible en: [http://infofirma.sea.gob.cl/DocumentosSEA/MostrarDocumento?docId=1a/71/6b1b100cbbb3d0\\_00c3cbc212ea34daab2d1e](http://infofirma.sea.gob.cl/DocumentosSEA/MostrarDocumento?docId=1a/71/6b1b100cbbb3d0_00c3cbc212ea34daab2d1e)

\_\_\_\_\_. 2011b. *Resolución Exenta N° 232, 3 de Noviembre de 2011, Califica Ambientalmente el proyecto “Prospecciones Mineras Cerro Maricunga”*. Disponible en: <http://infofirma.sea.gob.cl/DocumentosSEA/MostrarDocumento?docId=bf/42/fb89b3c1f9dfb8da2f541ab3c9fe93890672>

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. 2015. *Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 47/15. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/IndustriasExtractivas2016.pdf>

\_\_\_\_\_. 2009. *Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales: Normas y jurisprudencia del sistema interamericano de derechos humanos (OEA documentos oficiales)*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 56/09. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/indigenas/docs/pdf/tierras-ancestrales.esp.pdf>

Comisión Regional del Medio Ambiente (COREMA) de Atacama. 2009. *Resolución Exenta N° 057, 6 de Marzo de 2009, Califica Ambientalmente el proyecto “Ampliación Caspiche Central”*. Disponible en: <http://>

[infirma.sea.gob.cl/DocumentosSEA/MostrarDocumento?docId=a8/d0/f096be0b3896\\_8d20ace29ebb2a5a696d43d](http://infirma.sea.gob.cl/DocumentosSEA/MostrarDocumento?docId=a8/d0/f096be0b3896_8d20ace29ebb2a5a696d43d)

\_\_\_\_\_. 2007a. *Informe Consolidado N° 1 de Solicitud de Aclaraciones, Rectificaciones y/o Ampliaciones a la Declaración de Impacto Ambiental del Proyecto “Exploraciones Caspiche Central”*. Disponible en: [http://infirma.sea.gob.cl/DocumentosSEA/MostrarDocumento?docId=a5/8a/0fb6de8898d2364d51\\_63c2e121d95c4ba50b](http://infirma.sea.gob.cl/DocumentosSEA/MostrarDocumento?docId=a5/8a/0fb6de8898d2364d51_63c2e121d95c4ba50b)

\_\_\_\_\_. 2007b. *Resolución Exenta N° 264, 22 de Noviembre de 2007, Califica Ambientalmente favorable el proyecto “Exploraciones Caspiche Central”*. Disponible en: <http://infirma.sea.gob.cl/DocumentosSEA/MostrarDocumento?docId=fa/c2/4a1b0b40c77ba71852d6ac6327cd52496be0>

\_\_\_\_\_. 2002. *Resolución Exenta N° 14, 31 de enero de 2002, que califica favorablemente el Estudio de Impacto Ambiental del Proyecto “Proyecto Minero Aldebarán”*. Disponible en: [http://seia.sea.gob.cl/archivos/EIA/2013071501/EIA\\_3725\\_DOC\\_8359522.pdf](http://seia.sea.gob.cl/archivos/EIA/2013071501/EIA_3725_DOC_8359522.pdf)

\_\_\_\_\_. 2001. *Informe Consolidado de solicitudes de aclaraciones, rectificaciones y/o ampliaciones al proyecto “Aldebarán”*. Disponible en: [http://seia.sea.gob.cl/archivos/EIA/2013071501/EIA\\_3725\\_DOC\\_8359495.pdf](http://seia.sea.gob.cl/archivos/EIA/2013071501/EIA_3725_DOC_8359495.pdf)

\_\_\_\_\_. 1999. *Resolución Exenta N° 9, de fecha 22 de febrero de 1999, que califica ambientalmente favorable la declaración de impacto ambiental del proyecto “Actividades de Prospección Minera en Bloque Quebrada Seca”*. Disponible en: [http://seia.sea.gob.cl/archivos/DIA/2014102901/DIA\\_355\\_DOC\\_2129929799.pdf](http://seia.sea.gob.cl/archivos/DIA/2014102901/DIA_355_DOC_2129929799.pdf)

\_\_\_\_\_. 1994. *Resolución Exenta N° 02, 14 de diciembre de 1994, que califica favorablemente el “Estudio de Impacto Ambiental Proyecto Refugio”*.

Disponible en: [http://seia.sea.gob.cl/archivos/EIA/2013053003/EIA\\_935\\_DOC\\_8229913.pdf](http://seia.sea.gob.cl/archivos/EIA/2013053003/EIA_935_DOC_8229913.pdf)

Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato. 2008. *Informe de la Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato con los Pueblos Indígenas*. Santiago de Chile: Comisionado Presidencial para Asuntos Indígenas.

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC). 2016. *Observaciones finales sobre el sexto informe periódico del Canadá*. E/C.12/CAN/CO/6. Disponible en: [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E/C.12/CAN/CO/6&Lang=En](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E/C.12/CAN/CO/6&Lang=En)

\_\_\_\_\_. 2013a. *Examen de Austria*. E/C.12/AUT/CO/4.

\_\_\_\_\_. 2013b. *Observaciones finales sobre el quinto informe periódico de Noruega*. E/C.12/NOR/CO/5.

Comité de Derechos del Niño. 2013. *Observación General N° 16. Sobre las obligaciones del Estado en relación con el impacto*.

Comité de Derechos Humanos. 2015. *Observaciones finales sobre el sexto informe periódico de Canadá*. CCPR/C/CAN/C/=/6. Disponible en: <http://ihrp.law.utoronto.ca/un-human-rights-committees-2015-review-canada>

\_\_\_\_\_. 2012. *Concluding observations on the sixth periodic report of Germany, adopted by the Committee at its 106<sup>th</sup> session, 15 October to 2 November*. ICCPR/C/DEU/CO/6.

\_\_\_\_\_. 2004. *Observación General N° 31. La índole de la obligación jurídica general impuesta a los Estados Partes en el Pacto*. Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.13. 80<sup>o</sup> período de sesiones, 26 de mayo de 2004.

Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial de Naciones Unidas (CERD). 2013. *Consideration of reports submitted by States parties under article 9 of the Convention. Concluding observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination: United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland. Eighty-second session. CERD/C/GBR/CO/18-20/Add.1.*

\_\_\_\_\_. 2012. *Concluding observations of the Committee on the Elimination of racial Discrimination, Canada. CERD/C/CAN/CO/19-20.* Disponible en: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/docs/CERD.C.CAN.CO.19-20.pdf>

\_\_\_\_\_. 2003. *Consideraciones de los Informes presentados por los Estados Partes conforme al artículo 9 de la Convención. Observaciones Finales respecto del Ecuador. Sesión sesenta y dos. CERD/C/62/CO/2.*

Compañía Minera Casale. 2012a. *Adenda N° 1 en respuesta a la Solicitud de Aclaraciones, Rectificaciones o Ampliaciones a la Adenda del Proyecto "OPTIMIZACIÓN PROYECTO MINERO CERRO CASALE"*. Disponible en: <http://seia.sea.gob.cl/documentos/documento.php?idDocumento=6509782>

Compañía Minera Casale. 2012b. *Adenda N° 4 en respuesta a la Solicitud de Aclaraciones, Rectificaciones o Ampliaciones a la Adenda del Proyecto "OPTIMIZACIÓN PROYECTO MINERO CERRO CASALE"*. Disponible en: <http://seia.sea.gob.cl/documentos/documento.php?idDocumento=7617063>

Comunidad Colla de Pai-Ote. 2016. *Voces trashumantes. La última travesía Colla del Atacama.* Copiapó-Valparaíso: Maceteros Producciones.

Consejo de Administración OIT. 2009. *Informe del Comité encargado de examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por Brasil del Convenio sobre pueblos indígenas y*

tribales, 1989 (núm. 169), presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por el Sindicato de Ingenieros del Distrito Federal (SENGE/DF). Ginebra.

Consejo de Derechos Humanos. 2011. *Informe del Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas, John Ruggie. Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos: puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para “proteger, respetar y remediar”. A/HRC/17/31. 17º período de sesiones.*

Consortio ETO. 2013. *Principios de Maastricht sobre las Obligaciones Extraterritoriales de los Estados en el Área DE los Derechos Económicos, Sociales y Culturales.* Heidelberg. Disponible en: [https://www.fidh.org/IMG/pdf/maastricht-eto-principles-es\\_web.pdf](https://www.fidh.org/IMG/pdf/maastricht-eto-principles-es_web.pdf)

Cordero Vega, L. 2013. “Derecho administrativo y Convenio 169. La procedimentalización de los conflictos a consecuencia de soluciones incompletas”, en *Derecho y Pueblo Mapuche. Aportes para la discusión.* Santiago de Chile: Centro de Derechos Humanos de la Universidad Diego Portales.

Dirección Ejecutiva del Servicio de Evaluación Ambiental (SEA). 2015. *Resolución Exenta N° 532, de fecha 8 de mayo de 2015, que llevó a efectos el Acuerdo N° 1, de fecha 19 de enero de 2015, del Comité de Ministros.*

Dirección Nacional de la CONADI. 2016. *Oficio Ordinario N° 522, de fecha 12 de julio de 2016.* Disponible en: [http://seia.sea.gob.cl/expediente/expedientesEvaluacion.php?modo=ficha&id\\_expediente=2130621114](http://seia.sea.gob.cl/expediente/expedientesEvaluacion.php?modo=ficha&id_expediente=2130621114)

\_\_\_\_\_. 2015. *Oficio Ordinario N° 675, de fecha 10 de agosto de 2015.* Disponible en: <http://seia.sea.gob.cl/>

[expediente/expedientesEvaluacion.php?modo=ficha&id\\_expediente=2130621114](http://expediente/expedientesEvaluacion.php?modo=ficha&id_expediente=2130621114)

\_\_\_\_\_. 2012. *Oficio Ordinario N° 629/2012, de fecha 17 de diciembre de 2012*. Disponible en: [http://seia.sea.gob.cl/archivos/CONADI\\_AD\\_4\\_CASALE.pdf](http://seia.sea.gob.cl/archivos/CONADI_AD_4_CASALE.pdf)

Donoso R., S. 2014. *Declaraciones de impacto ambiental y consulta indígena en el SEIA: Comentario a la tendencia de homologación de impactos ambientales que exigen un EIA y a susceptibilidad de afectación directa del Convenio 169 OIT. Anuario de doctrina y jurisprudencia. Sentencias destacadas 2013. Una mirada desde la perspectiva de las políticas públicas*. Santiago de Chile: Ediciones LYD/Libertad y Desarrollo.

Gahona, A. 2000. "Informe antropológico". En, *INAS. Acciones de apoyo para el traspaso de predios fiscales a favor de comunidades, asociaciones familiares y otras organizaciones indígenas de la Tercera Región*. Iquique: Corporación Nacional de Desarrollo Indígena.

Goldcorp. 2017a. *Goldcorp and Barrick to consolidate Cerro Casale and Caspiche gold projects in a 50/50 joint venture*. Disponible en: <https://www.goldcorp.com/investors/news-releases/news-release-details/2017/Goldcorp-and-Barrick-to-consolidate-Cerro-Casale-and-Caspiche-gold-projects-in-a-5050-joint-venture/default.aspx>

Goldcorp. 2017b. *Goldcorp Reports Positive Progress on Project Pipeline*. Disponible en: <https://www.goldcorp.com/investors/news-releases/news-release-details/2017/Goldcorp-Reports-Positive-Progress-on-Project-Pipeline/default.aspx>

Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los Derechos Humanos y las Empresas Transnacionales y Otras Empresas (gT). 2013. *Los*



*derechos humanos y las empresas transnacionales, Naciones Unidas, Asamblea general. A/68/270.*

Grupo de Trabajo sobre Minería y Derechos Humanos en América latina. 2013. *El impacto de la minería canadiense en América latina y la responsabilidad de Canadá. Resumen Ejecutivo del Informe Presentado a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.* Disponible en: [http://www.dplf.org/sites/default/files/informe\\_canada\\_resumen\\_ejecutivo.pdf](http://www.dplf.org/sites/default/files/informe_canada_resumen_ejecutivo.pdf)

Guerra-Schleef, F. 2017a. “Los Tribunales Ambientales en la implementación de los derechos indígenas durante la evaluación ambiental de proyectos de inversión en Chile”. *Revista Justicia Ambiental*, 9.

Guerra-Schleef, F. 2017b. *El rol de los pueblos indígenas y comunidades locales en la protección de la biodiversidad.* (Informe preparado para el Instituto Nacional de Derechos Humanos, para ser utilizado como insumo para el Informe Anual 2017, sobre la situación de los Derechos Humanos en Chile).

Gundermann K., Hans, Vergara del S., Jorge Iván, & Foerster G., Rolf. 2005. “Contar a los indígenas en Chile: Autoadscripción étnica en la experiencia censal de 1992 y 2002”. *Estudios atacameños*, (30), 91-113. Disponible en: <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-10432005000200006>

Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH). 2015. *Mapa de Conflictos Socioambientales.* Disponible en: <http://mapaconflictos.indh.cl>

\_\_\_\_\_. 2010. *Informe Anual 2010: Situación de los Derechos Humanos en Chile.* Disponible en: [http://www.indh.cl/wp-content/uploads/2010/12/Informe\\_Final\\_Corregido1.pdf](http://www.indh.cl/wp-content/uploads/2010/12/Informe_Final_Corregido1.pdf)

Instituto Nacional de Estadísticas (INE). 2005. *Estadísticas sociales de los pueblos indígenas en Chile – Censo 2002*. Disponible en: <http://www.ine.cl/estadisticas/sociales/etnias>

Kinross Gold Corporation. s/f. *Sitio web oficial de Kinross en Chile*. Disponible en: <http://www.kinrosschile.cl> (Consultado el 13 de noviembre de 2017).

Lira Ovalle, S. 1998. *Curso de derecho de minería*. Santiago de Chile: Editorial Jurídica de Chile (3a edición).

McGahey, D., Davies, J., Hagelberg, N., and Ouedraogo, R. 2014. *Pastoralism and the Green Economy – a natural nexus? Nairobi: UICN y PNUMA*. Disponible en: <https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/documents/2014-034.pdf>

Meza-Lopehandía, M. 2016. “La jurisprudencia del multiculturalismo en Chile: La consulta previa indígena ante tribunales”. *Revista de Ciencias Sociales. Universidad de Valparaíso*, N° 69.

Minería Chilena. 2011. *Potenciando el distrito de Maricunga*. Disponible en: <http://mch.cl/reportajes/potenciando-el-distrito-de-maricunga/>

Ministerio de Desarrollo Social. 2017. *Casen 2015. Pueblos indígenas. Síntesis de Resultados*. Disponible en: [http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen-multidimensional/casen/docs/CASEN\\_2015\\_Resultados\\_pueblos\\_indigenas.pdf](http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen-multidimensional/casen/docs/CASEN_2015_Resultados_pueblos_indigenas.pdf)

\_\_\_\_\_. 2013. *Casen 2013. Pueblos indígenas. Síntesis de Resultados*. Disponible en: [http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/documentos/Casen2013\\_Pueblos\\_Indigenas\\_13mar15\\_publicacion.pdf](http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/documentos/Casen2013_Pueblos_Indigenas_13mar15_publicacion.pdf)

Molina, R. 2013. Los Collas: “Identidad y relaciones interculturales en Atacama”. En, Durston, J. (Coordinador General), *Pueblos*

*originarios y sociedad nacional en Chile: La interculturalidad en las prácticas sociales*. Santiago de Chile: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), pp. 99-113.

Montt, S y M. Matta. 2011. "Una revisión panorámica al Convenio 169 y su implementación en Chile". *Revista de Estudios Públicos*, 121, disponible en: [https://www.cepchile.cl/cep/site/artic/20160304/asocfile/20160304095447/rev121\\_SMontt\\_MMatta.pdf](https://www.cepchile.cl/cep/site/artic/20160304/asocfile/20160304095447/rev121_SMontt_MMatta.pdf).

Nash, C. 2012. *Derecho Internacional de los Derechos Humanos en Chile. Recepción y aplicación en el ámbito interno*. Santiago de Chile: Centro de Derechos Humanos Facultad de Derecho Universidad de Chile. Disponible en: <http://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/142503/Derecho-internacional-de-los-derechos-humanos-en-Chile.pdf?sequence=1>

\_\_\_\_\_. 2008. *La concepción de derechos fundamentales en Latinoamérica. Tendencias jurisprudenciales*. (Tesis doctoral. Facultad de Derecho, Universidad de Chile. Santiago, Chile).

Nogueira, H. 2012. "La concepción de Constitución, el bloque de constitucionalidad de derechos fundamentales y el control de convencionalidad en la práctica jurisprudencial del tribunal constitucional y la Corte de Suprema de Justicia de Chile". En Pfeffer, E. (Coord.). *Derechos Fundamentales. Libro Homenaje al profesor Francisco Cumplido Cereceda*. Santiago de Chile: Editorial Jurídica de Chile. 219-260.

\_\_\_\_\_. 2004. "Una senda que merece ser transitada: la Sentencia Definitiva de Casación de la Quinta Sala de la Corte de Apelaciones de Santiago, Rol N° 11.821-2003, Caso Miguel Ángel Sandoval Rodríguez". *Revista Ius et Praxis*, 9, (2), 235-236.

\_\_\_\_\_. 2003. "Los derechos esenciales o humanos contenidos en los tratados internacionales y su ubicación en el ordenamiento

jurídico nacional: doctrina y jurisprudencia". *Revista Ius et Praxis*, 9, (1), 403-466.

Observatorio Ciudadano. 2016. *Proyectos mineros canadienses en el territorio de la comunidad agrícola de los diaguitas huasco altinos en Chile. Evaluación de Impacto en Derechos Humanos*. Temuco: Observatorio Ciudadano.

\_\_\_\_\_. 2014. *El Derecho a la Consulta de los Pueblos Indígenas: Análisis del Derecho Nacional, Internacional y Comparado. Informe 19 IWGIA*, pp. 22-31.

Observatorio Social del Ministerio de Desarrollo Social. 2015. *Nueva Metodología de Medición de la Pobreza por Ingresos y Multidimensional*. Disponible en: [http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/documentos/Nueva Metodologia de Medicion de Pobreza.pdf](http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/documentos/Nueva_Metodologia_de_Medicion_de_Pobreza.pdf)

Oficina Regional para América Latina y el Caribe OIT. 2007. *Convenio N° 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes*. 2a.ed. Perú. Disponible en: [http://www.oit.org.pe/WDMS/bib/publ/libros/convenio\\_169\\_07.pdf](http://www.oit.org.pe/WDMS/bib/publ/libros/convenio_169_07.pdf)

Oficina Internacional del Trabajo (OIT). 2013. *Manual para los mandantes tripartitos de la OIT: Comprender el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169)*. Ginebra. Disponible en: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed\\_norm/@normes/documents/publication/wcms\\_205230.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@normes/documents/publication/wcms_205230.pdf)

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). 2016. *Improving governance of pastoral lands. Implementing the Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security*. Roma: FAO. Disponible en: <http://www.fao.org/3/a-i5771e.pdf>

Oxfam & FIDH. 2011. *Evaluaciones de impacto en los derechos humanos basadas en la comunidad: La guía Todo Derecho. MANUAL DE CAPACITACIÓN*. Disponible en: [https://www.oxfamamerica.org/static/media/files/COBHRA\\_Manual\\_de\\_capacitacion\\_-\\_Espanol.pdf](https://www.oxfamamerica.org/static/media/files/COBHRA_Manual_de_capacitacion_-_Espanol.pdf)

Pfeffer, E. 2003. “Los Tratados Internacionales sobre Derechos Humanos y su ubicación en el orden normativo interno”. *Revista Ius et Praxis*, 9 (1), 467-484.

Red DESC. 2014. *Economía global, derechos globales. Guía para interpretar las obligaciones relacionadas con los derechos humanos en la economía global*. Disponible en: <https://www.escri-net.org/sites/default/files/Economia%20Global%20Derechos%20Globales.pdf>

Ribera, T. 2007. “Los tratados internacionales y su control a posteriori por el Tribunal Constitucional”. *Revista Estudios Constitucionales*, 5 (1), 89-118.

Ruiz Tagle, P. 2006. “Una visión democrática y liberal de los derechos fundamentales para la constitución chilena del bicentenario”. En Bordalí, A. (Ed.), *Justicia Constitucional y derechos fundamentales*. Santiago de Chile: Lexis Nexis. 69-128.

Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica. 2005. *Directrices Akwé: Kon. Directrices voluntarias para realizar evaluaciones de las repercusiones culturales, ambientales, y sociales de proyectos de desarrollo que hayan de realizarse en lugares sagrados o en tierras o aguas ocupadas o utilizadas tradicionalmente por las comunidades indígenas y locales, o que puedan afectar a esos lugares*. Montreal: Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica. Disponible en: <https://www.cbd.int/doc/publications/akwe-brochure-es.pdf>

Secretaría Regional Ministerial de Desarrollo Social de Atacama. 2011a. *Oficio Ordinario N° 544/2011, de fecha 18 de agosto de 2011*. Disponible en: <http://infofirma.sea.gob.cl/DocumentosSEA/MostrarDocumento?docId=8c/ec/12ac841e8d28f41a330d93dd734df53d7ec5>

\_\_\_\_\_. 2011b. *Oficio Ordinario N°724/2011, de fecha 20 de octubre de 2011*. Disponible en: [http://seia.sea.gob.cl/archivos/8f5\\_CCF21102011\\_00000.pdf](http://seia.sea.gob.cl/archivos/8f5_CCF21102011_00000.pdf)

Secretaría Regional Ministerial SECPLAC. 2007. *Oficio Ordinario N° 758/2007, de fecha 21 de septiembre de 2007*. Disponible en: <http://seia.sea.gob.cl/documentos/documento.php?idDocumento=2396750>

Servicio de Evaluación Ambiental (SEA) de la Región de Atacama. 2016. *Informe Consolidado de la Evaluación Declaración de Impacto Ambiental del Proyecto “Explotación de Minerales La Coipa Fase7”*. Disponible en: <http://infofirma.sea.gob.cl/DocumentosSEA/MostrarDocumento?docId=34/af/8af9ee63eee70115626f6479ae55e7fa66a8>

\_\_\_\_\_. 2012. *Informe Consolidado de la Evaluación de Impacto Ambiental de la Declaración de Impacto Ambiental del Proyecto “Prospecciones Geológicas Mantos de Oro”*. Disponible en: <http://infofirma.sea.gob.cl/DocumentosSEA/MostrarDocumento?docId=f6/2c/b3885e56241359fc8606d1d3011b68c9554b>

Sociedad Contractual Minera Eton Chile. 2007a. *Declaración de Impacto Ambiental “Exploraciones Caspiche Central”*. Disponible en: <http://seia.sea.gob.cl/documentos/documento.php?idDocumento=2358562>

Sociedad Contractual Minera Eton Chile. 2007b. *Adenda N° 1 en respuesta a la Solicitud de Aclaraciones, Rectificaciones o*

*Ampliaciones a la Declaración de Impacto Ambiental del Proyecto "Exploraciones Caspiche Central".* Disponible en: <http://seia.sea.gob.cl/documentos/documento.php?idDocumento=2430749>

Subdirección Norte de la CONADI de Atacama. 2016. *Oficio Ordinario N° 144, de fecha 19 de febrero de 2016.* Disponible en: [http://seia.sea.gob.cl/expediente/expedientesEvaluacion.php?modo=ficha&id\\_expedient](http://seia.sea.gob.cl/expediente/expedientesEvaluacion.php?modo=ficha&id_expedient)

\_\_\_\_. 2015. *Oficio Ordinario N° 983, de fecha 11 de diciembre de 2015.* Disponible en: [http://seia.sea.gob.cl/expediente/expedientesEvaluacion.php?modo=ficha&id\\_expediente=2130902043](http://seia.sea.gob.cl/expediente/expedientesEvaluacion.php?modo=ficha&id_expediente=2130902043)

\_\_\_\_. 2012a. *Oficio Ordinario N° 015, de fecha 9 de enero de 2012.* Disponible en: [http://seia.sea.gob.cl/expediente/expedientesEvaluacion.php?modo=ficha&id\\_expediente=6373082](http://seia.sea.gob.cl/expediente/expedientesEvaluacion.php?modo=ficha&id_expediente=6373082)

\_\_\_\_. 2012b. *Oficio ordinario N° 059/2012, de fecha 16 de febrero de 2012.* Disponible en: [http://seia.sea.gob.cl/expediente/expedientesEvaluacion.php?modo=ficha&id\\_expediente=5854754](http://seia.sea.gob.cl/expediente/expedientesEvaluacion.php?modo=ficha&id_expediente=5854754)

\_\_\_\_. 2012c. *Oficio Ordinario N°066, de fecha 1 de marzo de 2012.* Disponible en: [http://seia.sea.gob.cl/expediente/expedientesEvaluacion.php?modo=ficha&id\\_expediente=6373082](http://seia.sea.gob.cl/expediente/expedientesEvaluacion.php?modo=ficha&id_expediente=6373082)

\_\_\_\_. 2012d. *Oficio ordinario N° 229/2012, de fecha 22 de junio de 2012.* Disponible en: [http://seia.sea.gob.cl/expediente/expedientesEvaluacion.php?modo=ficha&id\\_expediente=5854754](http://seia.sea.gob.cl/expediente/expedientesEvaluacion.php?modo=ficha&id_expediente=5854754)

\_\_\_\_. 2011a. *Oficio ordinario N° 238/2011, de fecha 7 de junio de 2011.* Disponible en: <http://seia.sea.gob.cl/archivos/23800.PDF>

\_\_\_\_. 2011b. *Oficio ordinario N° 379/2011, de fecha 7 de octubre de 2011.* Disponible en: [http://seia.sea.gob.cl/expediente/expedientesEvaluacion.php?modo=ficha&id\\_expediente=5854754](http://seia.sea.gob.cl/expediente/expedientesEvaluacion.php?modo=ficha&id_expediente=5854754)

\_\_\_\_. 2010a. *Oficio Ordinario N° 08-224/2010, de fecha 6 de septiembre de 2010*. Disponible en: <http://seia.sea.gob.cl/documentos/documento.php?idDocumento=4892325>

\_\_\_\_. 2010b. *Oficio Ordinario N° 08-299/2010*. Disponibles en: [http://seia.sea.gob.cl/expediente/expedientesEvaluacion.php?modo=ficha&id\\_expediente=4804415](http://seia.sea.gob.cl/expediente/expedientesEvaluacion.php?modo=ficha&id_expediente=4804415)

The Ramsar Convention Secretariat. 2014. *Complejo Lacustre Laguna del Negro Francisco y Laguna Santa Rosa*. Disponible en: <http://www.ramsar.org/news/complejo-lacustre-laguna-del-megro-francisco-y-laguna-santa-rosa>

Yáñez, N., & Molina, R. 2008. *La Gran Minería y los Derechos Indígenas en el Norte de Chile*. Santiago de Chile: Lom Ediciones.

## **1. Entrevistas**

Ercilia Araya, presidenta de la Comunidad Colla de Pai-Ote, Quebrada de Paipote, 15 de septiembre de 2017.

Segundo Araya, comunero de la Comunidad Colla de Pai-Ote, Quebrada de Paipote, 16 de septiembre de 2017.

## **2. Jurisprudencia**

Corte de Apelaciones de Copiapó. 2013. *Sentencia de fecha 230 de abril de 2013, en autos Rol N° 26-2013, caratulado “LAUTARO CARMONA SOTO CON SERVICIO DE EVALUACIÓN AMBIENTAL TERCERA REGION DE ATACAMA”*.



Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH). 2015a. *Comunidad Garífuna Triunfo de La Cruz y sus miembros vs. Honduras. Sentencia de 8 de octubre de 2015 (Fondo, Reparaciones y Costas). Serie C N° 305.*

\_\_\_\_\_. 2015b. *Caso Pueblos Kaliña y Lokono vs. Surinam. Sentencia de 25 de noviembre de 2015 (Fondo, Reparaciones y Costas).*

\_\_\_\_\_. 2012. *Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador. Sentencia de 27 de junio de 2012 (Fondo y Reparaciones). Serie C N° 245.*

\_\_\_\_\_. 2010. *Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek Vs. Paraguay. Sentencia de 24 de agosto de 2010 (Fondo, Reparaciones y Costas). Serie C N° 214.*

\_\_\_\_\_. 2008. *Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam. Sentencia de 12 de agosto de 2008 (Interpretación de la Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas). Serie C N° 185.*

\_\_\_\_\_. 2007. *Caso Saramaka vs. Surinam. Sentencia de 28 de noviembre de 2007 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas). Serie C N° 172.*

\_\_\_\_\_. 2006. *Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaxa Vs. Paraguay. Sentencia de 29 de marzo de 2006 (Fondo, Reparaciones y Costas). Serie C N° 146.*

\_\_\_\_\_. 2005. *Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay. Sentencia de 17 de junio de 2005 (Fondo, Reparaciones y Costas). Serie C. N° 125.*

\_\_\_\_\_. 2001. *Caso Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs. Nicaragua. Sentencia de 31 de agosto de 2001 (Fondo, Reparaciones y Costas). Serie C N° 79.*

\_\_\_\_\_. 1988. *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Sentencia de 29 de julio de 1988 (Fondo). Serie C N° 4.*

Corte Suprema. 2009a. *Causa Rol N° 2840–2008, sentencia de fecha 25 de noviembre de 2009, caratulado “Alejandro Papic Domínguez con Comunidad Indígena Aymara Chuzmiza y Usmagama”.*

\_\_\_\_\_. 2009b. *Causa Rol N° 696–2008, sentencia de 25 de mayo de 2009.*

\_\_\_\_\_. 2008a. *Causa Rol N° 6811–2008, sentencia de 11 de noviembre de 2008.*

\_\_\_\_\_. 2008b. *Causa Rol N° 876–2008, sentencia de 4 de mayo de 2008.*

\_\_\_\_\_. 2008c. *Causa Rol N° 6053–2007, sentencia de 29 abril de 2008.*

\_\_\_\_\_. 2007a. *Causa Rol N° 4183–2006, sentencia de 18 de abril de 2007.*

\_\_\_\_\_. 2007b. *Causa Rol N° 3125–2004, sentencia de 13 de marzo de 2007.*

\_\_\_\_\_. 2004. *Causa Rol N° 986–2003, sentencia de 22 de marzo de 2004, caratulado “Comunidad Atacameña Toconce con Essan S.A.”*

Segundo Tribunal Ambiental. 2017a. *Sentencia de fecha 12 de junio de 2017, en autos Rol N° R–72–2015, caratulado “Compañía Minera Casale / Director Ejecutivo del Servicio de Evaluación Ambiental (Res.Ex.N° 532; de 08 de mayo de 2015)”.*

\_\_\_\_\_. 2017b. *Sentencia de fecha 31 de agosto de 2017, en autos Rol N° R–118–2016, caratulado “SCM Compañía Minera Maricunga / Superintendencia Del Medio Ambiente (Res. Ex. N° 571, de 23 de junio 2016)”.*

\_\_\_\_\_. 2017c. *Sentencia de fecha 31 de agosto de 2017, en autos Rol N° R-111-2016 (acumulado Rol N° R-113-2016), caratulado “SCM Compañía Minera Maricunga / Superintendencia Del Medio Ambiente (Res. Ex.N° 391, de 02 de mayo 2016)”*.

\_\_\_\_\_. *Sentencia de fecha 1 de diciembre de 2015, Rol R-54-2014, caratulado “LOS PUEBLOS INDÍGENAS UNIDOS DE LA CUENCA DE TARAPACÁ, QUEBRADA DE AROMA, COSCAYA Y MIÑI-MIÑI / DIRECTOR EJECUTIVO DEL SERVICIO DE EVALUACIÓN AMBIENTAL (RES. EX. N° 87, DE 06 DE OCTUBRE 2014)”*.

\_\_\_\_\_. 2014. *Sentencia de fecha 19 de junio de 2014, en autos Rol N° R-20-2014 (acumulada Rol N° R-30-2014), caratulado “Compañía Minera Maricunga / Superintendencia del Medio Ambiente (ORD. U.I.P.S. N° 1033)”*.

Tercer Tribunal Ambiental. 2016a. *Sentencia de fecha de 28 de diciembre de 2016, Rol R-38-2016, caratulada “LUIS ALBERTO ARANEDA NECUMAN CON DIRECTOR EJECUTIVO DEL SERVICIO DE EVALUACIÓN AMBIENTAL”*.

\_\_\_\_\_. 2016b. *Sentencia de fecha de 17 de noviembre de 2016, Rol R-30-2016, caratulado “JOSÉ HORACIO CAYÚN QUIROZ CON COMITÉ DE MINISTROS”*.

Tribunal Constitucional de Chile. 2014a. *Causa Rol N° 2493, sentencia de 6 de mayo de 2014*.

\_\_\_\_\_. 2014b. *Rol N° 2363-2012, sentencia de 14 de enero de 2014*.

\_\_\_\_\_. 2009. *Causa Rol N° 1340, sentencia de 29 de noviembre de 2009*.

\_\_\_\_\_. 2008. *Causa Rol N° 815, sentencia de 14 de agosto de 2008*.

\_\_\_\_\_. 1995. *Causa Rol N° 226, sentencia de 30 de octubre de 1995*.

**PARTE II**  
**ESTUDOS DE CASO:**  
**BRASIL**

# RELAÇÕES DE TRABALHO E TRANSNACIONAIS DA MINERAÇÃO EM CARAJÁS/PARÁ

*Adriana de Azevedo Mathis<sup>1</sup>*

*Carla Rafaela Lemos Sales<sup>2</sup>*

*Flávia do Amaral Vieira<sup>3</sup>*

## 1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho apresenta os resultados da primeira e segunda etapa da pesquisa intitulada “Políticas de regulação das empresas transnacionais por violações aos direitos humanos na América Latina”, vinculada à Clínica de Direitos Humanos do Programa de Pós-Graduação em Direito (PPGD) em parceria com o Grupo de Pesquisa Trabalho, Direitos Humanos e Seguridade Social (TRADHUSS) do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social (PPGSS), da Universidade Federal do Pará, com apoio da Fundação Ford.

Durante o ano de 2016, coube à Universidade Federal do Pará (UFPA), através da Clínica de Direitos Humanos vinculada ao PPGD e do Grupo de Pesquisa

---

1 Doutora em Serviço Social pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) com pós-doutorado na Freie Universität de Berlin/Alemanha. Professora Associada do Instituto de Ciências Sociais Aplicadas (ICSA), da Universidade Federal do Pará (UFPA). Líder do Grupo de Pesquisa Trabalho, Direitos Humanos e Seguridade Social (TRADHUSS) vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social (PPGSS/ICSA/UFPA).

2 Doutoranda em Serviço Social pela Universidade Federal do Pará. Pesquisadora do Grupo de Pesquisa Trabalho, Direitos Humanos e Seguridade Social (TRADHUSS/PPGSS/ICSA/UFPA).

3 Doutoranda em Direitos Humanos pela Universidade Federal do Pará. Advogada Residente “Direitos Humanos e Empresas” - Clínica de Direitos Humanos da Amazônia- UFPA (CDHA/PPGD/ICJ/UFPA).

TRADHUSS vinculado ao PPGSS, realizar pesquisa documental e empírica sobre Relações de Trabalho e Transnacionais da Mineração em Carajás/Pará.

Para tanto, foi realizada pesquisa bibliográfica, levantamentos de dados sobre a mineração na América latina com ênfase na realidade brasileira e no Estado do Pará, consultas abertas e públicas realizadas na capital paraense Belém e na cidade de Marabá; pesquisa de campo e observação em Parauapebas e Marabá, sudoeste do Pará, onde a mineração em grande escala é a principal atividade econômica da região, inclusive onde está localizada a sede do maior projeto de mineração do mundo na Serra dos Carajás, da qual ganha maior destaque recentemente o Projeto Ferro Carajás S11D, implementado pela transnacional Vale em Canaã dos Carajás desde 2016<sup>4</sup>.

Importa sinalizar que, ainda na primeira etapa, refletiu-se sobre o marco legislativo trabalhista, relacionando-o com as condições de trabalho no âmbito da mineração. A pesquisa considerou que a história econômica e social do Brasil está intrinsecamente ligada ao desenvolvimento e intensificação da atividade de extração mineral.

A título de indicação das informações, atualmente, o país exporta 80% de todo o ferro e 96% do nióbio do mundo, a maior parte desse ferro está localizada em Carajás<sup>5</sup>. A mineração representa, ainda, 4% do PIB e em 2010, o setor de extração e transformação mineral contava com mais de 855 mil trabalhadores regidos pela Consolidação da Legislação Trabalhista (decreto lei n. 5452/1943), CLT<sup>6</sup>. No mesmo ano, 174,1 mil trabalhadores (entre diretos e terceirizados) eram da empresa transnacional Vale<sup>7</sup>.

---

4 Ver mais em: <http://www.vale.com/brasil/PT/aboutvale/across-world/Paginas/default.aspx>. Acesso: setembro de 2017.

5 Dados do SIMINERAL, disponíveis em: <http://simineral.org.br/mineracao/mineracao-pa-ra>> Acesso em agosto de 2017.

6 Dados do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços do Governo Federal, Brasil. Disponível em: <http://investimentos.mdic.gov.br/public/arquivo/arq1314392332.pdf>> Acesso em 05/08/2017.

7 Conforme Relatório de Sustentabilidade de 2010. Disponível em: [http://www.vale.com/PT/aboutvale/sustainability/links/LinksDownloadsDocuments/Relat%C3%B3rio\\_Sustentabilidade\\_Port\\_2010.pdf](http://www.vale.com/PT/aboutvale/sustainability/links/LinksDownloadsDocuments/Relat%C3%B3rio_Sustentabilidade_Port_2010.pdf). Acesso em agosto de 2017.

Para conduzir a análise das regulações e relações trabalhistas, teve-se como pressuposto que “a proteção social é medida de contenção necessária à exploração do trabalho pelo capital” (SOUTO MAIOR, 2017). Nota-se que a CLT pontua normas especiais de tutela do trabalho, de forma que constitui o principal marco legislativo de proteção ao trabalhador. Entretanto, somente na seção X do capítulo I, do Título III, existe referência ao trabalho com atividades minerais, porém relacionado somente a minas em subsolo. Além desta, não se observa outro dispositivo legal que trate sobre as condições de trabalho específicas para o setor mineral.

Apesar dos resultados preliminares da pesquisa da *letra da lei* apontarem para um cenário que poderia garantir proteção social robusta aos trabalhadores da mineração, a partir da última década já se constatava o andamento de um processo de flexibilização dos direitos trabalhistas em âmbito nacional, através de decisões da Justiça do Trabalho, evidenciando extremo tensionamento entre o que era legislado e aquilo que era aplicado e fiscalizado na prática. Este processo de flexibilização dos direitos trabalhistas tinha por objeto dois principais aspectos: o privilégio do negociado entre empregado e empregador sob o legislado; e a terceirização do trabalho, vide as Súmulas 331<sup>8</sup> e 444<sup>9</sup> do TST.

- 
- 8 CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS. LEGALIDADE (nova redação do item IV e inseridos os itens V e VI à redação) - Res. 174/2011, DEJT divulgado em 27, 30 e 31.05.2011. I - A contratação de trabalhadores por empresa interposta é ilegal, formando-se o vínculo diretamente com o tomador dos serviços, salvo no caso de trabalho temporário (Lei nº 6.019, de 03.01.1974). II - A contratação irregular de trabalhador, mediante empresa interposta, não gera vínculo de emprego com os órgãos da Administração Pública direta, indireta ou fundacional (art. 37, II, da CF/1988). III - Não forma vínculo de emprego com o tomador a contratação de serviços de vigilância (Lei nº 7.102, de 20.06.1983) e de conservação e limpeza, bem como a de serviços especializados ligados à atividade-meio do tomador, desde que inexistente a pessoalidade e a subordinação direta. IV - O inadimplemento das obrigações trabalhistas, por parte do empregador, implica a responsabilidade subsidiária do tomador dos serviços quanto àquelas obrigações, desde que haja participado da relação processual e conste também do título executivo judicial. V - Os entes integrantes da Administração Pública direta e indireta respondem subsidiariamente, nas mesmas condições do item IV, caso evidenciada a sua conduta culposa no cumprimento das obrigações da Lei n.º 8.666, de 21.06.1993, especialmente na fiscalização do cumprimento das obrigações contratuais e legais da prestadora de serviço como empregadora. A aludida responsabilidade não decorre de mero inadimplemento das obrigações trabalhistas assumidas pela empresa regularmente contratada. VI - A responsabilidade subsidiária do tomador de serviços abrange todas as verbas decorrentes da condenação referentes ao período da prestação laboral.
- 9 JORNADA DE TRABALHO. NORMA COLETIVA. LEI. ESCALA DE 12 POR 36. VALIDADE. - Res. 185/2012, DEJT divulgado em 25, 26 e 27.09.2012 - republicada em decorrência do despacho proferido no processo TST-PA-504.280/2012.2 - DEJT divulgado em 26.11.2012. É

Dentro de um contexto de crise econômica do capital, a análise que se propôs sobre o marco legislativo não pode desconsiderar que, após a destituição pelo Congresso Nacional da Presidente Dilma Rousseff (2011-2016), do Partido dos Trabalhadores-PT, o governo de Michel Temer, do Partido do Movimento Democrático Brasileiro – PMDB, passou a impor uma agenda de reformas sociais, trabalhistas e previdenciárias com o objetivo declarado de atrair investimentos privados, segundo uma orientação neoliberal. Com ampla maioria no Congresso, vem obtendo sucesso nesse intento, ignorando protestos de movimentos sociais, de centrais sindicais e da população em geral.

Assim, com a recente promulgação da “Reforma Trabalhista”, **Lei nº 13.467, de 13 de julho de 2017**, e da lei da terceirização, Lei nº 13.429, de 31 de março de 2017, o cenário de flexibilização dos direitos trabalhistas está consolidado, e, aparentemente, a previsão expressamente garantida pelo artigo 7º da Constituição Federal de 1988 de que os direitos trabalhistas servem “a melhoria da condição social dos trabalhadores” não se trata mais de norma cogente.

A partir dos esforços realizados no primeiro momento, a segunda etapa da pesquisa contemplou principalmente investigações na região de Carajás-Pará voltadas à temática trabalho, particularmente ao que tange as relações e condições de trabalho presentes em empresas que desenvolvem atividades de mineração na região de Carajás/Pará (de modo particular os municípios de Marabá, Parauapebas e Canaã dos Carajás). Os dados utilizados para análise em todas as pesquisas partem de 2012 até o início de 2018, levando em consideração o aumento do desemprego, da do trabalho informal e da terceirização na região e o avanço das instalações para o funcionamento do Projeto “Ferro Carajás S11D” nesse período.

---

valida, em caráter excepcional, a jornada de doze horas de trabalho por trinta e seis de descanso, prevista em lei ou ajustada exclusivamente mediante acordo coletivo de trabalho ou convenção coletiva de trabalho, assegurada a remuneração em dobro dos feriados trabalhados. O empregado não tem direito ao pagamento de adicional referente ao labor prestado na décima primeira e décima segunda horas.



De cunho quali-quantitativo, as investigações consideraram: informações fornecidas por instituições de pesquisa como IBGE, IBASE, OIT, etc.; relatórios de sustentabilidade da Vale; relatórios e acordos coletivos de trabalho realizados entre sindicatos e empresas do ramo da mineração na região; elaboração de diagnósticos; observação *in loco* nos municípios de Parauapebas, Marabá e Canaã dos Carajás. Assim como entrevistas realizadas com representantes: da Justiça do Trabalho; da OIT; Tribunal Regional do Trabalho (TRT 8ª Região); e outras de instituições públicas vinculadas à Política de Saúde e Segurança do Trabalhador, como o Centro de Referência em Saúde do Trabalhador (CEREST), a Vigilância em Saúde da Secretaria Municipal de Saúde de Parauapebas (SEMSA), o setor de Saúde do Trabalhador da SEMSA, a auditoria fiscal do trabalho da Gerência Regional do Trabalho e Emprego (GRTE), a Superintendência Regional do Trabalho e Emprego (SRTE), a Fundação Jorge Duprat e Figueiredo (FUNDACENTRO) subordinada ao Ministério de Trabalho e Previdência social (MPTS), o INSS e sua agência da Previdência Social, do Conselho Municipal de Saúde; além de trabalhadores e representantes de sindicatos, associações e movimentos sociais que atuam na região.

A partir de quatro perspectivas, as pautas das entrevistas semi-estruturadas buscavam informações sobre: a atuação das fundações na orientação e elaboração de programas e projetos sociais junto as transnacionais de mineração no estado do Pará diante dos impactos causados pelas atividades de mineração; a implantação da política de saúde do trabalhador na região; as relações sindicais na mineração em Carajás; e, por fim, as perspectivas dos operadores de direito que atuam em Parauapebas, Marabá e Canaã dos Carajás sobre as condições de trabalho na região.

Ainda cabe informar que, na última parte do relatório, apresentam-se os resultados das entrevistas realizadas com os magistrados que atuam na região de Carajás. Tais entrevistas obedeceram estruturação prévia de pauta e abordaram os seguintes conteúdos: a compreensão

sobre o processo migratório em Parauapebas/Marabá/Canaã dos Carajás; a percepção sobre o modelo de desenvolvimento a partir da mineração; pontuação das principais ações e violações de direitos humanos que são julgadas na sua Comarca; sinalização dos principais tipos de violência simbólica e física sobre os trabalhadores na região; análise acerca das condições de trabalho na mineração na região; avaliação da expansão da atividade mineral; avaliação da disputa pelo território na região para o desenvolvimento das atividades de extração mineral pelas transnacionais; avaliação sobre as formas de resistência dos movimentos sociais na região.

Finalmente, com o objetivo de salvaguardar a integridade dos informantes das investigações em uma região reconhecida por inúmeros conflitos decorrentes dos impactos causados pela extração de *commodities*, seus nomes serão preservados, assim como local e horário em que foram realizadas as entrevistas; cumprindo, desta forma, os Termos de Declaração e Livre Consentimento assinados entre entrevistador e entrevistado.

## **2 O BRASIL NO CENÁRIO GLOBAL DA PRODUÇÃO DE MINÉRIOS**

Na sequência, apresentam-se os resultados da pesquisa comparada que engloba os sete países latino-americanos (Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, México, Paraguai e Peru) e o cenário global da produção de minérios.

Antes de mais nada, importa sinalizar que na atual conjuntura as relações intercapitalistas são determinadas pela produção globalizada em rede e, objetivam, principalmente, o atendimento às necessidades de empresas transnacionais. Destarte, faz-se necessário mecanismos de regulação internacionais para a realização de atividades empresariais nos territórios onde as transnacionais desenvolvem seus projetos econômicos. No âmbito da mineração, as transnacionais ganham destaque pela relação

direta com a extração de *commodities*<sup>10</sup> necessárias à produção, circulação e consumo de produtos disponíveis no mercado, e pela atenção que dão aos países com grande potencial de recursos naturais e minerais.

Nesse quadro os países cumprem papéis delimitados por uma nova divisão territorial e global do trabalho, particularmente, na apropriação de recursos naturais não renováveis. Tal fato ocasiona novas assimetrias econômicas, políticas e ambientais entre o Norte e Sul global. As opções políticas assumidas pelos diferentes governos latino-americanos, pautadas no incremento do volume de exportação de matérias primas, reconfiguram territórios e economias. Na maioria dos casos, as políticas de desenvolvimento dos países latino-americanos, exportadores de *commodities*, não apresentam uma proposta integradora com outras atividades da economia nacional e concentram riquezas, acirram conflitos sociais e ferem direitos humanos historicamente conquistados. Desse modo, com base nessa orientação política, na existência de recursos minerais em abundância, na disponibilidade de mão-de-obra barata, os países latino-americanos tornam-se objetos de interesses de investimentos diretos de transnacionais da mineração.

Nesse sentido, a partir do início do século XXI, identifica-se o aumento dos preços das principais commodities minerais, amplia-se a participação da produção mineral no Produto Interno Bruto nos países produtores / exportadores de recursos minerais da América Latina e, duplica-se o volume da extração mineira na América Latina em todos os países sul americanos<sup>11</sup>, atingindo o patamar de exportação de

---

10 Conforme o IPEA (2005), *commodities* são produtos primários ou manufaturas com baixo valor adicionado e/ou baixo conteúdo tecnológico. Existem commodities de energia (como petróleo e gás natural), agrícola (algodão, café, milho, trigo) e minerais (ouro, prata, outros minérios).

11 Grandes aumentos se têm registrado em outras nações, como Chile, Colômbia e Perú. Isto se deve não somente ao incremento das áreas antigas mineiras, mas sim que se somam empreendimentos de maior escala, a busca de novos minerais (como o lítio na Argentina e Bolívia), e o estouro da mineração informal e ilegal em vários países. (GUDYNAS, 2015, p. 42).

aproximadamente 600 milhões de toneladas por ano<sup>12</sup>. Entretanto, nas economias nacionais dos países latino americanos a extração e exportação de recursos minerais alimenta uma rede produtiva pouco diversificada e concentrada nas mãos de poucos grupos empresariais.

Os investimentos em atividades de exploração mineral na América Latina cresceram de US\$ 566 milhões, em 2003, para US\$ 3.024 milhões, em 2010, significando um aumento de mais de cinco vezes<sup>13</sup>. Desta maneira, a região captou um terço do total de investimentos do setor mineral no mundo. O aumento dos investimentos foi resultado de fatores internacionais e fatores nacionais. Com relação aos fatores internacionais pode-se citar os altos preços e o crescimento da demanda. No que concerne aos fatores nacionais, com o objetivo de atração de empresas transnacionais pode-se inferir: os intensos investimentos governamentais, incentivos fiscais, flexibilizações de legislações ambientais e sociais que facilitam o processo de terceirização e subcontratação do trabalho em larga escala.

Com base em uma pesquisa comparada<sup>14</sup> acerca da exploração mineral da Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, México, Paraguai e Peru, foi possível identificar determinadas particularidades que revelam que a inserção destes países na divisão territorial e global do trabalho demarca: de um lado, questões comuns referentes aos países analisados, como por exemplo, determinados impactos sociais, econômicos, geopolíticos, ambientais, etc.; de outro lado, sinaliza algumas assimetrias conforme o modelo e tipo de extração mineral em cada país. Contudo, o trabalho revela a necessidade não só de particularizar a mineração em cada

---

12 CEPAL (2014).

13 CEPAL y UNASUR (2013).

14 A maioria dos dados concernentes a pesquisa comparada, apresentada neste relatório, acerca da exploração mineral relativa aos sete países latino-americanos identificados na investigação estão baseados no trabalho realizado pelo Prof. Dr. Armin Mathis, do Núcleo de Altos Estudos Amazonicos (NAEA), da UFPA e, foram apresentados pela primeira vez na reunião do grupo de pesquisa do projeto “Políticas de regulação das empresas transnacionais por violações de direitos humanos”, realizado no Perú.

região, como também, compreender a intensidade dos impactos nestes territórios causados pela atividade extrativa mineral realizada por empresas transnacionais.

No que diz respeito ao Brasil, nota-se o acompanhamento do país do ritmo da produção mineral na América Latina, haja vista: o constante crescimento da indústria extrativa mineral chegando a um aumento de 550%, a produção de mais de 72 tipos de minérios e, conseqüentemente, maior participação do setor de mineração no aumento do Produto Interno Bruto (PIB) e o PIB per capita entre 2002 e 2016<sup>15</sup>. Nesse período, destaca-se o ano de 2008, por exemplo, quando a extração de recursos naturais chegou a atingir o valor de 6% do PIB, caindo para 4% em 2010 e voltando a crescer em 2013, com participação de 4,3% (US\$ 42 bilhões) de todo o PIB e 16,9% (US\$ 150 bilhões) de todo o PIB Industrial.

De fato, o Brasil foi o país que mais recebeu investimentos estrangeiros diretos no período analisado. Os sete países investigados receberam no período em questão um montante de 1.762 bilhões (10<sup>9</sup>) de US\$ (preços correntes)<sup>16</sup>, sendo que as maiores parcelas foram absorvidas pelo Brasil (44%) e pelo México (24%). Os investimentos estrangeiros diretos atingiram o seu auge durante o triênio 2011 (Brasil), 2012 (Argentina, Chile, Peru) e 2013 (Colômbia, México) e tiveram como principais países de origem desse fluxo de capital os Estados Unidos, a Comunidade Europeia, Canadá<sup>17</sup> e China.

Dentre os minerais brasileiros produzidos, apesar do Nióbio<sup>18</sup> ser o destaque em produção de escala global (juntamente com o tântalo), ressalta-se

---

15 Fonte: The World Bank. World Development Indicators. Os valores são expressos em Dólares Internacionais e levam em conta a paridade do poder de compra entre os países, sendo o ano de referência 2011.

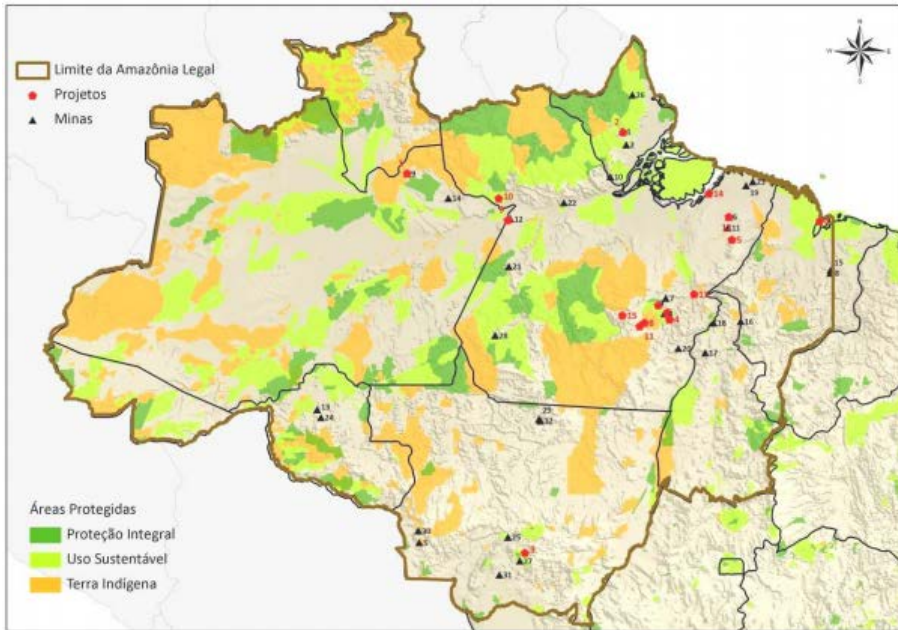
16 Os valores foram calculados a partir dos dados disponibilizados pelo Banco Mundial. World DataBank / World Development Indicators.

17 Na primeira década do presente século, entre 50% e 70% das operações de mineração formal envolveram empresas canadenses (Mining Association of Canadá 2012 apud Walter 2016).

18 No que diz respeito a extração de minerais brasileiros, a Comissão Europeia considerou como

também, em impacto no PIB, o minério de ferro, o qual ocupa 60% do valor total da produção do país. Nesse sentido, verifica-se que os estados com maior produção mineral são Minas Gerais e Pará, que possui a maior reserva de minério de ferro do mundo, a Serra dos Carajás, como sinalizado anteriormente.

Mapa 1- Projetos de mineração e minas estabelecidas na Amazônia Brasileira versus áreas protegidas.



Fonte: Elaboração SGM/MME baseado em informações do IBGE, DNPM e ICMBio (BRASIL, 2010).

crítica a produção de Nióbio, devido sua importância para o desenvolvimento tecnológico ou pela concentração de sua oferta, e as dificuldades de acesso através de comercio internacional. A sua extração em nível mundial é realizada, sobretudo no Brasil, concentrando mais de 90% das reservas e comercialização mundial, e que se encontra com cerca de 90% de sua extração brasileira já realizada. O município de Araxá/Minas Gerais concentra 75% da produção de nióbio, realizado principalmente por duas empresas. O nióbio confere leveza e resistência a objetos com alta tecnologia, grandes estruturas e construções, porém sua extração e seus rejeitos com alto teor tóxico provocam chuvas químicas, câncer, doenças respiratórias, doenças degenerativas, demência, etc.

Ao analisar a situação das multinacionais brasileiras na América Latina, verifica-se presença marcante da empresa Vale, antiga estatal privatizada em 1997, atualmente principal responsável pela extração do minério de ferro<sup>19</sup>. Junto com ela, destacam-se outras empresas que atuam direta ou indiretamente no setor de mineração, através, ou não, da prestação de serviços terceirizados, quais sejam: Gerdaul no setor de metalurgia, Odebrecht e Andrade Gutierrez no setor de construção, Conteminas (setor de mineração), Camargo Corrêa (Grupo econômico), entre outras<sup>20</sup>.

O crescimento de tais empresas reflete a atuação do Estado Brasileiro, sobretudo no final dos anos 80, através de políticas de abertura para investimentos estrangeiros. A estratégia estatal potencializou a ampliação das empresas que hoje se configuram grandes conglomerados econômicos com atuação não somente no Brasil<sup>21</sup>, mas com investimentos em países vizinhos latino-americanos (em especial Colômbia, Peru, Venezuela, Bolívia), como também na África do Sul, em Portugal, Irã, entre outros.

Contudo, apesar dos altos quantitativos economicamente alcançados com a produção mineral brasileira, identifica-se, dentre os países analisados, no ano de 2014, o Brasil e o Chile são os segundos com maior concentração de renda, com 41%, atrás somente da Colômbia (42%). Isso se reflete na sua terceira posição como o país com a taxa mais alta de pobreza absoluta no conjunto dos países investigados, alcançando

---

19 A transnacional foi a principal empresa do ramo da mineração no Brasil em 2016, ocupando a 6ª posição, onde o minério de ferro, alcançou o recorde de 348,8 Mt.

20 Ver mais em: ZIBECHI (2012).

21 Destaque-se que muitas empresas brasileiras com atuação internacional têm não só gerado conflitos com os Estados Nacionais onde realizam suas atividades, como também “vêm tentando se colocar como representantes do Brasil no exterior em sintonia com a política oficial do governo, o que faz com que os interesses empresariais se confundam com os interesses nacionais” (ZIBECHI, 2012, p. 198).

7,6% no mesmo ano. Essas taxas são identificadas como consequências do modelo adotado de extração mineral.

Nesse sentido, importa sinalizar que os impactos dessas atividades são diversificadas e se dividem em duas categorias: efeitos locais e regionais, refletindo os impactos ambientais e sociais dos empreendimentos; efeitos de derrame sobre o país, que correspondem aos impactos sobre o manejo dos territórios, as dinâmicas econômicas, a inserção internacional, reconfiguração do papel do Estado com os processos de globalização<sup>22</sup>, incluindo o modo de fazer política<sup>23</sup>.

Como exemplos de impactos negativos ocasionados e inseridos na categorização realizada acima, têm-se: conflitos que surgem com a atividade extrativa mineral, além da ruptura causada em relação aos valores, tradições e modo de vida da população localizada no âmbito da extração, insegurança e/ou ausência de proteção à população por parte do poder público, explosão demográfica, aumento nos preços de bens e serviços, ameaça à independência econômica da população, destruição de meios de sobrevivência ou comprometimento à saúde, escassa ou inutilização de tecnologias limpas de produção e recuperação das áreas degradadas, problemas trabalhistas envolvendo a mineradora e o aprofundamento de questões fundiárias.

Ainda podem ser citados, crescimento desordenado da localidade, ausência de infraestrutura para atender à população, aumento da violência, baixo crescimento econômico e social da localidade, aumento da prostituição, empobrecimento da população, trabalho infantil, poluição da água, assoreamento dos rios, poluição do ar, disposição inadequada de rejeitos e escórias, desmatamento, poluição do solo, poluição do lençol freático, impactos na paisagem e extinção de espécies vegetais e animais,

---

22 Ver sobre globalização os trabalhos de BAUMAN (1998); BECK (1990); CASTELLS (1999); WOOD (2000); CHESNAIS(1996); GOMES (2000); e, GIDDENS (1991)

23 Gudynas (2015). *Op cit.*



extração ilegal de madeira nativa, rompimento de barragens, contaminação por metais pesados, radioativos, presentes no processo de produção dos minérios extraídos, alteração de forma substancial do meio físico, com desmatamentos, erosão, contaminação dos corpos hídricos, aumento da dispersão de metais pesados, alterações da paisagem, do solo, além de comprometer a fauna e a flora.

Estes impactos têm consequências muito diversas, que afetam a qualidade do ambiente, da vida comunitária, das condições econômicas e políticas locais, entre outros. Porém existem outros efeitos que não são locais e, na mesma medida, são importantes, afetando o desenvolvimento das economias nacionais e da vida política de cada país. Nesse sentido, os impactos do extrativismo são multidimensionais, repercutindo até na redefinição das políticas democráticas, onde empresas transnacionais cumprem papel fundamental ao assumirem caráter de agente de desenvolvimento das localidades onde se instalam.

### **3 IMPACTOS DA MINERAÇÃO NA LEGISLAÇÃO TRABALHISTA BRASILEIRA**

No que se referem aos impactos da mineração causados no âmbito do trabalho, a investigação revelou inúmeras violações a legislação e normas existentes de proteção ao trabalho no Brasil. Esta situação tende a se agravar em regiões que se desenvolvem atividades de mineração marcadas pela presença de transnacionais

. Importa recordar que ainda na primeira etapa da pesquisa, teve-se como principal objetivo a análise do marco legislativo sobre o direito do trabalho no setor mineral a partir dos seguintes tópicos: política de igualdade, de proibição ao tratamento desumano e degradante, ao trabalho escravo, ao trabalho infantil, garantia ao direito à seguridade social e à liberdade sindical, regime de contratação e condições de trabalho. A

análise dessas temáticas revelaram a existência de documentos legais e instrumentos que compõem considerável marco regulatório do trabalho na mineração no Brasil, ao mesmo tempo em que se observou fragilidade na efetividade da legislação na prática e na execução de políticas públicas na atividade de extração e produção mineral brasileira.

Nessa etapa, realizada durante o ano de 2016, teve-se como objetivo a análise dos seguintes tópicos: política de igualdade, de proibição ao tratamento desumano e degradante, ao trabalho escravo, ao trabalho infantil, garantia ao direito à seguridade social e à liberdade sindical, regime de contratação e condições de trabalho. Na sequência estes tópicos serão apresentados de forma breve, uma vez que já foram sinalizados em relatório parcial e diagnóstico nacional, elaborados na primeira etapa das investigações.

Com relação à política de igualdade nas condições de trabalho, a legislação analisada consubstancia uma política pública de combate à discriminação, proibindo diferenças salariais, admissão ou demissão que utilizem como critérios sexo, idade, cor, estado civil, destacando ainda existência de proteção ao trabalhador portador de deficiência.

O tratamento desumano e degradante é proibido, de forma que a legislação brasileira considera crime a sujeição de trabalhadores a situações de tortura ou tratamentos que os submetam a situações constrangedoras. Estes itens se aproximam ao tópico sobre trabalho escravo, no qual a investigação identificou nos marcos normativos a criminalização de qualquer ocorrência que reduzisse alguém a condição análoga à escravidão, como trabalho forçado ou excessiva jornada de trabalho.

A Constituição Federal de 88 determina que, se comprovada a existência de condições laborais análogas a escravidão em propriedades rurais ou urbanas, serão expropriadas e destinadas à reforma agrária e a programas de habitação popular, sem qualquer indenização ao proprietário. O Código Penal, em seu artigo 149, prevê como sanção a reclusão, de dois

a oito anos, multa e pena correspondente à violência cometida, que se agrava caso seja cometida com criança ou adolescente ou por motivo de preconceito de raça, cor, etnia, religião ou origem<sup>24</sup>.

Instituições como Ministério do Trabalho e Emprego, Ministério Público do Trabalho e Polícia Federal são responsáveis pela Política de Combate ao Trabalho Escravo, pela fiscalização e publicação da Lista Suja dos infratores; já na Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, identifica-se a Comissão Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo (CONATRAE).

No que se refere ao trabalho infantil, cabe primeiramente destacar que a Constituição reconhece a proteção à infância como um direito social, em seu artigo 6º, bem como o próprio Estatuto da Criança e do Adolescente. Desse modo, a CLT prevê sanções trabalhistas e administrativas a quem submeter crianças e adolescentes ao trabalho.

Em relação à garantia das políticas que compõem a Seguridade Social, destaca-se que o Sistema Único de Saúde (SUS), como responsável pela saúde do trabalhador no campo da saúde pública desde a Constituição Federal de 1988, materializado na portaria federal GM/MS n. 1.823 de 23 de agosto de 2012, a chamada Política Nacional de Saúde do Trabalhador e da Trabalhadora. A política prevê que os Ministérios da Saúde, do Trabalho e Emprego e da Previdência Social assumam responsabilidade conjunta institucional para garantir a Saúde do Trabalhador, com ações focais, universais e intersetoriais. Ademais, ressalta-se a obrigatoriedade das empresas em contribuir com 20% sobre o total das remunerações pagas ou creditadas, a qualquer título, a cada mês.

No que tange a garantia da liberdade sindical, ressalta-se as instituições responsáveis em assegurar a livre participação em associações sindicais (prevista, por exemplo, no art. 8º da Constituição de 1988 e OJ

---

24 Decreto-lei n.º 2.848 de 7 de dezembro de 1940. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del2848compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2848compilado.htm). Acesso em: agosto de 2017.

20 da SDC do TST), quais sejam o Ministério Público do Trabalho e a Justiça do Trabalho. Descumprir esse direito caracteriza-se enquanto crime contra a organização do trabalho, conforme o art. 199 do Código Penal.

Cabe destacar ainda que o Brasil é signatário da Convenção 87 sobre Liberdade Sindical e Proteção ao Direito de Sindicalização da OIT e, nesse caso, localiza-se incompatibilidade entre a Convenção da OIT e a Constituição de 88, pois, ao mesmo tempo em que a CF de 88 prevê a livre associação sindical, ela limita nos incisos II e IV do art. 8º a existência de mais de um sindicato da mesma categoria na mesma base territorial, o que significa dificultar a implementação da atuação dos sindicatos na sua totalidade, impactando na tendência de cisão de organizações sindicais e de criminalização das lideranças sindicais.

No que concerne aos regimes de contratação, na atividade da mineração, por ser essencialmente realizada por empresas privadas, a maior parte da mão de obra tem vínculo celetista, regidos pela CLT, em regime de natureza contratual, ou seja, a partir da celebração de um contrato de trabalho entre as partes, empregador e empregado. A contratação laboral padrão é em regime por tempo indeterminado, que deve ser feita através de contrato de trabalho, com assinatura na carteira de trabalho do empregado, que tem direito a férias remuneradas, com adicional de 30%, décimo terceiro salário, fundo de garantia, seguro desemprego, entre outros previstos na CLT.

Entretanto, muitos trabalhadores estão vinculados a regimes especiais de contratação. Destaca-se o trabalho em regime de tempo parcial, fundamentado legalmente pela Medida Provisória 2.164-41 de 24/08/2001 - DOU 27/08/2001 que acrescentou o artigo 58-A na CLT. Há também o contrato de trabalho por Prazo Determinado, aquele cujo término é estabelecido quando da contratação, ou seja, “cuja vigência dependa de termo prefixado ou da execução de serviços especificados, ou ainda, da realização de certo acontecimento suscetível de previsão aproximada” (parágrafo 1º e

2º do Artigo 443 da CLT). O decreto-lei nº 691/69, a lei nº 5.889/73, a lei nº 2.959/58, a Lei 9.601/98, a cláusula 58 da CCT/2005, além de diversos artigos da CLT como os art. 428, 443, 445, 451, 452, são instrumentos normativos que dispõe sobre esse tipo de contrato.

Regido pela Lei 6.019/74, o contrato de trabalho temporário visa atender uma provisória necessidade de substituição de empregados regulares e permanentes/efetivos em situação de férias, licença maternidade, licença saúde, por exemplo. Mais normativas sobre esse tipo de contrato são localizadas na [Lei nº 13.429, de 31 de março de 2017](#), na Nota Técnica nº 175 do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIIESE), Lei n. 8.666 de 1993 em seu texto consolidado pela de nº 8.883, de 1994e Súmula 331 do TST, além da própria CLT e a CF de 88.

A subcontratação é prevista na CLT, que em seu artigo 455 trata da empreitada e subempreitada, que são formas de subcontratação de mão-de-obra, constituíram a primeira figura jurídica identificável na legislação trabalhista, da terceirização de serviços. Já a terceirização de serviços é realidade que cresceu à margem da legislação, que pouco regulamentou a matéria até 2017, quando era prevista apenas no Enunciado 331 do Tribunal Superior do Trabalho.

A partir do que foi dito, observam-se em relação à operacionalização dos dispositivos legais, estratégias tomadas pelas empresas de subcontratação e de terceirização dos processos produtivos utilizadas na mineração, que impactam diretamente as relações sociais de trabalho, na proteção social do trabalho, nas diferentes formas de resistência e consenso dos trabalhadores, assim como, na subjetividade dos trabalhadores terceirizados, no interior dos processos de trabalho e nas suas relações fora do ambiente de trabalho<sup>25</sup>.

---

25 As informações acerca da terceirização e subcontratação são resultado da pesquisa de pós-doutoramento de Mathis (2014), pela Universidade Livre de Berlim e financiada pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES-Brasil).

Na realidade brasileira registram-se nas transnacionais e empresas econômicas que compõe a cadeia de valor da mineração inúmeros processos de terceirização de setores internos da produção e de manutenção transformados em unidades autônomas (*outsourcing*), nas quais, guardadas as suas especificidades nacionais, identificam-se os mesmos problemas sociais, a seguir: baixos salários para os terceirizados; inexistência de benefícios ou benefícios previdenciários menores; extensão da jornada de trabalho; e, alta rotatividade entre os trabalhadores terceirizados. Sobre esse fenômeno, cabe destacar as recentes modificações ocorridas na legislação trabalhista.

### **3.1 Terceirização e subcontratação em destaque**

O Brasil segue uma tendência mundial na qual, registra-se, particularmente, na cadeia de valor da mineração o “fenômeno da transnacionalização da terceirização na contratação do trabalho” (POCHMANN, 2013). Na maioria das vezes, essas corporações transnacionais trabalham em redes de produção, operam acima dos estados nacionais e utilizam a subcontratação e terceirização dos contratos de trabalho para reduzir os custos do trabalho, com ações voltadas para inovação tecnológica, automação, multifuncionalidade e, produção de qualidade para e atender as exigências do mercado internacional.

Nesse sentido, recentemente, foi promulgada a Lei nº 13.429, de 31 de março de 2017 que dispõe sobre o contrato de prestação de serviço a terceiros e as relações de trabalho dele decorrentes. Esta lei permite a terceirização das atividades-fim das empresas do setor privado e de várias atividades do Estado e era um dos principais projetos do governo Temer, muito criticada por centrais sindicais e deputados da oposição, que denunciavam que ela fragilizaria e precarizaria as relações de trabalho, além de impactar os salários.

Antes do projeto, a Justiça do Trabalho só permitia a terceirização em atividades secundárias – conhecidas como atividades-meio, como limpeza e segurança, que não são o principal negócio de uma empresa. Considerando que o pagamento do salário dos terceirizados é em média 24% menor do que os empregados contratados diretamente (CUT, 2014, 13; DIEESE, 2017) e, ainda, que a lei permite que a empresa de terceirização obtenha autorização para subcontratar outras empresas para realizar serviços de contratação, remuneração e direção do trabalho, isto é, permite a quarteirização e a cadeia de subcontratação (Artigo 4º -A – parágrafo 1º), precarizando cada vez as condições de vida e de trabalho.

Merece destaque também que, em relação à equiparação das condições de trabalho entre os terceirizados e os trabalhadores próprios, a Lei menciona que isso é apenas uma faculdade da contratante (Artigo 5º-A, parágrafo 4º). Ainda, “não são previstas garantias contratuais, como comprovação periódica, pela prestadora de serviços, da quitação de obrigações previdenciárias e trabalhistas, nem se instituem mecanismos para verificar e/ou assegurar a quitação mensal da folha de pagamentos pela contratada” (DIEESE, 2017, p. 09).

Ressalte-se que a permissão da quarteirização e da subcontratação “pode levar à fragmentação excessiva dos processos produtivos, dificultando a fiscalização, pelos órgãos governamentais, do cumprimento de obrigações fiscais e previdenciárias pelas diversas prestadoras de serviços” (DIEESE, 2017, p. 09). Nesse sentido, verifica-se que essas omissões poderão ocasionar aumento rotatividade e da insegurança laboral e jurídica para trabalhadores e empresas, motivando consequente aumento de ações trabalhistas na justiça, prejudicando ainda mais o equilíbrio das contas públicas.

### **3.2 Considerações sobre a flexibilização dos direitos trabalhistas**

No último terço do século XIX e ao longo do século XX, com o processo de democratização das relações sociais e a entrada em cena

das camadas populares na arena política, promoveu-se as balizas ou condições necessárias para a realização dos direitos humanos e sociais na contemporaneidade (MATHIS, 2016, 123). No entanto, se considerarmos que durante mais da metade da história do Brasil o modo de produção era escravista, somado a este fato a análise de um recente período de ditadura civil-militar, pode-se constatar que a democracia e o acesso a direitos no Brasil é algo recente e ainda está em processo de construção.

Inclusive, recentemente, em 15 de dezembro de 2016, o Estado Brasileiro foi condenado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), por “não garantir a proteção de 85 trabalhadores submetidos à escravidão contemporânea e ao tráfico de pessoas, além de não ter assegurado a realização de justiça também para outros 43 trabalhadores resgatados desta mesma condição”<sup>26</sup>. Ademais, no Brasil, em 2014, cerca de 554 mil crianças, entre 5 a 13 anos, estavam trabalhando, segundo o PNAD<sup>27</sup>.

Constata-se que a promulgação da Constituição Federal de 1988 não modificou um contexto no qual a ordem jurídica trabalhista jamais foi aplicada concretamente e que vem se decompondo sempre sob o mesmo argumento da necessidade de se reformar uma ordem jurídica anacrônica, para favorecer a “saúde das empresas” e “aumentar o nível do emprego” (SOUTO MAIOR, 2017).

Nesse contexto, no Brasil sob a presidência de Michel Temer (2016-atual), do PMDB, após o impeachment de Dilma Rousseff (2011-2016), do Partido dos Trabalhadores, e quebra do acordo democrático,

---

26 Saber mais em: CIDH, Caso nº 12.066, Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde. Disponível em: <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/corte/2015/12066NdeResPT.pdf>> Acesso em 11 de outubro de 2013.

27 Saber mais em: IBGE, Síntese de Indicadores Sociais. Uma análise das condições de vida da população brasileira 2014. Estudos e Pesquisas Informação Demográfica e Socioeconômica. Número 34. Ministério do Planejamento, orçamento e gestão. Rio de Janeiro, 2014.



o Poder Executivo passa a apresentar um grande pacote de reformas legislativas visando aplicar medidas de austeridade.

Com relação às propostas de alteração da legislação trabalhista, enquanto o destaque principal era à efetivação dos acordos entre empregador e empregado via negociação coletiva, a garantia aos trabalhadores o direito de greve, com o alcance expresso na Constituição Federal (art. 9º), permanecia tema ignorado.

A reforma trabalhista do governo Temer, Lei nº 13.467, promulgada em julho de 2017, amplia as possibilidades de ajustes individuais entre empregados e empregadores, retomando a lei de locação de serviços, que vigorou no Brasil a partir 1830 e que foi mundialmente superada desde o compromisso assumido no pós-guerra, no Tratado de Versalhes, em 1919. A nova regulação passa a vigor a partir de 11 de novembro de 2017.

Como afirma Souto Maior (2017), o texto aprovado pelo Congresso Nacional aparentemente ignora o

[...] cotidiano das reclamações trabalhistas de horas extras não pagas, muitas vezes com cartões de ponto fraudulentos; assédio moral estrutural potencializado pela cobrança de metas e pelo pagamento de salário por produção; de trabalhadores sem registro em carteira; de pagamento de salários “por fora”; de trabalhadores dispensados sem o recebimento de verbas resilitórias; de terceirizados que sofrem todo o tipo de agressão a seus direitos, que já são bastante reduzidos; de uma multidão de mutilados na guerra do processo produtivo desregrado, que se desenvolve sem qualquer fiscalização do Ministério do Trabalho; dos calotes praticados de forma assumida e autorizados pela Justiça nas recuperações judiciais; da proliferação de acordos, com cláusula de quitação do extinto contrato de trabalho, que representam autênticas renúncias a direitos e que acabam incentivando a reprodução das reiteradas agressões de direitos trabalhistas (SOUTO MAIOR, 2017).

De modo não exaustivo, destaque-se ainda a criação da figura do trabalho intermitente (artigo 443)<sup>28</sup>, que a reforma, seguindo os preceitos da Lei nº [13.429/2017](#), possibilita a terceirização na atividade-fim das empresas (artigo 4-A) e permite a redução de direitos via negociação coletiva (artigo 611-A), com destaque para jornadas de trabalho. Os intervalos deixam de ser de uma hora passando a ser de trinta minutos (artigo 611-A, III), se permite a exposição de mulheres grávidas ao trabalho insalubre (artigo 694-A).

Ademais, a reforma ainda dificulta o acesso do trabalhador à Justiça do Trabalho, ao extinguir a gratuidade no acesso, prevendo como condição o pagamento de custas processuais (artigo 844, §3º); incentivar a arbitragem privada (artigo 507-A), e criar a fórmula da quitação anual de direitos trabalhistas com o vínculo de emprego ainda em vigor (artigo 507-B).

Em síntese, da leitura do texto da reforma, verifica-se que este representa uma afronta à Constituição Federal de 1988 e aos diversos compromissos internacionais assumidos com relação à efetivação de uma política assecuratória dos Direitos Humanos. Ademais,

Constata-se que a nova lei impulsiona a transposição de empregos efetivos para empregos precários, com menor remuneração e maior vulnerabilidade dos trabalhadores, sobretudo em ambiente de desemprego estrutural, potencializando más condições de trabalho que induzem ao assédio moral, às doenças e aos acidentes de trabalho, que geram, além disso, enormes custos previdenciários (SOUTO MAIOR, 2017).

---

28 Por meio desse contrato, o trabalhador fica à disposição do empregador aguardando um chamado para o serviço; caso a convocação não ocorra, ele não receberá nada pelo período à disposição; se o chamado se concretizar, ele poderá escolher se pretende prestar o serviço ou não. Jornadas curtas, como de duas horas de trabalho, com uma rotina indeterminada, por exemplo, são permitidas. Dessa forma, uma empresa poderá manter um contrato de trabalho com seus empregados, mas somente chamá-los para o serviço nos dias e horários que forem mais convenientes para ela, obrigando os trabalhadores a terem vários tipos de contratos para obterem seu sustento. O contrato de trabalho intermitente nada mais é que a legalização do trabalho precário, do chamado “bico”.

E ainda, “sob a égide da legislação anterior, ainda que a Justiça do Trabalho já contribuísse para uma flexibilização dos direitos, impunha limites importante aos avanços de falsas negociações que implicavam na renúncia do trabalhador à ordem constitucional vigente” (SOUTO MAIOR, 2017).

Dessa forma, para Souto Maior, nenhuma dessas condições existe no Brasil, pois

Esquecem-se, propositadamente, que negociação coletiva é expressão equivocada, plasmada na realidade de um contexto de flexibilização que não se coaduna com a própria razão de ser das normas construídas coletivamente. Os trabalhadores se reúnem em sindicatos e pressionam o capital para obter melhorias em sua condição social. E o fazem não apenas porque é essa a história da luta de classes e da própria construção coletiva do Direito do Trabalho, mas também porque foi essa a alternativa que lhes foi concebida como parâmetro de convivência (SOUTO MAIOR, 2017).

Segundo pesquisa realizada pelo DIEESE, publicada em maio de 2015, com o título “A saúde do trabalhador no processo de negociação coletiva no Brasil”, a negociação coletiva é uma “ferramenta de intervenção, com o potencial de obter avanços significativos”, mas apenas se: a) os sindicatos tiverem poder de pressão para fazerem aprovar normas efetivas de melhoria das condições de trabalho e b) o Estado garantir sua ampla aplicação.

Esse contexto resta evidente quando compreendemos que, na prática, grandes conglomerado econômicos, com milhares de empregados, usam sua força para coagir, por meio da ameaça de desemprego em massa, os representantes sindicais para aceitarem condições de trabalho abaixo do padrão mínimo legal. A precarização do trabalho ainda tem o efeito perverso de prejudicar a situação de empregados de empresas menores, que não tem como concorrer com

as grandes corporações sem chegar ao mesmo patamar de intensificação da exploração do trabalho.

Ademais, pesquisa feita por pesquisadores do centro de mídia independente Intercept Brasil noticiou que lobistas empresariais seriam os verdadeiros autores de uma em cada três propostas de mudanças na discussão da reforma trabalhista (MAGALHÃES et al, 2017).

Dentre estas, nada menos que 292 (34,3%) foram integralmente redigidas em computadores de representantes da Confederação Nacional do Transporte (CNT), da Confederação Nacional das Instituições Financeiras (CNF), da Confederação Nacional da Indústria (CNI) e da Associação Nacional do Transporte de Cargas e Logística (NTC&Logística), entidades patronais, representando interesses patronais no Congresso Nacional, cuja maior bancada que o compõe é justamente a bancada empresarial.

Nesse sentido, verifica-se que os argumentos que justificariam a reforma, como o incentivo a criação de empregos e crescimento econômicos, representam uma apologia ao descumprimento dos compromissos firmados na formação do Estado Social Democrático, que foram, inclusive, assumidos por nossa Constituição Federal, e, mesmo sem a pretensão de fazê-lo, acabam reforçando as lógicas escravistas que insistem em assombrar a realidade das relações de trabalho no Brasil, constituindo, pois, uma aposta na barbárie (SEVERO, SOUTO MAIOR, 2017).

Porém, na prática, após o início da vigência da reforma, ante a interpretação da inconstitucionalidade, juízes podem declara-la, desconsiderando sua aplicação nos casos concretos levados à Justiça. Assim, é possível que o Supremo Tribunal Federal (STF) seja obrigado a decidir se são ou não aplicáveis as mudanças promovidas pela reforma trabalhista.

A Anamatra (Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho) divulgou uma lista com 125 enunciados contendo

recomendações de como os magistrados devem interpretar as novas regras, algumas foram inclusive consideradas inconstitucionais e o entendimento é que não serão seguidas. Entre as teses aprovadas, está a que demonstra a incompatibilidade da Lei nº 13.467/2017 com convenções internacionais da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e com o art. 7º XIII, da Constituição Federal.

Enunciado 2 - Interpretação e aplicação da lei 13.467/2017  
Os juízes do trabalho, à maneira de todos os demais magistrados, em todos os ramos do judiciário, devem cumprir e fazer cumprir a constituição e as leis, o que importa no exercício do controle difuso de constitucionalidade e no controle de convencionalidade das leis, bem como no uso de todos os métodos de interpretação/aplicação disponíveis. Nessa medida: i. Reputa-se autoritária e antirrepublicana toda ação política, midiática, administrativa ou correicional que pretender imputar ao juiz do trabalho o “dever” de interpretar a lei 13.467/2017 de modo exclusivamente literal/gramatical; ii. A interpretação judicial é atividade que tem por escopo o desvelamento do sentido e do alcance da lei trabalhista. É função primordial do poder judiciário trabalhista julgar as relações de trabalho e dizer o direito no caso concreto, observando o objetivo da República Federativa do Brasil de construir uma sociedade mais justa e igualitária. Exegese dos artigos 1º, 2º, 3º, 5º, inciso XXXV, 60 e 93, IX e 114 da CRFB; iii. Inconstitucionalidade do § 2º e do § 3º do artigo 8º da CLT e do artigo 611-a, §1º, da CLT. Será inconstitucional qualquer norma que colime restringir a função judicial de interpretação da lei ou imunizar o conteúdo dos acordos e convenções coletivas de trabalho da apreciação da justiça do trabalho, inclusive quanto à sua constitucionalidade, convencionalidade, legalidade e conformidade com a ordem pública social. Não se admite qualquer interpretação que possa elidir a garantia da inafastabilidade da jurisdição, ademais, por ofensa ao disposto no art. 114, I, da CF/88 E por incompatibilidade com os princípios da separação dos poderes, do acesso a justiça e da independência funcional. (ANAMATRA, 2017).

Uma vez que a Constituição de 1988 entende como dever do Estado a tutela de reparação ampla e integral quando restar violada a moral das pessoas humanas, as normas existentes no ordenamento jurídico devem imprimir, no caso concreto, a máxima efetividade constitucional ao princípio da dignidade da pessoa humana.

Nesse sentido, em virtude da garantia constitucional do cidadão quanto à proteção judiciária, não é cabível a previsão de que, quanto aos exames das convenções coletivas ou acordos coletivos de trabalho, a Justiça do Trabalho poderá proceder somente a análise de formalidades extrínsecas do negócio jurídico coletivo, que balizaria sua atuação pelo inédito princípio da intervenção mínima de interesse dos ajustes estruturais neoliberais.

#### **4 REGIÃO DE CARAJÁS NO CIRCUITO DA ATIVIDADE MINERAL: impacto nas relações e condições de trabalho**

A região de Carajás/Pará<sup>29</sup> apresenta-se como parte da Amazônia Oriental. Integrada efetivamente ao mercado nacional na década de 70 – com a instalação de Grandes Projetos, em especial o Projeto Carajás – ganha notoriedade a partir da década de 90 diante da reconfiguração estatal aos moldes neoliberais acoplados aos interesses da reestruturação da produção em escala global que aumentou a demanda por *commodities* agrícolas e minerais. Nesse contexto, Carajás se destaca ante o mercado internacional, de modo a mobilizar os governos das três esferas estatais com políticas que amparassem interesses do mercado.

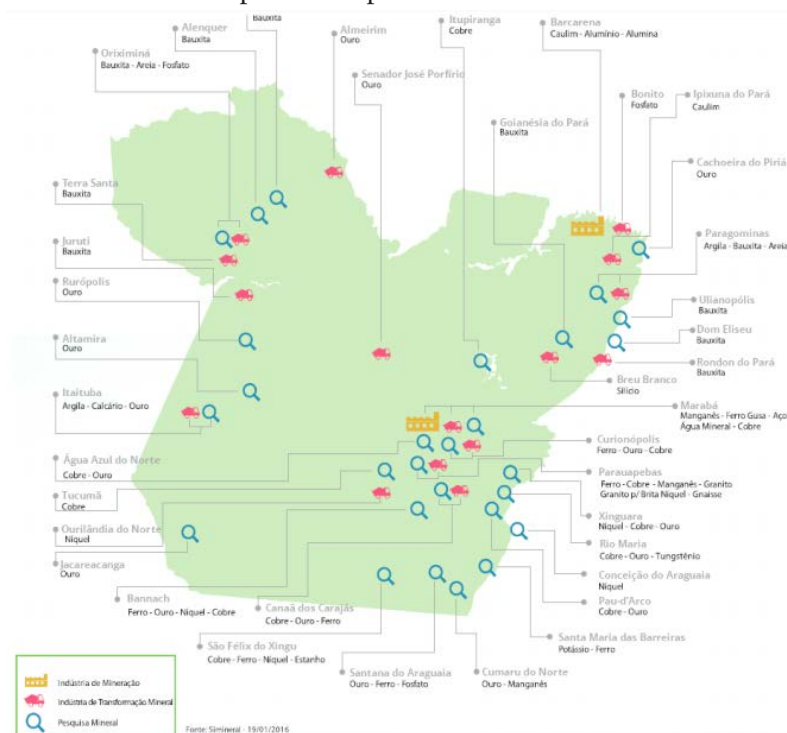
A perspectiva de desenvolvimento baseada na extração de *commodities* minerais para a região têm resultado desde o seu início na

---

29 Segundo o Governo do Estado, a região de integração de Carajás contém 12 municípios: Bom Jesus do Tocantins, Brejo Grande do Araguaia, Canaã dos Carajás, Curionópolis, Eldorado dos Carajás, Marabá, Palestina do Pará, Parauapebas, Piçarra, São Domingos do Araguaia, São Geraldo do Araguaia, São João do Araguaia.

constante atração de milhares de trabalhadores, fazendeiros, madeireiros, garimpeiros, empresas que provocaram não só um inchaço populacional (que em épocas de grandes produções ou instalações de novos projetos chegam a 100% de crescimento anual)<sup>30</sup>. Todas as atividades econômicas, entretanto, giram em torno da atividade fundamental que é a mineração; e tem como principal condutora deste processo a empresa transnacional Vale S/A.

Mapa 2 – Mapa Mineral do Pará



Fonte: 5º Anuário de Mineração do Pará, 2015.

30 Desde o último Censo Demográfico realizado em 2010 até outubro deste ano, os municípios que mais se destacam na atividade de mineração, observaram um crescimento populacional aproximadamente de 50 mil habitantes em Parauapebas, 38 mil habitantes em Marabá e 10 mil habitantes em Canaã dos Carajás, conforme o IBGE.

Importa sinalizar neste quadro que a migração pelo trabalho é o grande destaque na região e, com ela, a característica de alta rotatividade nos postos de trabalho, bem como alto índice de desemprego<sup>31</sup> que acompanham os empreendimentos vinculados à mineração.

Esta tendência é comum em localidades que possuem intensa dinâmica de atividades de mineração como os municípios da região de Carajás a dificuldade de instituições estatais no atendimento às necessidades dos habitantes, inclusive na fiscalização e avaliação dos impactos socioeconômicos e ambientais resultados das atividades ali realizadas<sup>32</sup>. A título de exemplificação, o gráfico a seguir revela a evolução populacional do município de Parauapebas.

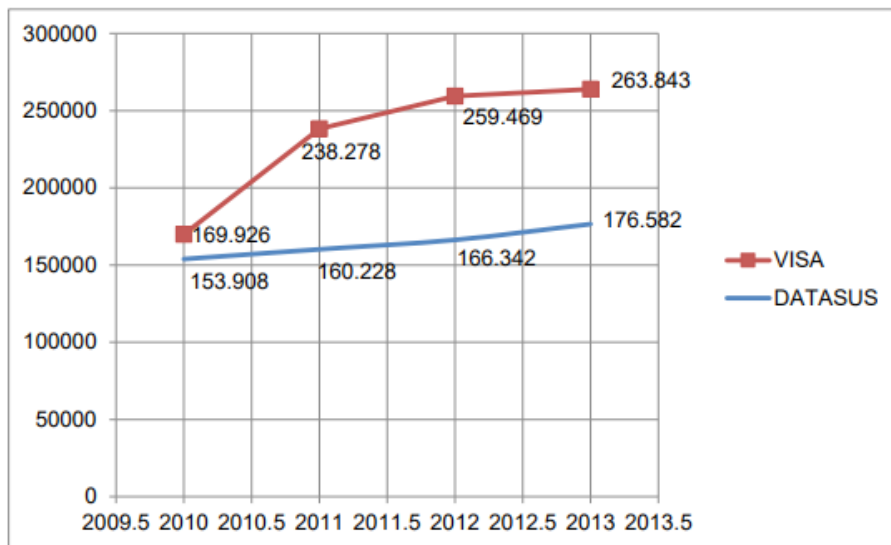
---

31 Em relação ao desemprego, conforme resultados da investigação de Sales e Mathis (2015), toma-se como exemplo o município de Parauapebas que, entre 2012 e o início de 2014, o número de desligamentos representou média de 55%, enquanto que as admissões giraram em torno de 45%. Ademais, entre os anos de 2010 e 2013, houve diminuição de 34% na admissão de mão de obra no setor de extração mineral, atividade principal realizada em Parauapebas. Importa sinalizar que, em 2015, nos municípios de Marabá, Parauapebas e Canaã dos Carajás a média foi somente 41,7% da população ocupada, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE).

32 Mathis e Mathis (2012) sinalizam os impactos diretos das reorientações das políticas sociais e a reconfiguração do Estado a partir, principalmente, da década de 90 (sob a fundamentação ideológica neoliberal de privatização, seletividade e focalização), a partir de uma compreensão particular da região Carajás na Amazônia e sua importância para o capital internacionalizado. Apreendem-na não somente vinculada a uma realidade local, mas também inserida na lógica do mercado mundial pela presença da empresa transnacional Vale que conduz a economia direcionada à “exportação de matérias-primas que acompanham as tendências econômicas internacionais” (MATHIS; MATHIS, 2012, p. 187). Na região, o Estado não aparece como regulador e promotor das políticas sociais, mas adota medidas para atender às necessidades do mercado e se faz fragilizado localmente no que se refere ao poder decisório sobre as intervenções da Vale, enquanto agente de desenvolvimento dominante na região.



Gráfico1 – Evolução populacional de Parauapebas no período de 2010 a 2013



Fonte: VISA – Secretaria Municipal de Saúde de Parauapebas, 2016.

Os resultados da primeira etapa da investigação identificaram o uso de estratégias jurídicas favoráveis às transnacionais de mineração na Justiça do Trabalho.

A partir do levantamento e análise do marco legislativo sobre o direito do trabalho (conforme indicações do item anterior), foi realizada pesquisa de campo em abril de 2017 na cidade de Parauapebas, Pará, município situado na região de Carajás com foco em entrevistas com Juízes do Trabalho e profissionais de saúde dos Centros de Atenção Psicossocial – CAPS/SUS sobre as condições de trabalho na região.

Através de entrevistas com servidores da Justiça do Trabalho, foram identificadas como estratégias jurídicas favoráveis às empresas: a indução de processos individuais para acesso à justiça, instrumentos de justiça protelatórios, relação de cumplicidade entre Estado e empresas que favorecem o aumento da evasão fiscal e dívidas, existência de leis

que beneficiam a indústria, falta ou ausência de transparência e acesso à informação referente aos contratos firmados entre empresas e transnacionais no Brasil, captura corporativa da mídia e outros organismos responsáveis pela defesa de direitos. Ademais, destaca-se a fragilidade da organização do sistema judiciário nas localidades onde atuam as transnacionais, além do problema crônico da morosidade judicial.

Dentre os resultados obtidos, registra-se oito pontos principais:

Quadro 1 – Oito pontos principais encontrados nas pesquisas de campo

1)	Dificuldade de acesso aos magistrados do âmbito trabalhista diante da demanda de processos judiciais e compatibilidade de horário;
2)	Fragilidade ou inexistência de políticas sociais empresariais nas empresas terceirizadas;
3)	Diferenças nas políticas de benefícios e incentivos salariais entre trabalhadores diretos da transnacional e os trabalhadores terceirizados;
4)	Negligência por parte das empresas subsidiárias, assim como da transnacional em publicizar as informações detalhadas sobre como são elaboradas as políticas sociais empresariais que circundam os trabalhadores;
5)	Inexistência de registros de extensão de política de benefícios e incentivos salariais da transnacional para os trabalhadores terceirizados;
6)	Fragilidade ou inexistência de uma rede de instituições que representem os direitos trabalhistas, devido à ausência de determinados órgãos em diversos municípios da região de Carajás, como delegacia de polícia federal, delegacia do trabalho, instituto nacional de seguridade social (INSS), etc.;
7)	Rotatividade significativa de magistrados;
8)	Existência de altos índices de violações de direitos sociais na área da assistência social, como por exemplo: trabalho infantil, abuso sexual e situações de negligência contra crianças, adolescentes e idosos.

Fonte: Elaboração própria a partir da pesquisa de campo, 2017.

Deste modo, na relação entre a discussão acerca do marco legislativo do direito do trabalho com aspectos que envolvem as relações e condições de trabalho observadas no município de Parauapebas, verifica-

se que a fragilidade na efetividade da legislação trabalhista e na execução de políticas públicas no entorno das atividades de mineração é questão agravante e consubstancia um desafio para o enfrentamento das violações aos direitos humanos e garantia dos direitos trabalhistas.

Esses oito pontos foram melhor aprofundados no segundo momento da pesquisa “Políticas de regulação das empresas transnacionais por violações aos direitos humanos na América Latina”, realizada por pesquisadores do TRADHUSS/PPGSS e Clínica de Direitos Humanos/PPGD da UFPA. Na sequência, detalham-se os resultados obtidos a partir da segunda etapa.

#### **4.1 Atuação das fundações na orientação e elaboração de programas e projetos sociais junto as transnacionais de mineração no estado do Pará**

A relação entre a atuação socialmente responsável das empresas transnacionais e as condições de trabalho se situa nas exigências de respostas de tais empresas (mesmo que transvestidas de *marketing* social) às localidades nas quais realizam suas atividades e ocasionam impactos de ordem econômica, social, ambiental, etc., já que alteram o modo de vida da população através de modificações no processo de migração, instalações de minerodutos, barragens, alojamentos, entre outros necessários ao funcionamento das atividades, quase sempre resultando em conflitos de interesses entre as mineradoras e as comunidades atingidas<sup>33</sup>.

---

33 A Responsabilidade Social Corporativa é fundamentada em diversos documentos nos âmbitos internacional e nacional, que se baseiam, principalmente, na Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948). A criação destes documentos se deu a partir da década de 70, sendo que, a partir da década de 90, verifica-se uma maior movimentação acerca da discussão da temática e da garantia dos direitos humanos. Vale ressaltar que, em 2003, são lançadas as Normas das Nações Unidas sobre Responsabilidade Social Corporativa. Sobre esta, Mathis e Mathis (2012), sintetizam: “a) Obrigações gerais relativas ao respeito e proteção aos direitos humanos; b) Direito a igualdade de oportunidade e tratamento não discriminatório; c) Direito a segurança das pessoas; d) Direito dos trabalhadores [...]; e) Respeito à soberania

Assim sendo, pela atuação de grande impacto, as empresas são submetidas a avaliações e certificações que comprovem suas condutas de modo responsável<sup>34</sup>. Em vista disso e considerando os critérios de: a) maior previsão de investimento por mesorregião entre os anos de 2012 a 2016, b) apresentar disponibilidade/receptividade para a realização da pesquisa, c) e desenvolver políticas empresariais sociais nas comunidades de entorno aos seus empreendimentos; é destaque na região de Carajás, o município de Canaã dos Carajás com as atividades de exploração do minério de ferro (considerado o maior do mundo com perspectiva de produzir 90 milhões de toneladas por ano) do projeto Ferro Carajás S11D, realizado pela transnacional Vale S/A.

Para aliviar os impactos sociais causados, a empresa lançou um Plano de Ação em Sustentabilidade (PAS) fundamentado nas orientações das Nações Unidas e em princípios sobre os direitos humanos<sup>35</sup>. Este

---

nacional e os direitos humanos; f) Obrigações com respeito à proteção ambiental; g) Implementação de cláusulas gerais relativas a operacionalização e monitoramento por organismos credenciados, bem como, avaliação dos impactos das atividades das empresas”.

- 34 Alguns organismos internacionais criaram instrumentos normativos e avaliativos que conferem selos de qualidade às ações empresariais, são exemplos: NBR 16001 (sobre o sistema de gestão da responsabilidade social); Social Accountability SA 8000 (trata das normas internacionais de direitos humanos e nas convenções da OIT); AAS 9000 (visa aprimorar o bem-estar e as boas condições de trabalho); AA-1000 (se propõe a assegurar a qualidade da contabilidade, auditoria, relato social e ético). Outra normativa importante é a ISO 26000 para responsabilidade social criada pela Organização Internacional de Normalização, que no Brasil corresponde a NBR ISO 16001 estabelecida pela Associação Brasileira de Normativas Técnicas, nelas estão contidas as principais orientações para regularização da responsabilidade social assim como os requisitos do sistema de gestão, de formulação e implementação das políticas empresariais “sociais”.
- 35 Em referência à implementação da Agenda 2030 vinculada aos objetivos do milênio de desenvolvimento sustentável proposto pela ONU, que indica até o ano de 2030 o cumprimento dos seguintes objetivos: 1) erradicação da pobreza; 2) erradicar a fome, garantir segurança alimentar e nutricional, e promoção da agricultura sustentável; 3) assegurar saúde e bem estar a todos; 4) assegurar educação inclusiva, equitativa e de qualidade; 5) alcançar igualdade de gênero e empoderar mulheres e meninas; 6) garantir água potável e saneamento; 7) garantir energia limpa e acessível; 8) promover trabalho decente e crescimento econômico; 9) construir infraestruturas resilientes, promover a industrialização inclusiva e sustentável e fomentar a inovação; 10) reduzir a desigualdade entre e nos países; 11) assegurar cidades e assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis; 12) assegurar padrões

Plano é materializado em diversas políticas da Vale, como a de Direitos Humanos, Recursos Humanos, Atuação Social, etc. Nesta última, a transnacional indica atuação com ética e transparência com empregados e as comunidades em torno das atividades de mineração.

A empresa divulga, especialmente em seus Relatórios de Sustentabilidade e das ações da Fundação Vale, os benefícios que têm proporcionado com suas ações de responsabilidade social voltadas à saúde, educação, geração de trabalho e renda, esporte, cultura e desenvolvimento urbano. Em Canaã dos Carajás, a Agência de Desenvolvimento Econômico e Social (Agência Canaã) é encarregada de realizar tais ações.

A empresa tende a encontrar sustentação em dados anunciados por instituições de pesquisa que indiquem resultados positivos nas localidades de forte presença de atividade mineral. Por exemplo, o Índice FIRJAN<sup>36</sup> de Desenvolvimento Municipal (IFDM) avalia o desenvolvimento socioeconômico dos municípios brasileiros a partir das categorias emprego e renda, educação e saúde; e indica para Canaã dos Carajás alto desenvolvimento no quesito emprego e renda e desenvolvimento moderado para educação e saúde.

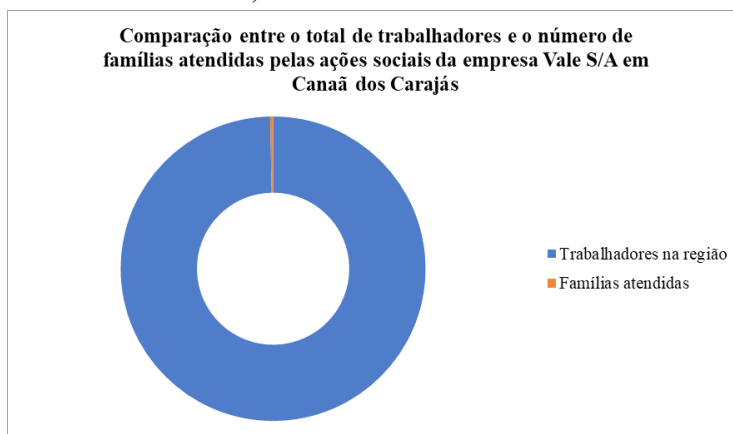
Todavia, quando se equipara o alcance das ações da empresa referente à geração de trabalho e renda, observa-se que o número de famílias é reduzido (83 famílias atendidas em 2016) diante do universo de trabalhadores da região (quase 27 mil pessoas ocupadas entre assalariados e não assalariados em 2015, sem considerar o número de desempregados, conforme o IBGE).

---

de produção e de consumo sustentáveis; 13) ações urgentes contra a mudança climática e seus impactos; 14) conservação dos recursos hídricos; 15) promover ações de garantia da vida e ecossistemas terrestres; 16) promover a paz, justiça e instituições eficazes; 17) fortalecer meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável. Disponível em: <http://www.agenda2030.org.br/>. Acesso em outubro de 2017.

36 Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro.

Gráfico 2- Comparação entre o total de trabalhadores e o número de famílias atendidas pelas ações sociais da empresa Vale S/A em Canaã dos Carajás.



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados coletados em pesquisa, 2016.

Importa sinalizar que não se consegue obter o quantitativo de trabalhadores próprios da transnacional residentes no município antes das instalações do Projeto S11D; do mesmo modo para os que migraram em busca de trabalho e que foram absorvidos pela empresa. Tal situação se agrava em relação aos trabalhadores terceirizados<sup>37</sup>. Isso porque, apesar de se auto reconhecer pelas políticas de cunho social que realiza, a Vale não é clara na divulgação de seus dados, que se apresentam de forma pulverizada nos relatórios de sustentabilidade. Da mesma forma, identificam-se contradições entre os dados apresentados pela transnacional e a realidade da população que vive no entorno das atividades de mineração, principalmente, no que se refere aos números sobre questões básicas

37 A empresa assume somente que, em 2015, contava com um total de 74,1 de trabalhadores próprios e 92,2 terceirizados. Porém sem especificar a quantidade nos municípios onde atua. Sobre terceirização na região, vale destacar a discussão de Mathis (2016, p. 122-123) que afirma: “As estratégias de terceirização e subcontratação causam inúmeros impactos nas relações sociais de trabalho, nas formas de proteção social do trabalho, nas relações dos trabalhadores terceirizados com as instâncias de representações da categoria e nas formas de resistências dos

como a descrição do público alvo, critérios de seleção, periodicidade, parcerias e resultados dos projetos e ações, quais as informações necessárias na avaliação do impacto das políticas empresarias sociais na região.

Ademais, conforme o Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE), as localidades que contêm atividades de indústrias extrativas sofrem diversos impactos socioeconômicos, dos quais se destacam: proliferação de doenças, problemas e conflitos trabalhistas e também fundiários, crescimento desordenado, inchaço populacional diante de uma infraestrutura insuficiente, aumento de violência e da prostituição (IBASE, 2016). Não é por acaso que mobilizações surgem contra a Vale em busca de respostas: à poluição e contaminação de terras produtivas e rios; assoreamento de rios; rachaduras nas casas, atropelamentos e violação do direito de ir e vir das comunidades que habitam próximas à estrada de ferro; deslocamento forçado de comunidades para a exploração mineral, o empurra homens e mulheres aptos ao trabalho para a área urbana que já carente de postos de trabalho, tende a não absorvê-los; e, no que se refere à questões trabalhistas, sindicatos denunciam a “subnotificação dos acidentes de trabalho, aumento da jornada de trabalho, incontáveis horas extras, aumento de pressão e do assédio moral dentro da empresa, cooptação sindical e perseguição de líderes sindicais”<sup>38</sup>.

Grande parte dessas informações é resultado de ações promovidas por movimentos sociais e estão baseadas no Relatório de Insustentabilidade da Vale, que reedita informações, a partir das estruturas do Relatório de Sustentabilidade da transnacional divulgado pela *midia*, e revela os reais impactos das atividades

---

trabalhadores”. E ainda: “na maioria dos casos, em que as transnacionais terceirizam parte da produção e dos serviços, elas transferem para as terceirizadas, contratadas e subcontratadas, parte de suas obrigações legais e trabalhistas. Nesse sentido, essas empresas se beneficiam tanto da polêmica em torno da terceirização entre os juristas na esfera do trabalho, quanto da morosidade do judiciário em julgar os processos trabalhistas, incentivando o ingresso de ações individuais na justiça. Dessa maneira, aumenta-se, consideravelmente, a demanda dos processos judiciais com reclamações trabalhistas, o que contrasta com o reduzido número de fiscais trabalhistas distribuídos nas unidades da federação”.

38 Informações obtidas no Relatório de Insustentabilidade da Vale de 2015, elaborado pela Articulação Internacional dos Atingidos pela Vale.

de mineração que não aparecem no documento organizado pela empresa. O Relatório é elaborado pela Articulação Internacional dos Atingidos pela Vale, mas também são destaques na região os movimentos: Comissão Pastoral da Terra (CPT), Comitê Nacional em Defesa dos Territórios Frente à Mineração, Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), Movimento Nacional pela Soberania Popular frente à Mineração (MAM), Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB), Justiça nos Trilhos, Juventude Atingida pela Mineração – PA e MA, Justiça Global.

Quadro 2 – Projetos de atividade mineral da empresa Vale S/A associados a violações de direitos no estado do Pará.

---

Projeto Onça Puma: O povo Xikrin realizou diversos protestos na região de Ourilândia do Norte (PA) em função dos danos causados à saúde da população devido a exploração de Níquel. Além da poluição do rio Caeté que serve a comunidade.

---

Projeto Salobo: No município de Marabá (PA), o povo Xikrin denuncia contaminação das áreas de castanhais utilizadas por eles, devido a exploração de cobre na região.

---

Projeto Bio Vale: Em 2014, o Instituto Evandro Chagas comprovou a contaminação por agrotóxico em plantações de dendê nos municípios de São Domingos do Capim, Concórdia do Pará, Bujaru e Acará; Desde 2008, quilombolas de Concórdia (PA) acusam a empresa de pressionar agricultores a venderem suas terras, ameaçando-os com desapropriações; Índios Tembê do território Turé-Mariquita denunciam os impactos das atividades da empresa em suas terras, através da contaminação por agrotóxicos.

---

Estrada de Ferro Carajás: Comunidades sofrem com assoreamento de suas fontes hídricas, rachaduras nas estruturas de suas casas, atropelamentos de pessoas e animais, violação do direito de ir e vir das comunidades e remoções; Ocorrem viagens clandestinas de crianças e adolescentes no trem da empresa, especialmente dentro das composições que transportam minério de ferro.

---

Sindicatos denunciam subnotificação dos acidentes de trabalho, o aumento da jornada de trabalho, elevado número de horas extras cobrado dos funcionários, aumento da pressão e do assédio moral dentro da empresa, cooptação sindical e perseguição de líderes sindicais.

---

Projetos de atividade mineral da empresa Vale S/A associados a violações de direitos no estado do Pará

Fonte: Elaboração própria a partir do Relatório de Insustentabilidade da Vale S/A, 2015.



Diante dessa realidade, nota-se que não há proporcionalidade equitativa entre os impactos causados pelas instalações e extrações minerais realizadas pelas empresas atuantes na região e as respostas que eles fornecem às comunidades em torno de seus projetos, o que revela ineficácia nas ações de responsabilidade social. Tal impotência se manifesta quase intencional na medida em que se aproxima da forma como se dão as relações e condições de trabalho na região de Carajás, fato observado nas demais pesquisas realizadas e que se complementam a esta, como será exposto a seguir.

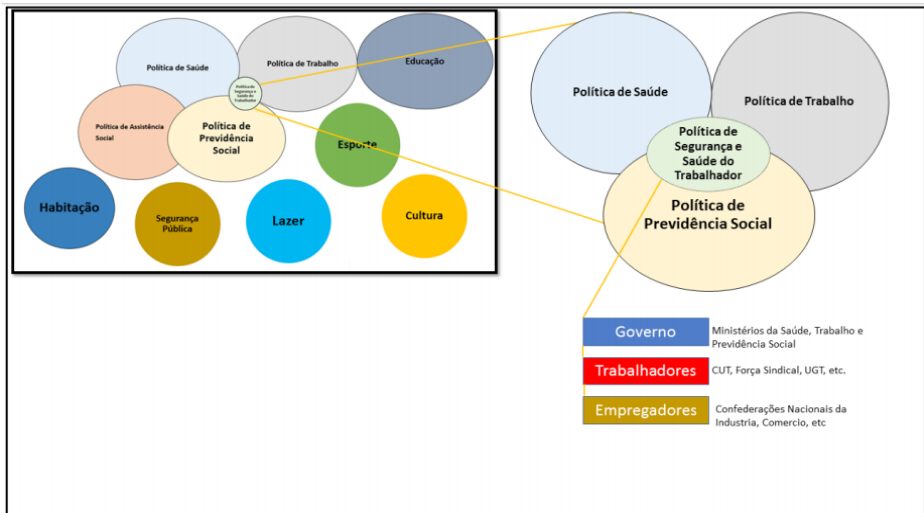
#### **4.2 Análise da implantação da política de saúde do trabalhador em Carajás-Pará**

A aproximação com a realidade da saúde do trabalhador na região de Carajás-Para, particularmente em Parauapebas sinaliza carência na garantia da saúde do trabalhador; afirmação confirmada através da análise de dados primários e secundários que revelam profunda relação dos processos de trabalho implementados na região com as atividades de mineração desenvolvidas pela transnacional Vale S/A e suas subsidiárias.

Existe variedade de normativos que discorrem sobre a temática, resultados dos avanços realizados com a Constituição Federal de 1988, com a relação às políticas de Saúde, Assistência Social e Previdência Social, que compõem o quadro da Seguridade Social no Brasil. O Sistema Único de Saúde (SUS), por exemplo, é responsável pela saúde do trabalhador no campo da saúde pública desde a CF de 88. Além da Carta Magna, as orientações da Convenção n. 155 de 1981 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e a Convenção n. 187 de 2006 (sobre o marco para a promoção da saúde e segurança no trabalho) foram influência direta na instituição de uma Política Pública de Segurança e Saúde do Trabalhador, retardamente criada no Brasil pelo decreto n. 7.602 de 2011. Materializada na portaria federal GM/MS n. 1.823 de 23 de agosto de 2012 – o Plano

Nacional de Segurança e Saúde do Trabalho (PLANSAT) – a Política Nacional de Segurança e Saúde do Trabalhador (PNSST), prevê que os Ministérios da Saúde, do Trabalho e Emprego e da Previdência Social assumam responsabilidade conjunta institucional para garantir a Saúde do Trabalhador, com ações focais, universais e intersetoriais.

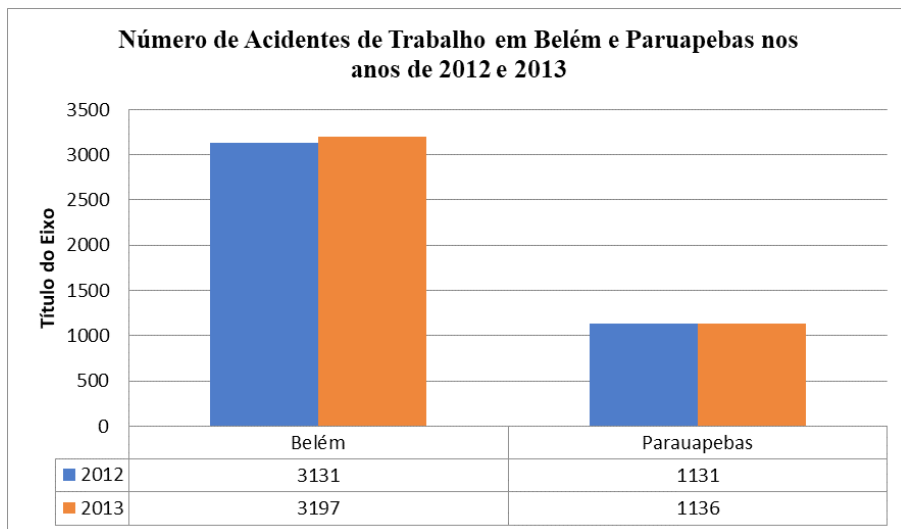
Imagem 1 – Desenho da Política Nacional de Saúde do Trabalhador.



Fonte: SILVA, 2016.

Apesar dos esforços legislativos, observa-se grande dificuldade de efetivação da política, já que, conforme o Anuário Estatístico de Acidentes de Trabalho 2013, publicado em 2015, produzido pelo Ministério de Previdência Social (MPS), com a participação do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), e da Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social (DATAPREV), Parauapebas foi o segundo município com o maior número de acidentes de trabalho nos anos de 2012 e 2013 no estado do Pará, com 1131 no ano de 2012 e 1136 em 2013. Belém, capital do estado, ocupou o primeiro lugar em acidentes de trabalho com 3.131 em 2012 e 3.197 em 2013.

Gráfico 3 – Número de Acidentes de Trabalho em Belém e Parauapebas nos anos de 2012 e 2013.



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Anuário Estatístico de Trabalho, 2013.

Nota-se que os números entre a capital e Parauapebas se aproximam muito, já que, apesar da população parauapebense ser 13% menor que a belenense, o quantitativo de acidentes de trabalho é proporcionalmente maior em Parauapebas, que chegou a quase 42% dos acidentes ocorridos em Belém em 2012, beirando os 36% em 2013 também em comparação com os números da capital. Desse modo, pode-se arriscar afirmar que o número de acidentes de trabalho na localidade em estudo é exponencialmente relevante em relação aos demais municípios paraenses.

Além da análise desses dados, realizaram-se entrevistas semiestruturadas, como já sinalizado anteriormente, com representações em nível regional e local: da OIT no Brasil, do Centro de Referência em Saúde do Trabalhador (CEREST), da Vigilância em Saúde da Secretaria Municipal de Saúde de Parauapebas (SEMSA), do setor de Saúde do

Trabalhador da SEMSA, da auditoria fiscal do trabalho da Gerência Regional do Trabalho e Emprego (GRTE), da Superintendência Regional do Trabalho e Emprego (SRTE), da Fundação Jorge Duprat e Figueiredo (FUNDACENTRO) subordinada ao Ministério de Trabalho e Previdência Social (MPTS), do INSS e sua agência da Previdência Social, do Tribunal Regional do Trabalho (TRT 8ª Região), do Conselho Municipal de Saúde, bem como dos beneficiários diretos da política, que se tornaram reduzidos diante da desconfiança e o suposto risco de perda do posto de trabalho<sup>39</sup>.

Confrontando os dados inicialmente pontuados com as informações obtidas através das entrevistas realizadas em Parauapebas, é destaque:

### Quadro 3 Pontos principais coletados na pesquisa de campo sobre saúde e segurança do trabalhador

- 1) A dificuldade no cumprimento das normativas correspondentes à saúde e segurança do trabalhador;
- 2) A cobrança por mais produtividade em um período cada vez menor de tempo, a criação de turnos que se estendem de 12 a 15 horas por dia;
- 3) A existência do chamado “turnão” que compreende 15 dias seguidos de trabalho, quando determinado setor necessita da manutenção;
- 4) Horas extras intermináveis;
- 5) Redução da vida útil do trabalhador;
- 6) Desrespeito aos horários de almoço;
- 7) Indicação de uso de medicações para repouso forçado ou neutralização de dores diante do curto tempo fora do espaço de trabalho;
- 8) Ineficácia das Comissões Internas de Prevenção de Acidentes (CIPA) perante autoridade econômica da empresa;
- 9) Ausência de fiscalização por instituições públicas competentes nos ambientes de trabalho quanto à saúde e segurança, sob a perspectiva de não gerarem receita como as multas que são pagas por descumprimento da legislação trabalhista<sup>40</sup>;
- 10) Caráter educativo e corretivo, ao invés de punitivo, das fiscalizações que detectam violações referentes à saúde e segurança do trabalhador;

39 Vale destacar que o setor de segurança e saúde do trabalhador da Vale S/A se recusou a participar da pesquisa, apesar do convite e a análise da empresa se restringiu sobre sua Política de Direitos Humanos e os Relatórios de Sustentabilidade de 2014 e 2015.

40 Até mesmo pela programação de fiscalizações enviada pela Secretaria de Inspeção do Trabalho do MTE que não prioriza as fiscalizações em segurança e saúde do trabalhador.

- 11) Ausência de equipamentos necessários para fiscalização e medição de segurança do trabalho;
- 12) Defesa da transnacional por parte de representantes do poder público;
- 13) Ausência de comunicação entre as instituições públicas envolvidas na garantia de segurança e saúde do trabalhador;
- 14) Inutilização de fundos e recursos federais e estaduais destinados à Política de Saúde e Segurança do Trabalhador;
- 15) Ausência de fiscalização quanto ao financiamento das ações de vigilância da política;
- 16) Como resultado, a política se restringe basicamente a meios privados através de planos de saúde<sup>41</sup>;
- 17) Em caso de acidente ou adoecimento de trabalho, há tendência de troca do trabalhador doente por outro saudável;
- 18) Ausência de representatividade de sindicatos nos conselhos gestores que comportam a política;
- 19) Individualização das situações de acidente de trabalho por parte de representações sindicais e ausência de pauta sobre a política nas discussões realizadas entre sindicato e empresa;
- 20) Destaca-se, por fim, que as principais doenças dos trabalhadores da região são adoecimento mental e doenças relacionadas à coluna (dorsopatias), cuja maioria é diagnosticada sem envolvimento com o exercício profissional, revelando negligência ou omissão do Estado em relação aos mecanismos de implantação da política de saúde do trabalhador.

---

Fonte: Elaboração própria a partir da pesquisa de campo, 2016.

Os dados revelam, assim, que “a vida” para a transnacional Vale S/A, conforme destaca nos seus relatórios de sustentabilidade, está muito aquém de suas proposições, pois sua preocupação obedece, principalmente, uma orientação mercadológica. Por esses motivos, importa ratificar que, diante de uma realidade devastadora de desproteção da força de trabalho na região e no município de Parauapebas, torna-se fundamental a atuação

---

41 Vale ressaltar que a inserção de uma empresa transnacional na região atraiu para o município dezenas de serviços de Saúde Ocupacional e Medicina do Trabalho que constituem atualmente 85% dos estabelecimentos de saúde do município que são mantidos pela iniciativa privada e compõem a rede de Saúde Suplementar. Esta rede é contratada e atende, na grande maioria, os trabalhadores empregados, cujo plano de saúde é pago integralmente ou parcialmente pela Vale S/A e por suas empresas prestadoras de serviço.

de movimentos sociais que se propõem a atuar frente os impactos causados pelas atividades de mineração da empresa e suas contratadas. Além dos movimentos sinalizados no item anterior, é destaque, no âmbito da política de saúde do trabalhador, a atuação da Associação dos Trabalhadores e Vitimados por Doenças do Trabalho (ATVDT), criada no ano de 2010 com sede no município de Parauapebas, que se põe enquanto importante organização para modificação do cenário ineficiente da PNSST.

A Associação atua na cadeia Produtiva da Extração, Beneficiamento e de Transformação do Ferro, Ouro, Manganês, Cobre, Níquel seus derivados e afins dos municípios de Parauapebas, Canaã dos Carajás, Curionópolis, Eldorado dos Carajás, Ourilândia do Norte e Marabá, Estado do Pará. E sua criação reflete como os acidentes e adoecimentos do trabalho criaram uma identidade coletiva entre alguns trabalhadores da mineração e como a Saúde do Trabalhador se transformou em bandeira de luta dos movimentos sociais da região.

#### **4.3 Reorientação das relações sindicais na mineração na região de Carajás-PA: descompasso entre o legislado e o negociado**

Através de entrevistas realizadas com representantes de sindicatos e associações de trabalhadores da área da mineração, da Justiça do Trabalho de Marabá e representação da Organização Internacional do Trabalho (OIT) no Pará, bem como de levantamento de documentos de acordos e convenções coletivas dos sindicatos realizadas com cinco empresas de Parauapebas<sup>42</sup>, e dados levantados em 2015, 2016 e 2017 no Tribunal Regional do Trabalho (TRT 4ª região) de Parauapebas, obtiveram-se indicações importantes para compreender as relações sindicais posicionadas ao centro de trabalhadores, empresas e Estado.

---

42 As empresas não serão identificadas, pelo fato de o fornecimento dos ACT's para análise vir somente da parte do sindicato.

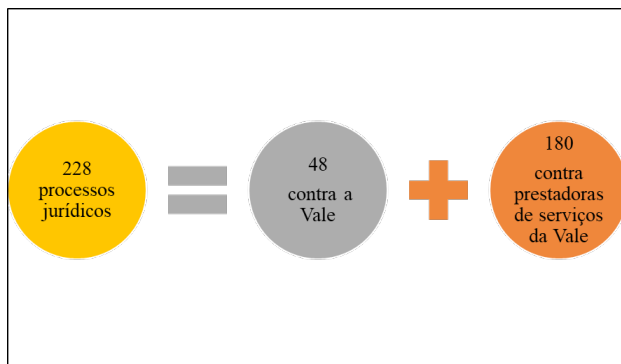
Em primeiro lugar, destaca-se que, como força de representatividade que assume um sindicato, a pesquisa revelou que as intermediações sindicais entre as demandas dos trabalhadores e das empresas na região de Carajás, particularmente em Parauapebas, se dão predominantemente através de Acordos Coletivos de Trabalho (ACT's), e não por meio de convenções coletivas. Nesse sentido, destaca-se que, a partir das aproximações teóricas e legislativas acerca do tema, entende-se que a amplitude alcançada por convenções coletivas é maior por envolver todos os trabalhadores de determinada categoria, enquanto que os ACT's englobam somente os trabalhadores de uma mesma empresa que negociam com o sindicato. Importa sinalizar ainda que, se antes as relações sindicais eram de caráter classista, pois considerava a classe trabalhadora, encontram-se, na localidade, tendência de relações sindicais estabelecidas entre trabalhadores e empresas (ou sindicalismo de empresa) e os ACT's são reflexo desse processo, como será observado<sup>43</sup>.

Mesmo com o caráter legal conferido não só à Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), dos Acordos e Convenções coletivas (os quais só percebem intervenção do Estado quando há o seu registro no Ministério do Trabalho e Emprego e têm duração de um ano), as informações obtidas no TRT revelam alto índice de processos judiciais por acordos não cumpridos pelos empregadores como principal reclamação trabalhista de ex-trabalhadores diretos ou terceirizados da empresa transnacional Vale e suas principais prestadoras de serviços. Para ilustrar, o quadro a seguir indica a quantidade de processos jurídicos contra a empresa Vale e suas prestadoras de serviço no período entre dezembro de 2015 a janeiro de 2016.

---

43 A partir da literatura utilizada para análise, esse processo é resultado de metamorfoses ocorridas no mundo do trabalho associadas a uma reestruturação da produção de caráter neoliberal desde a década de 70, influenciadas principalmente pelo modelo Toyota de produção, o qual dentre suas características, contempla o convite para o trabalhador parceiro e colaborador da empresa.

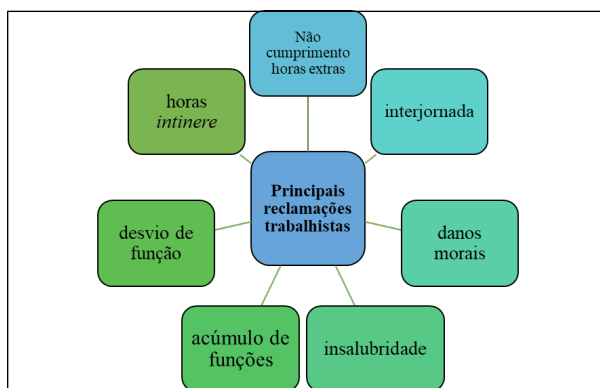
Quadro 4 Processos jurídicos contra a empresa Vale S/A e suas prestadoras de serviço no período entre dezembro de 2015 a janeiro de 2016.



Fonte: Elaboração própria a partir da pesquisa de campo, 2016.

Ainda, no período de três meses, são destaques desses processos as reclamações sobre o não cumprimento de horas extras, das horas *in itinere*, intra jornada, inter jornada, danos morais, insalubridade, acúmulo e/ou desvios de funções, etc.

Quadro 5 Ilustração das principais reclamações trabalhistas contra a empresa Vale S/A e suas prestadoras de serviço no período entre dezembro de 2015 a janeiro de 2016.



Fonte: Elaboração própria a partir da pesquisa de campo, 2016.



Relacionando esses dados com a análise das entrevistas, nota-se que as empresas não só desrespeitam o conjunto dos acordos, como tendem a agir voluntariamente no cumprimento destes, dando maior seriedade quando o Estado exige cumprimento da lei. Sem obrigatoriedade, as empresas de mineração em Parauapebas transformam os procedimentos de negociação de benefícios e incentivos salariais em política social empresarial que se traduz como política de recompensa conforme produção dos trabalhadores. Esta informação se confirma na análise comparativa de cinco acordos coletivos de trabalho nas quais se assemelham a distribuição de benefícios e incentivos salariais que são concedidos conforme aferição de meta e produtividade<sup>44</sup>.

A aferição é seriamente considerada e tem por base, em uma das empresas analisadas, o alcance do Plano de Metas e Desempenho desenhado pela comissão de planejamento da própria empregadora. Entretanto, cabe destacar que ela não se dá pelos detalhes da ACT, mas pelas informações repassadas pela área financeira, através da observação dos resultados alcançados e quantidade de lucros obtidos com a produção. Em outra empresa, a compensação da política de benefícios e incentivos é praticamente assumida por departamentos da empregadora sem a presença do sindicato e considera o quantitativo de vendas da produção. Noutra, têm-se critérios como a assiduidade no trabalho para obter, por exemplo, auxílio alimentação.

Em geral, observa-se que as políticas de benefícios e incentivos, mesmo quando a representação sindical se faz presente no ato de aferição das metas e produtividade, distanciam os trabalhadores empregados de todo esse processo. E indicam, ainda, que mesmo quando realizam

---

44 Cabe ressaltar que a concessão de benefícios e incentivos salariais assume novas roupagens através de novas práticas de aferição e avaliação produtiva do trabalhador, a partir do controle flexibilizado do processo produtivo, resultado das estratégias de produtividade que se destacam a partir das profundas transformações ocorridas no mundo do trabalho e na reestruturação da produção de cariz neoliberal.

reuniões e acordos nos próprios espaços de trabalho, não é claro para os trabalhadores como as decisões são tomadas na elaboração de negociações entre sindicatos e as empresas minero-metalúrgicas em Parauapebas.

Assim sendo, as indicações da pesquisa revelam que processos de negociação se restringem a acordos entre empresas e sindicatos que, ao estimularem maior produção entre os trabalhadores para obtenção de benefícios, garantem mais concentração de riqueza e ilusão de participação nos lucros empresariais. Os incentivos e benefícios previstos legalmente são, na verdade, convertidos para incentivar o crescimento da empresa e, ao invés de direitos, passam a ser concebidos como concessões empresariais.

#### **4.4 Limites e possibilidades da efetivação dos marcos normativos no âmbito trabalhista na mineração: perspectivas sobre condições de trabalho na mineração dos Juízes do Trabalho no sudeste do Pará**

Por último, ao realizar entrevistas com magistrados da Justiça do Trabalho que atuam nas áreas de desenvolvimento da mineração no sudeste do Pará, encontram-se elementos que possibilitam relação entre as pesquisas anteriores e a análise da atuação do judiciário a partir dos marcos normativos nacionais e internacionais frente aos conflitos sociais e trabalhistas.

Em outros momentos destacados nos itens anteriores, operadores do direito foram entrevistados, mas com pauta relacionada especificamente a problemas trabalhistas. Agregar, desse modo, as entrevistas já realizadas e alcançar outras para ampliar a análise da intervenção dos juízes do trabalho em uma região de sérios conflitos ocasionados pelas atividades de mineração se tornou importante para perceber como uma parte do poder judiciário, portanto o Estado, apreende tais tensões.

Acerca das últimas entrevistas realizadas com os magistrados é de valia ressaltar, em um primeiro momento, que todos os entrevistados não são da região e, com exceção de um, os demais não pretendem permanecer

na localidade, apesar de terem assumido o posto que ocupam recentemente (o que já indica alta rotatividade de juízes).

Este fato chama a atenção quando se nota em quase totalidade dos entrevistados percepção equivocada das origens dos conflitos na região e da relação com a atividade da principal empresa mineradora, situação que se confirma com as pesquisas outrora apresentadas. Apesar de não ser consenso, a maioria dos magistrados julga os principais conflitos trabalhistas relacionados a empresas terceirizadas ou quarteirizadas da Vale, ou ainda a grandes proprietários de terra, mas não diretamente vinculados à empresa principal. Ao mesmo tempo, consideram a região próspera para o desenvolvimento, diante das atividades econômicas já realizadas, o que confirma um posicionamento que vai de acordo com a concepção de desenvolvimento pautada na extração de *commodities*.<sup>45</sup>

Ademais, normalmente consideram que existe na região uma cultura de que toda relação de trabalho deve terminar na Justiça, o que, em suas visões, resultam na dificuldade de agilização de processos considerados mais grave. Tal situação se agrava pela existência de um mercado advocatício no âmbito do trabalho, que mascara as reais reclamações trabalhistas. É relevante considerar na fala dos magistrados a sinalização da tendência de a Justiça do Trabalho ser cercada territorialmente por inúmeros escritórios de advocacia, na sua maioria especializados na área trabalhista, mas que também atendem demandas e interesses de empresas.

---

45 Esse modelo de desenvolvimento, por um lado, considera as necessidades de desenvolvimento capitalista que, em um sincretismo entre mercado (que atende principalmente a interesses de grandes corporações internacionais) e Estado (sob direcionamento neoliberal e, ao mesmo tempo, garantindo minimamente direitos sociais), reporta a estratégias de acumulação de capital em um cenário ditado pela divisão internacional do trabalho, onde regiões ricas em recursos naturais e minerais, como o caso da Amazônia paraense, cumprem papel de grande valia. Por outro lado, essas mesmas regiões, ao contemplarem desenvolvimento econômico, são esperanças e, portanto, atrações para milhares de trabalhadores na busca de melhores condições de vida, mas que são submetidos em sua maioria à um processo de precarização e superexploração do trabalho somadas à ineficiência de políticas públicas. Desse modo, conforme Mathis et. al.

## Quadro 6 – Características da Justiça Trabalhista em Parauapebas.



Fonte: Elaboração a partir da pesquisa de campo, 2017.

Esse ponto requer maior aprofundamento de estudos, especialmente porque deve ser analisado com o resultado de pesquisas que indicam morosidade no judiciário pelo incentivo de processos trabalhistas

---

(2016, p. 251) este modelo de desenvolvimento está longe de um “projeto de emancipação humana como totalidade que une homem e natureza em direção à humanidade histórica”. Do contrário: “A destruição da natureza, a mercantilização dos recursos naturais e minerais, a expulsão dos povos originários de suas propriedades e a degradação dos que permanecem vivos na resistência são expressões de denúncia da “ineficiência” do Estado em fazer cumprir as leis que reivindicam desenvolvimento econômico com responsabilidade social e ambiental”.

individuais e não coletivos; situação que se agrava com a alta rotatividade entre os juízes e que se confirma com estudos anteriormente divulgados, como o de Mathis (2016). Entretanto, importa registrar que, na sua maioria, os juízes agiram com análise pontual das questões, sem grandes articulações e relações dos impactos causados pelo modelo de desenvolvimento presente na região, assim como referências teóricas superficiais. A atitude de desconfiança em relação às perguntas realizadas pode representar tanto desconhecimento da realidade em que atuam, como também pode indicar estratégia pela necessidade de autoproteção em uma realidade permeada de conflitos.

Por fim, mesmo com a afirmação de recorrem aos marcos normativos internacionais e nacionais para as decisões judiciais, as análises das entrevistas indicam que há muito para compreender sobre o papel dos operadores do direito do âmbito trabalhista diante da diversidade de situações graves visualizadas nas relações e condições de trabalho na região de Carajás. Principalmente porque também se observou fragilidade ou inexistência de uma rede de instituições que representem os direitos trabalhistas, devido à ausência de determinados órgãos em diversos municípios da região de Carajás, como Delegacia de Polícia Federal, Delegacia do Trabalho, Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), etc.

Ademais, registra-se que houveram dificuldades de acesso e diálogo entre os pesquisadores e os magistrados, tanto nos momentos de marcação de reunião, em virtude das ausências e agendas lotadas destes, quanto na própria sede da Justiça do Trabalho, pela ação da segurança e dos servidores, que evidenciam violações ao acesso à justiça a que está submetida a população local, sindicatos e trabalhadores na região.

## **5 CONSIDERAÇÕES ACERCA DAS RELAÇÕES E CONDIÇÕES DE TRABALHO EM CARAJÁS.**

De um modo geral, as duas etapas da pesquisa “Políticas de regulação das empresas transnacionais por violações aos direitos humanos

na América Latina” permitiram evidenciar que a presença de empresas transnacionais na realização de atividades extrativas minerais na realidade latino-americana indica a condução de diversos processos que modificam a dinâmica econômica, geopolítica, social, ambiental na região.

Do mesmo modo, geram efeitos locais de distintos projetos extrativistas, tais como: potencial flexibilização de legislações sociais e ambientais; reconhecimento, representatividade e cidadanias incompletas; violação de direitos humanos e da natureza; natureza mercantilizada; territórios fragmentados; justiça mercantilizada; resistências e conflitos; inserção global subordinada; valorização economia e disputa por excedentes.

Nota-se ainda que, mesmo nas situações em que empresas transnacionais brasileiras se configuram como principais representantes na extração mineral, para além do potencial econômico gerado, os impactos positivos são questionáveis quando se observam os imensos problemas sociais e ambientais decorrentes da implantação dos grandes projetos de mineração. Isso porque suas atividades são concentradas no extrativismo para a exportação a baixos custos, enquanto que a produção, transformação e distribuição de produtos cabem a grandes potências econômicas mundiais, dentre elas Canadá, Estados Unidos, China. Ademais, tais empresas passam a atuar na própria América Latina e reproduzem, resguardadas as particularidades, a mesma lógica que seus Estados nacionais sofrem com a atuação das transnacionais estrangeiras.

Essas informações sugerem a contribuição em larga escala dos governos da América Latina, particularmente do Brasil, para os interesses do mercado internacional, diante da posição que ocupa na divisão territorial e global do trabalho, mas, em contrapartida, acumulam-se os impactos negativos e as desigualdades sociais persistem. Dentre os impactos que mais se agravam, é destaque as relações e condições de trabalho nas regiões de atividade mineral com presença de empresas transnacionais, diante

de um grave quadro na relação entre o que é legislado e o que ocorre efetivamente nas relações e condições de trabalho, que tende a se agudizar com o andamento de um processo de flexibilização dos direitos trabalhistas em âmbito nacional, com a promulgação da “Reforma Trabalhista”, Lei nº 13.467, de 13 de julho de 2017, e da lei da terceirização, Lei nº 13.429, de 31 de março de 2017.

Desse modo, além de representarem uma afronta à Constituição Federal de 1988 e aos diversos compromissos internacionais assumidos com relação à efetivação de uma política assecuratória dos Direitos Humanos, as modificações em curso da legislação trabalhista, especialmente no que se refere aos processos de terceirização e subcontratação, tendem a beneficiar as transnacionais e empresas econômicas, incluindo as que compõe a cadeia de valor da mineração. Isso porque as novas leis que flexibilizam os direitos trabalhistas representam projetos que desafiam a construção de estratégias de judicialização e responsabilização de empresas pelas violações de direitos humanos.

No entanto, não há consenso entre os magistrados brasileiros que atuam na área trabalhista sobre as recentes aprovações e validação da Reforma trabalhista e da Lei da Terceirização. No âmbito do judiciário identifica-se uma movimentação, por parte de alguns juízes vinculados principalmente a Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho (Anamatra), para apressar a revisão dos dispositivos legais após aprovação da Reforma, como o caso da Súmula 331 do TST que discorre sobre a Terceirização. Como resultado desta movimentação apresentou-se, em outubro deste ano, um posicionamento oficial ao indicarem a inconstitucionalidade de grande parte das 125 teses sobre dispositivos da Reforma. Ainda, ressalta-se que do ponto de vista da Anamatra as empresas terão que agir cautelosamente ao implantarem quaisquer disposições reformistas da legislação do trabalho. Na prática efetiva haverá tensionamentos com relação a Reforma Trabalhista aprovada no Brasil e

alguns juízes continuarão a seguir uma tendência na Justiça do Trabalho em aplicar a norma mais benéfica ao trabalhador (diante de situações claras de desvantagem), respeitando, obviamente, os limites previstos na Constituição e legislação.

Contudo, na região de Carajás é perceptível, na maioria dos casos, o uso de estratégias jurídicas favoráveis às transnacionais de mineração. Destaca-se a fragilidade da organização de instituições que compõem a área sócio jurídica nessas localidades, conferindo liberdade às empresas a fim de atuarem minimamente para aliviar os impactos causados pela realização de suas atividades, dentre os quais as precárias relações e condições de trabalho sinalizadas anteriormente. Tais relações se fragilizam ainda mais com o processo de flexibilização das leis trabalhistas na medida em que desmobilizam as instâncias coletivas que representam os trabalhadores, refletidas, por exemplo, nas diferenças nas políticas de benefícios e incentivos salariais entre trabalhadores diretos da transnacional e os trabalhadores terceirizados.

Diante do exposto, percebe-se, que a fragilidade na efetividade da legislação trabalhista somada à ausência de execução de políticas públicas é fator agravante em localidades de atividades de extração e produção mineral, particularmente quando se percebe que a tímida presença e atuação da estrutura sócio jurídica amplia as potencialidades de crescimento de empresas transnacionais de mineração. A inoperância de uma Política Pública de Segurança e Saúde do Trabalhador em uma região de alto quantitativo de acidentes de trabalho, desemprego e informalidade é retrato desse contexto.

Ademais, se em relação às políticas públicas é grande a dificuldade de implementação, as investigações revelam que pouco pode se esperar de intervenções socialmente responsáveis por parte das transnacionais de mineração, especialmente da Vale. Elas se constataram pontuais e ineficientes por suas características seletivas, compensatórias e restritas diante dos impactos causados pela atividade mineral.



Por fim, percebe-se que a realidade local da região de Carajás, apesar de suas particularidades, não está desvinculada da realidade brasileira e dos demais países latino-americanos. A primeira e a segunda etapas da pesquisa se revelam conectadas e, portanto, portam um contexto que se consubstancia sempre mais um desafio para o enfrentamento das violações aos direitos humanos e, especialmente, garantia dos direitos trabalhistas, diante do contínuo crescimento de empresas transnacionais de mineração.

## REFERÊNCIAS

ANAMATRA, **Enunciados aprovados na II Jornada de Direito Material e Processual do Trabalho**. Outubro de 2017. Disponível em: <http://www.jornadanacional.com.br/listagem-enunciados-aprovados-vis1.asp>> Acesso em 12/11/2017.

ANDERSON, Perry. Balanço do Neoliberalismo. In: SADER, E. (Org.) **Pós-Neoliberalismo**. As Políticas Sociais e o Estado Democrático. São Paulo: Paz e Terra, 1995.p.09-38.

ANTUNES, Ricardo. **Adeus ao trabalho?** Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. São Paulo: Boitempo, 2005.

ARTICULAÇÃO INTERNACIONAL DOS ATINGIDOS PELA VALE. **Relatório de Insustentabilidade da Vale**. 2015. Disponível em: [https://atingidospelavale.files.wordpress.com/2015/04/relatorio\\_pdf.pdf](https://atingidospelavale.files.wordpress.com/2015/04/relatorio_pdf.pdf). Acesso em: setembro de 2017.

BAUMAN, Z. **O mal estar da pós-modernidade**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1998.

BECK, U. **O que é globalização?** Equívocos do globalismo, respostas à globalização. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

BORÓN, A. **A sociedade civil depois do dilúvio neoliberal**. In: SADER, E. (Org.) Pós-Neoliberalismo. As Políticas Sociais e o Estado Democrático. São Paulo: Paz e Terra, 1995. P.63-138

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm).

Acesso em: agosto de 2017.

\_\_\_\_\_. Ministério da Previdência Social. **Anuário Estatístico de Acidentes de Trabalho 2013**. Disponível em: <http://www.previdencia.gov.br/dados-abertos/aeat-2013/>. Acesso em agosto de 2017.

\_\_\_\_\_. **Convenção Americana de Direitos Humanos**. 1969. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D0678.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D0678.htm). Acesso em: agosto de 2016.

\_\_\_\_\_. **Consolidação das Leis do Trabalho**. Decreto-lei n. 5.452 de 1º de maio de 1943. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del5452.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del5452.htm). Acesso em: agosto de 2016.

\_\_\_\_\_. **Código Penal**. Decreto-lei n.º 2.848 de 7 de dezembro de 1940. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del2848compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2848compilado.htm). Acesso em: agosto de 2017.

\_\_\_\_\_. Ministério do Trabalho e Emprego. **Instrução Normativa nº. 91**. 2011. Disponível em: [http://www.trtsp.jus.br/geral/tribunal2/ORGANOS/MTE/In\\_Norm/IN\\_91\\_11.html](http://www.trtsp.jus.br/geral/tribunal2/ORGANOS/MTE/In_Norm/IN_91_11.html). Acesso em: agosto de 2016.

\_\_\_\_\_. Ministério do Trabalho e Emprego. **Norma Regulamentadora nº. 22**. Disponível em: <http://trabalho.gov.br/seguranca-e-saude-no-trabalho/normatizacao/normas-regulamentadoras/norma-regulamentadora-n-22-seguranca-e-saude-ocupacional-na-mineracao>. Acesso em: agosto de 2016.

\_\_\_\_\_. **Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos**. 1966. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0592.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm). Acesso em agosto de 2016.

\_\_\_\_\_. [Lei nº 13.429, de 31 de março de 2017](#). Disponível em: [http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw\\_Identificacao/lei%2013.429-2017?OpenDocument](http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/lei%2013.429-2017?OpenDocument). Acesso em agosto de 2017.

BRITO FILHO, José Cláudio Monteiro de. Trabalho com redução à condição análoga à de escravo: análise a partir do tratamento decente e de seu fundamento, a dignidade da pessoa humana. In: VELLOSO, Gabriel; FAVA, Marcos Neves (Coord.). **Trabalho escravo contemporâneo: o desafio de superar a negação**. São Paulo: LTr, 2006. p. 132.

CASTELLS, M. Para o Estado-rede: globalização econômica e instituições políticas na era da informação. In: BRESSER-PEREIRA, L.C.; SOLA, L.; WILHEIM, J. (Orgs) **Sociedade e estado em transformação**. São Paulo: Editora Unesp, 1999. p.147-171.

CEPAL. **Anuário Estatístico da América Latina e do Caribe** (CEPAL, 2014). Disponível em: [https://aldeiacomum.files.wordpress.com/2015/02/s1420569\\_mu.pdf](https://aldeiacomum.files.wordpress.com/2015/02/s1420569_mu.pdf).

CEPAL y UNASUR. 2013. **Recursos Naturales em UNASUR**. Situación y tendencias para una agenda de desarrollo regional. CEPAL Y UNASUR, Santiago.

CIDH, Caso nº 12.066, Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde. Disponível em: <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/corte/2015/12066NdeResPT.pdf>> Acesso em 11 de outubro de 2013.

CHESNAIS, F. **A mundialização do capital**. São Paulo: Xamã, 1996.

CUT- CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES, **Terceirização e desenvolvimento: uma conta que não fecha/Dossiê acerca do impacto da terceirização sobre os trabalhadores e propostas para garantir a igualdade de direitos**. Secretaria Nacional de Relações de Trabalho e Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos. - São Paulo: Central Única dos Trabalhadores, 2014.

DIAS, Priscila Tamara Menezes; MATHIS, Adriana Azevedo. **Política de combate ao trabalho escravo no Brasil contemporâneo: divergências e convergências na operacionalização da política.** Belém: papers do NAEA, n 282, p. 1-25.

DIEESE, **Nota técnica nº 175, de abril de 2017.**

Disponível em: <https://www.dieese.org.br/notatecnica/2017/notaTec175TerceirizacaoTrabalhoTemporario.html>> Acesso em 11 de outubro de 2017.

\_\_\_\_\_. **A saúde do trabalhador no processo de negociação coletiva no Brasil.** Nº 76, maio de 2015. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/estudosepesquisas/2015/estpesq76saudeTrabalhador.pdf>> Acesso em 11 de novembro de 2017.

DRUCK, Graça. **A precarização social do trabalho no Brasil: alguns indicadores.** In: ANTUNES, Ricardo (org.). Riqueza e miséria do trabalho no Brasil II. São Paulo: Boitempo, 2013, p. 55-73.

FEDERAÇÃO NACIONAL DOS BANCOS (FENABAM).

**CCT/2005.** Disponível em: [http://www.bancariosdf.com.br/site/images/stories/pdf/acordo\\_coletivo\\_2005-2006.pdf](http://www.bancariosdf.com.br/site/images/stories/pdf/acordo_coletivo_2005-2006.pdf). Acesso em: agosto de 2016.

FIRJAN. Disponível em: [www.firjan.com.br](http://www.firjan.com.br). Acesso em agosto de 2017.

GALVÃO, Andrea; VARELLA, Paula. **Sindicalismo e Direitos.** Vitória da Conquista: Politeia: História e Sociedade, v. 11, n. 1, p. 241-257, jan.-jun. 2011.

GIDDENS, A. **As consequências da modernidade.** São Paulo: Editora Unesp, 1991.

GOMES, J.M. **Política e democracia em tempos de globalização.** Petrópolis: Vozes,2000.

GOVERNO DO PARÁ. **Regiões de integração do estado do Pará.** Disponível em: <http://seplan.pa.gov.br/sites/default/files/PDF/loa/>

[loa2016/13.anexo\\_x - regioes de integracao e municipios do estado do para.pdf](#). Acesso em: outubro de 2017.

GUDYNAS. **Extractivismos**: Ecología, economía y política de un modo de entender el desarrollo y la Naturaleza. Bolívia, Cochabamba: CEDIB y CLAES, 2015.

IBASE. Disponível em: <http://ibase.br/pt/>. Acesso: outubro de 2016.

IBGE. **Cidades**. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/>. Acesso em: outubro de 2017.

LIMA, Francisco Menton Marques de. **Elementos de Direito do Trabalho e Processo Trabalhista**. 12<sup>a</sup> ed. São Paulo: LTR, 2007.

MACHACZEK. **Liberdade sindical no Brasil**: a Convenção 87 da OIT e a Constituição de 1988. São Paulo: 2009. Dissertação de Mestrado. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp117779.pdf>. Acesso em: julho de 2016.

MAGALHÃES, [Alline](#); [COSTA](#), Breno; LAMBRANHO, Lúcio; CHAVESIO, Reinaldo. [Lobistas de bancos, indústrias e transportes estão por trás das emendas da Reforma Trabalhista](#). In The Intercept Brasil. 26 de abril de 2017. Disponível em: <https://theintercept.com/2017/04/26/lobistas-de-bancos-industrias-e-transportes-quem-esta-por-tras-das-emendas-da-reforma-trabalhista/>> Acesso em 11/11/2017.

MASCARO, Amauri. **Subcontratação ou Terceirização**. Revista de Direito do Trabalho | vol. 83 | p. 20 | Jul / 1993. Doutrinas Essenciais de Direito do Trabalho e da Seguridade Social | vol. 1 | p. 1169 | Set / 2012DTR\1993\330

MATHIS, Adriana. Pesquisa de pós-doutoramento, pela Universidade Livre de Berlim e financiada pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES-Brasil). 2015.

\_\_\_\_\_, Adriana de; MATHIS, Armin. **Responsabilidade Social Corporativa e Direitos Humanos: discursos e realidades**. R. Katál., Florianópolis, v. 15, n. 1, p. 131-140, jan./jun. 2012.

\_\_\_\_\_, Adriana de. **Impactos de mineração e direitos humanos em Carajás-Pa**. Juiz de Fora: Homa publica: Revista Internacional de Direitos Humanos e Empresas. Vol. 01. Nov. 2016, p. 122-139.

\_\_\_\_\_, Adriana de Azevedo; NASCIMENTO, Maria Antônia C. do; NASCIMENTO, Nádia S. F.; GOMES, Vera L. B. **Desenvolvimento, neodesenvolvimentismo e impactos sobre o trabalho na Amazônia brasileira**. Belém: Novos Cadernos do NAEA, v. 19, n. 1 (2016), p. 259-262.

MATTOSO, Jorge. **A desordem do trabalho**. São Paulo: Scritta, 1996.

NEGRI, Fernanda. Padrões tecnológicos e de comércio exterior das firmas brasileiras. **Inovações, padrões tecnológicos e desempenho das firmas industriais brasileiras**. Brasília: IPEA, 2005.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um estado para a sociedade civil**. Temas éticos da gestão democrática. São Paulo: Cortez, 2011.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). **Convenção 182**. Disponível em: <http://www.oitbrasil.org.br/node/518>. Acesso em: agosto de 2016.

\_\_\_\_\_. **Convenção nº. 29 que trata sobre o Trabalho Forçado ou Obrigatório**. 1930. Disponível em: <http://www.oitbrasil.org.br/node/449>. Acesso em: agosto de 2016.

\_\_\_\_\_. **Convenção nº. 105 de Abolição do Trabalho Forçado**. 1957. Disponível em: <http://www.oit.org.br/node/469>. Acesso em: agosto de 2016.

\_\_\_\_\_. **Convenção 045 OIT**. Disponível em: [http://www.trtsp.jus.br/geral/tribunal2/LEGIS/CLT/OIT/OIT\\_045.html](http://www.trtsp.jus.br/geral/tribunal2/LEGIS/CLT/OIT/OIT_045.html). Acesso em: agosto de 2016.

\_\_\_\_\_. **Convenção 98**. Disponível em: <http://www.oitbrasil.org.br/node/465>. Acesso em: agosto de 2016.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Disponível em: <http://www.dudh.org.br/wp-content/uploads/2014/12/dudh.pdf>. Acesso em: agosto de 2016.

PICANÇO, Victor. **Pejotização do trabalhador**: a ilegalidade da contratação de trabalhadores como pessoa jurídica. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XVI, n. 111, abr 2013. Disponível em: <[http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=12743](http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=12743)>. Acesso em jul 2016.

PINTO, Maria Cecília Alves. **Terceirização de Serviços - Responsabilidade do Tomador**. Rev. Trib. Reg. Trab. 3ª Reg., Belo Horizonte, v.39, n.69, p.123-146. Disponível em: [http://www.trt3.jus.br/escola/download/revista/rev\\_69/Maria\\_Pinto.pdf](http://www.trt3.jus.br/escola/download/revista/rev_69/Maria_Pinto.pdf)>

PNUD. **Agenda 2030**, Disponível em: <http://www.agenda2030.org.br/>. Acesso em outubro de 2017.

POCHMANN, Marcio. **A transnacionalização da terceirização na contratação do trabalho**. 2013. Disponível em: [www.cnts.org.br/public/arquivos/Pesquisa\\_TG\\_Pochmann.pdf](http://www.cnts.org.br/public/arquivos/Pesquisa_TG_Pochmann.pdf)> Acesso em 05/08/2016.

POLÍTICA PÚBLICA DE SEGURANÇA E SAÚDE DO TRABALHADOR. **Decreto n. 7.602 de 2011**. Disponível em: [http://www.previdencia.gov.br/arquivos/office/3\\_081014-105206-701.pdf](http://www.previdencia.gov.br/arquivos/office/3_081014-105206-701.pdf). Acesso em: agosto de 2016.

SALES, Carla R.L.S; MATHIS, Adriana de Azevedo. **Desemprego e qualificação profissional na região de Carajás-Pa.** Revista Argumentum, Vitória (ES), v. 7, n.1, p. 184-201, jan./jun. 2015.

SENADO FEDERAL. **Lei nº 13.467, de 13 de julho de 2017.** Disponível em: <http://legis.senado.leg.br/legislacao/DetalhaSigen.action?id=17728053>. Acesso em agosto de 2017.

SOUTO MAIOR, Jorge Luiz; SEVERO, Valdete Souto. [Mais uma vez, Ives Gandra Filho rifa direitos fundamentais alheios e a Justiça do Trabalho](http://justificando.cartacapital.com.br/2017/02/21/mais-uma-vez-ives-gandra-filho-rifa-direitos-fundamentais-alheios-e-justica-do-trabalho/). Portal Justificando. 21 de fevereiro de 2017. Disponível em: <http://justificando.cartacapital.com.br/2017/02/21/mais-uma-vez-ives-gandra-filho-rifa-direitos-fundamentais-alheios-e-justica-do-trabalho/>> Acesso em 17/07/2017.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.209.** Disponível em <http://s.conjur.com.br/dl/stf-libera-lista-suja-trabalho-escravo.pdf>. Acesso em: agosto de 2016.

TEXEIRA, F. O neoliberalismo em debate. In: TEXEIRA, F (Org) **Neoliberalismo e Restruturação Produtiva.** As novas determinações do mundo do trabalho. São Paulo: Cortez, 1996.

TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO 8ª REGIÃO. Acórdão nº. RO-0000811-18.2011.5.08.000. TRT 8ª Região. Terceira Turma. Relatora: Des. Francisca Oliveira Formigosa. 09.11.2011; (Acórdão nº.: RO 1506006820095070011. TRT 7ª Região. Primeira Turma. Relatora: Des. Rosa de Lourdes Azevedo Bringel. 23.02.2012;Acórdão nº. TST-RR-650-80.2010.5.03.0004. Primeira Turma. Relator: Flávio Portinho Sirangelo. 15.02.2012.

TRIBUNAL SUPERIOR DO TRABALHO. **Súmula 331.** Disponível em: [http://www3.tst.jus.br/jurisprudencia/Sumulas\\_com\\_indice/Sumulas\\_Ind\\_301\\_350.html](http://www3.tst.jus.br/jurisprudencia/Sumulas_com_indice/Sumulas_Ind_301_350.html). Acesso em: agosto de 2016.



TRIBUNAL SUPERIOR DO TRABALHO. **OJ 20 da SDC.**

Disponível em: [http://www.tst.jus.br/home?p\\_p\\_id=15&p\\_p\\_lifecycle=0&p\\_p\\_state=maximized&p\\_p\\_mode=view&\\_15\\_struts\\_action=%2Fjournal%2Fview\\_article&\\_15\\_groupId=10157&\\_15\\_articleId=63246&\\_15\\_version=1.1](http://www.tst.jus.br/home?p_p_id=15&p_p_lifecycle=0&p_p_state=maximized&p_p_mode=view&_15_struts_action=%2Fjournal%2Fview_article&_15_groupId=10157&_15_articleId=63246&_15_version=1.1). Acesso em: agosto de 2016.

VALE. **Vale no mundo.** Disponível em: <http://www.vale.com/brasil/PT/aboutvale/across-world/Paginas/default.aspx>. Acesso: setembro de 2017.

\_\_\_\_\_. **Vale no Pará.** Disponível em: <http://www.vale.com/brasil/PT/aboutvale/across-world/Paginas/default.aspx>. Acesso: setembro de 2017.

\_\_\_\_\_. Relatório de Sustentabilidade 2010. Disponível em: [http://www.vale.com/PT/aboutvale/sustainability/links/LinksDownloadsDocuments/Relat%C3%B3rio\\_Sustentabilidade\\_Port\\_2010.pdf](http://www.vale.com/PT/aboutvale/sustainability/links/LinksDownloadsDocuments/Relat%C3%B3rio_Sustentabilidade_Port_2010.pdf). Acesso em agosto de 2017.

\_\_\_\_\_. **Relatório de Sustentabilidade 2014.** Disponível em: <http://www.vale.com/PT/aboutvale/sustainability/links/LinksDownloadsDocuments/relatorio-de-sustentabilidade-2014.pdf>. Acesso em: outubro de 2017.

\_\_\_\_\_. **Relatório de Sustentabilidade 2015.** Disponível em: <http://www.vale.com/PT/aboutvale/sustainability/links/LinksDownloadsDocuments/relatorio-de-sustentabilidade-2015.pdf>. Acesso em: outubro de 2017.

WOOD, E. **Democracia contra capitalismo.** La renovación del materialismo histórico. México: Siglo XXI, 2000.

WORLD BANK. **National accounts data, and OECD National Accounts data files.** Disponível em: <http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=enterprise-surveys>. Acesso em: 01 de março de 2016.

WORLD DATA BANK / **World Development Indicators**. Disponível em: [www.databank.worldbank.org](http://www.databank.worldbank.org). Acesso em: 01 de outubro de 2016.

ZIBECHI, Raúl. **Brasil potência**: entre a integração regional e um novo imperialismo. In: Consequência, Rio de Janeiro, 2012.

# IRREGULARIDADES E RISCOS DO “PROJETO POTÁSSIO AMAZONAS - AUTAZES” SOBRE AS TERRAS HABITADAS PELO POVO INDÍGENA MURA

*Fernanda Frizzo Bragato*<sup>1</sup>

*Jocelyn Getgen Kestembaun*<sup>2</sup>

*Greta Cristini*<sup>3</sup>

*Diana Kearney*<sup>4</sup>

*Paulo Victor Schroeder*<sup>5</sup>

## INTRODUÇÃO

Este trabalho consiste no estudo de caso que envolve os desdobramentos da obtenção de licença prévia, pela empresa Brazil Potash Corp. ou Brasil Potássio Ltda., para a realização de estudos de viabilidade ambiental para exploração de silvinita (matéria-prima do potássio) e instalação de estrutura rodoviária e portuária no município de Autazes, que abriga diversas terras indígenas do povo Mura. A obtenção da licença e início das atividades da empresa no município, sem realização de consulta

- 
- 1 Professora do Programa de Pós-graduação em Direito – UNISINOS. Doutora em Direito.
  - 2 Assistant Clinical Professor of Law - Benjamin N. Cardozo School of Law. Juris Doctor (JD).
  - 3 LLM at Benjamin Cardozo School of Law.
  - 4 Policy Associate at Accountability Counsel, Washington D.C. Juris Doctor (JD).
  - 5 Mestre em Direito Público – UNISINOS.

prévia com o povo Mura, levaram o Ministério Público Federal a propor Ação Civil Pública visando suspender a licença concedida à empresa.

Segundo um estudo do Banco Mundial, as terras indígenas abrigam 80% da biodiversidade ainda existente no planeta<sup>6</sup>, razão pela qual a análise dos impactos ambientais e humanos de projetos minerários incidentes sobre tais áreas merece atenção redobrada.

No caso sob análise, o início das operações ocorreu por meio de licenciamentos alegadamente irregulares e sem a realização de consulta prévia, livre e informada das comunidades indígenas atingidas. Como o procedimento de consulta envolve o fornecimento de informações completas, claras e objetivas sobre os impactos das medidas que afetarão os povos indígenas, este estudo analisará não apenas a legislação aplicável e os direitos que lhes são garantidos no Brasil, mas também fornecerá uma visão geral sobre os riscos gerais da instalação de projetos semelhantes em terras indígenas e em regiões como a de Autazes.

Para a realização deste estudo, foram utilizadas as seguintes fontes e métodos: a) leitura e análise de peças processuais da Ação Civil Pública no. 0019192-92.2016.4.01.3200; b) visita *in loco* às comunidades Soares, Jauary, Paracuhuba, São Felix e Guapenu, no município de Autazes, no mês de janeiro de 2018; c) obtenção de informações junto ao Conselho Indigenista

---

6 Muitos ou a maioria dos principais centros de biodiversidade do mundo coincidem com as áreas ocupadas ou controladas pelos Povos Indígenas. Os territórios indígenas tradicionais abrangem 22% da superfície terrestre do mundo e coincidem com as áreas que detêm 80% da biodiversidade do planeta. Além disso, a maior diversidade de grupos indígenas coincide com as maiores áreas selvagens de floresta tropical do mundo nas Américas (incluindo a Amazônia), África e Ásia e 11% das terras florestais mundiais são de propriedade legal de povos indígenas e comunidades. Essa convergência de áreas signatárias da biodiversidade e territórios indígenas apresenta uma enorme oportunidade para expandir os esforços para conservar a biodiversidade além dos parques, que tendem a beneficiar da maior parte do financiamento para a conservação da biodiversidade. In Claudia Sobrevila. The Role of Indigenous Peoples in Biodiversity Conservation The Natural but Often Forgotten Partners. Washington, D.C.: THE WORLD BANK, 2008. Available at <https://siteresources.worldbank.org/INTBIODIVERSITY/Resources/RoleofIndigenousPeoplesinBiodiversityConservation.pdf>. Accessed on on Jan 11th 2018.

Missionário (Região Norte), ao Ministério Público Federal (Procurador da República - 5º Ofício Cível - PR/AM) e ao antropólogo Bruno Caporrino; d) pesquisa de documentos e informações públicas da empresa, disponíveis em meios eletrônicos; e) pesquisa de legislação e jurisprudência em meios eletrônicos; f) pesquisa de relatórios e documentos sobre casos de impactos humanos e ambientais de empresas transnacionais mineradoras, especialmente em terras indígenas, e de mineração de potássio, ambos em meios eletrônicos.

## 1 DESCRIÇÃO DO CASO

Em setembro de 2010, a empresa Brazil Potash Corp. ou Brasil Potássio Ltda. anunciou o início de um empreendimento minerário para aproveitamento econômico de sais de potássio no município de Autazes, entre os rios Madeira e Amazonas, denominado “Projeto Potássio Amazonas – Autazes”.<sup>7</sup> Segundo o Ministério Público Federal, “o projeto, que busca instalar um porto, uma planta industrial e uma estrada interligando o porto e a planta, além de uma adutora e uma linha de transmissão, pretende ser implantado, de acordo com o IPAAM (Doc. 4), a 2,97 km da terra indígena Jauary, e a 6,33 km da terra indígena Paracuhuba”.<sup>8</sup>

No município de Autazes estão situadas diversas terras ocupadas por indígenas da etnia Mura. As terras mais próximas das futuras instalações da mina são Jauary, Paracuhuba e Soares, esta última ainda não demarcada. No entanto, diversas outras terras indígenas, como Guapenu, São Felix, Murutinga e outras, encontram-se no entorno das futuras instalações e abrigam comunidades Mura.<sup>9</sup> Segundo o Ministério Público Federal, “o

---

7 Conforme Ação Civil Pública no. 0019192-92.2016.4.01.3200. Disponível em <https://processual.trf1.jus.br/consultaProcessual/processo.php?proc=00191929220164013200&acao=AM&pg=1&enviar=Pesquisar>

8 Conforme Ação Civil Pública no. 0019192-92.2016.4.01.3200

9 Ver mapa das terras indígenas da FUNAI em: [http://mapas2.funai.gov.br/portal\\_mapas/pdf/terra\\_indigena.pdf](http://mapas2.funai.gov.br/portal_mapas/pdf/terra_indigena.pdf)

município de Autazes possui mais de 20 terras indígenas regularizadas ou em processo de demarcação e, ao menos, 4 registros de reivindicações de demarcações de novas terras indígenas ”.<sup>10</sup>

O município de Autazes está localizado a 120km a sudeste de Manaus, capital do Estado do Amazonas. Na Amazônia dominam duas paisagens: terra firme e várzea. Nas áreas de várzea, onde Autazes está situada, as inundações ocorrem periodicamente. São áreas sujeitas à variação de cheia fluvial e vazante do rio, o que faz o relevo da região sofrer constantes novas configurações decorrentes dos processos erosivos, dos movimentos gravitacionais de massa e da deposição dos sedimentos, além da perda da fertilidade do solo por erosão laminar e a perda de áreas para produção agropecuária. Por outro lado, a deposição de sedimentos constrói novas áreas para apropriação humana e biótica. A área é sujeita, portanto, a processos cíclicos antagônicos de construção e destruição pelas cheias e vazantes.<sup>11</sup>

De acordo com o Censo de 2010, o povo Mura é composto por mais de doze mil pessoas, sendo que, deste total, 7.769 declaram que habitam fora das terras indígenas<sup>12</sup>. Segundo Marta Amoroso<sup>13</sup>, este povo habita a região do Baixo Madeira, compreendida pelos lagos do delta do Autazes, desde o século XVIII. Os Mura praticam modos de subsistência dos ambientes de várzea e de terra firme, desempenhando desde atividades de caça, pesca, coleta de vegetais à horticultura no modo tradicional,

---

10 Conforme Ação Civil Pública no. 0019192-92.2016.4.01.3200

11 Pinto, Mônica Cortéz. Correlações entre as dinâmicas geomorfológicas e pecuárias na margem esquerda do rio Madeira, município de Autazes (AM). Dissertação (Mestrado em Geociências - Geologia Ambiental) - Universidade Federal do Amazonas. 2016. 130 f. Disponível em <http://ppggeo.ufam.edu.br/images/assets/Documentos/DissertacaoMonicaCortez.pdf>. Acesso em 16mar2018.

12 IBGE. Censo Demográfico 2010: Características Gerais dos Indígenas - Resultados do Universo. 2010. P. 89.

13 Citada por Bruno Walter Caporrino. Aproximando-se de um Protocolo. Relatório sobre uma preliminar conversa a respeito do direito à consulta prévia, livre, informada e de boa-fé e dos protocolos próprios de consulta. Aldeia Moyray, Povo Mura. Autazes, Amazonas. Junho de 2017

roças de mandioca e casas para produção de farinha. Afirmam-se como moradores da “beira”, que é um modo de habitar a várzea, variando desde casas flutuantes que povoam os rios, lagos e igarapés à moradia nas aldeias em casas fabricadas de madeira e cobertas de palha. Nas suas relações com frentes de pressão, os Mura foram assimilando caboclos, castanheiros e seringueiros em suas tramas de relações.<sup>14</sup>

Em dezembro de 2016, o Ministério Público Federal propôs perante a Justiça Federal do Amazonas a Ação Civil Pública no. 0019192-92.2016.4.01.3200 contra a empresa BRASIL POTÁSSIO LTDA., o INSTITUTO DE PROTEÇÃO AMBIENTAL DO ESTADO DO AMAZONAS – IPAAM, DEPARTAMENTO NACIONAL DE PRODUÇÃO MINERAL – DNPM, e a FUNDAÇÃO NACIONAL DO ÍNDIO – FUNAI.

Segundo o MPF, a empresa obteve Licença Prévia nº 54/15 emitida irregularmente pelo IPAAM (Instituto De Proteção Ambiental Do Estado Do Amazonas), que autoriza a realização de estudos de viabilidade ambiental para exploração de silvinita (matéria-prima do potássio) e instalação de estrutura rodoviária e portuária no município de Autazes. De acordo com o MPF, o Estudo de Impacto Ambiental realizado pelo IPAAM classifica a atividade como de porte “excepcional” e aponta como “significativos” os potenciais impactos negativos sobre a fauna e comunidades aquáticas, o que determina a competência do órgão federal de licenciamento ambiental ao contrário do órgão estadual.

Além disso, o DNPM (Departamento Nacional De Produção Mineral) concedeu autorizações de pesquisa mineral que incidem sobre as terras indígenas Jauary e Paracuhuba e, conseqüentemente, atingem seu entorno e outras comunidades tradicionais que vivem na área. Mesmo assim, não foi

---

14 Bruno Walter Caporrino. Aproximando-se de um Protocolo. Relatório sobre uma preliminar conversa a respeito do direito à consulta prévia, livre, informada e de boa-fé e dos protocolos próprios de consulta. Aldeia Moyray, Povo Mura. Autazes, Amazonas. Junho de 2017

realizada consulta prévia, livre e informada junto às comunidades indígenas e tradicionais, conforme determina a Convenção n. 169 da OIT, as quais serão diretamente afetadas pelo projeto. Como o alvará do DNPM permitia realização de pesquisa mineral inclusive na terra indígena Jauary, a empresa não só iniciou atividades de prospecção em toda área como já perfurou um cemitério dentro desta comunidade. Membros e líderes das comunidades reportam falta de informações sobre o projeto, cooptação de lideranças por meio de concessão de benesses oferecidas por representantes da empresa e políticos locais e pressões para venda de pequenos lotes de terreno no entorno da mina.<sup>15</sup>

Na Ação Civil Pública, o MPF pede a suspensão da implementação do projeto Potássio Amazonas Autazes e a imediata deflagração de processo de consulta prévia, livre e informada. Além disso, pede nulidade da licença prévia expedida pelo IPAAM, das autorizações de pesquisa mineral do DNPM sobre terras indígenas e o pagamento, pela empresa, de indenização por danos morais coletivos, na ordem de R\$500.000,00, e, pelo IPAAM e DNMP, de R\$100.000,00, cada, em favor da comunidade.

Por força desta ação, em audiência realizada em março de 2017, as partes entraram em acordo e a juíza do caso determinou o prazo de seis meses “para que haja deflagração do procedimento de consulta ao povo indígena Mura (e suas aproximadas 32 aldeias) e comunidades tradicionais ribeirinhas conforme Convenção 169 da OIT”. Além disso, a empresa foi proibida de realizar qualquer ato que implique influência ou cooptação das lideranças indígenas.

Em reunião realizada entre os dias 20 e 22 de fevereiro de 2018, na aldeia Murutinga, as comunidades Mura que habitam a região decidiram elaborar previamente um protocolo geral de consulta para ser usado tanto nesta como em futuras consultas. A proposta para elaboração do Protocolo

---

15 Conforme Ação Civil Pública no. 0019192-92.2016.4.01.3200; Bruno Walter Caporrino. Aproximando-se de um Protocolo.



foi apresentada pelo antropólogo Bruno Caporrino e encontra-se em discussão por membros das comunidades Mura.

## 2 MINERAÇÃO: OPERAÇÕES, RISCOS E DANOS

### 2.1 Aspectos gerais da mineração de potássio

As maiores reservas de potássio recuperáveis do mundo estão concentradas no Hemisfério Norte. A província de Saskatchewan, no Canadá, abriga quase 10 bilhões de toneladas de depósitos de potássio recuperáveis<sup>16</sup>, representando cerca de 60% das reservas globais de potássio.<sup>17</sup> Hoje, Nutrien<sup>18</sup> e Mosaic<sup>19</sup> operam várias minas de potássio na área de Saskatchewan. A Rússia e a Bielorrússia também abrigam enormes reservas de potássio. Na Rússia, as duas empresas de mineração de potássio existentes, Uralkali e Silvinit, concentram suas operações em um grande depósito nos Urais, onde extraem o minério desde 1931.<sup>20</sup> Os depósitos da Bielorrússia, perto de Minsk, são explorados pela empresa local Belaruskali

---

16 O termo “potássio” vem da prática de extrair o carbonato de potássio (K<sub>2</sub>CO<sub>3</sub>) lixiviando cinzas de madeira e evaporando a solução em grandes painéis de ferro. Hoje, potássio refere-se a compostos de potássio e materiais contendo potássio, sendo o mais comum o cloreto de potássio (KCl). O potássio é o sétimo elemento mais abundante na crosta terrestre e é uma planta importante nutriente de plantas e sementes, juntamente com nitrogênio e fósforo. Cerca de 95 por cento do consumo mundial de potássio é usado em fertilizantes, com pequenas quantidades usadas na fabricação de sabonetes, vidros, cerâmicas, corantes químicos, drogas, borracha sintética, agentes de degelo, amaciadores de água e explosivos. Disponível em: <http://www.thecanadianencyclopedia.ca/en/article/potash/>.

17 Ver em: <https://www.k-plus-s.com/en/wissen/rohstoffe/>.

18 Ver em: <https://www.nutrien.com/>. A Potash Corporation of Saskatchewan, também conhecida como PotashCorp, era uma corporação canadense sediada em Saskatoon, Saskatchewan. A empresa fundiu-se com a Agrium, sediada em Calgary, para formar a Nutrien, em uma transação que se concluiu em 1 de janeiro de 2018. Disponível em: <http://www.cbc.ca/news/business/potash-agrium-nutrien-merger-1.4469690>.

19 Ver em: <http://www.mosaicco.com/>

20 Ver em: <https://www.k-plus-s.com/en/wissen/rohstoffe/>.

desde o início da década de 1960. A Alemanha,<sup>21</sup> os EUA (Mosaic e Intrepid), Inglaterra (Cleveland Potash), Espanha (Iberpotash) e o Brasil (Vale) também abrigam reservas de onde extraem potássio.<sup>22</sup>

A distribuição geográfica limitada dos depósitos de potássio, juntamente com grandes custos de investimento de capital e longo prazo para desenvolver uma mina, criam barreiras significativas e tornam o mercado de potássio um oligopólio.<sup>23</sup> As sete maiores empresas produzem cerca de 80% do potássio mundial.<sup>24</sup>

Hoje, os depósitos naturais de potássio em todo o mundo ainda são predominantemente extraídos em forma sólida por mineração subterrânea convencional, o que normalmente requer um mínimo de cinco a sete anos para a construção.<sup>25</sup> Dentro da Bacia da Amazônia Central em estudo (área de Autazes), o depósito de silvinita é classificado como *Lower Permian* em idade.<sup>26</sup>

Quanto aos principais riscos gerados pela mineração de potássio, o maior deles é possibilidade de a água de fontes subterrâneas inundarem a mina. As minas de potássio em todo o mundo experimentam uma entrada descontrolada de salmoura.<sup>27</sup> A inundação de uma mina de potássio rasa com depósitos espessos (típicos das regiões de *Perm*) pode resultar na abertura de uma cratera que torna a recuperação da mina quase impossível.<sup>28</sup>

---

21 Ver em: <https://www.k-plus-s.com/en/wissen/rohstoffe/>.

22 Ver em: <https://www.k-plus-s.com/en/wissen/rohstoffe/>.

23 Yves Jégourel, *Potash: a typical price war*, Policy Brief 16/09 – March 2016.

24 Ver em: [www.k-plus-s.com/en/pdf/2016/2016\\_01\\_Compendium.pdf](http://www.k-plus-s.com/en/pdf/2016/2016_01_Compendium.pdf).

25 Cocker, Mark D., Greta J. Orris and Wynn J., Geological Survey assessment of global potash production and resources- A significant advancement for global development and a sustainable future, in Wessel, G.R. and Greenberg J.K. eds., *Geoscience for the public good, and global development: Toward a sustainable future*, Geological Society of America, Special Paper 520, p. 6.

26 O período Permiano durou de 299 a 251 milhões de anos atrás e foi o último período da Era Paleozóica. Disponível em: <http://www.ucmp.berkeley.edu/permian/permian.php>.

27 United Nations Environment Programme & International Fertilizer Industry Association, *Environmental Aspects of Phosphate and Potash Mining*, Paris, December 2001, p. 24.

28 Whyatt, Jeff, Floyd Varley, *Catastrophic Failures of Underground Evaporite Mines, Proceedings of the 27th International Conference on Ground Control in Mining*, 2001.

Os efeitos ambientais adversos podem ocorrer em todas as fases da atividade: exploração, avaliação, planejamento, construção, extração, armazenamento, transporte, beneficiamento e tratamento dos rejeitos. Os impactos dão-se sobretudo sobre a água, o ar e o solo.

### 2.1.1 Água

Grandes volumes de água são geralmente exigidos por atividades de extração e beneficiamento. Em particular, durante a extração, “o fluxo de água é um problema comum onde os poços abertos e as aberturas subterrâneas se cruzam com os aquíferos”.<sup>29</sup> Geralmente, as empresas de mineração bombeiam água das escavações ou de poços próximos para manter um ambiente operacional seco, seguro e eficiente<sup>30</sup>, o que pode levar à diminuição da água circundante. As operações de beneficiamento também consomem grandes quantidades de água fresca para processos como lavagem<sup>31</sup> e flutuação<sup>32</sup>. Este abastecimento e uso de água também pode levar a uma queda no seu nível, afetando o ecossistema circundante.<sup>33</sup>

A qualidade da água pode ser afetada pela liberação de sal e outros contaminantes na água processada.<sup>34</sup> Especificamente, as atividades

---

29 United Nations Environment Programme & International Fertilizer Industry Association, *Environmental Aspects of Phosphate and Potash Mining*, Paris, December 2001, p.19.

30 Este processo é chamado “Dewatering”. United Nations Environment Programme & International Fertilizer Industry Association, *Environmental Aspects of Phosphate and Potash Mining*, Paris, December 2001, p.56.

31 “Lavagem” é a remoção de impurezas da mistura, deixando o pronto na solução original. Source: <http://www.umich.edu/~chemh215/W13HTML/SSG5/ssg5.4/washing.html>.

32 “No beneficiamento de minério, a flotação é um processo no qual os minerais valiosos são separados do material sem valor ou de outros minerais valiosos, induzindo-os a se acumularem na superfície de uma camada de espuma.”. Disponível em: <http://www.cpchem.com/bl/specchem/en-us/Pages/IntroductiontoMineralProcessing.aspx>. United Nations Environment Programme & International Fertilizer Industry Association, *Environmental Aspects of Phosphate and Potash Mining*, Paris, December 2001, p.25.

33 United Nations Environment Programme & International Fertilizer Industry Association, *Environmental Aspects of Phosphate and Potash Mining*, Paris, December 2001, p.25.

34 “Água de processo” é a água usada na extração química de metais e comumente contém

de escavação podem contaminar as águas superficiais através da erosão de pequenas partículas das operações abertas no solo, do descarregamento<sup>35</sup> e empilhamento<sup>36</sup> de rejeitos e lixo, assim como das instalações para sua eliminação. Das escavações, também podem resultar liberação ou vazamento de salmoura e minério de potássio nas águas superficiais ou subterrâneas<sup>37</sup>, assim como a erosão dos contaminantes da pilha rochosa sobrejacente, suscetíveis à lixiviação.<sup>38</sup> Os contaminantes podem incluir lama, reagentes químicos, sulfatos, sal e cloreto de magnésio.<sup>39</sup> A água pode ainda ser contaminada pela poeira do tráfego de caminhão nas estradas<sup>40</sup>. Por fim, a poluição da água precisa ser gerenciada por décadas, senão séculos, após o encerramento das operações da mina.<sup>41</sup>

---

produtos químicos de processo. Disponível em: <http://www.miningfacts.org/Environment/What-are-the-water-quality-concerns-at-mines/>.

- 35 “A sobrecarga de resíduos e rochas mineralizadas não econômicas deve ser removida para minerar o recurso mineral útil em uma operação de mineração de superfície. Neste processo, um despejo é formado lançando o material residual e despejando-o na área próxima. O lixo assim formada é conhecido como “waste dump.” Disponível em: <https://www.iitbhu.ac.in/faculty/min/rajesh-rai/NMEICT-Slope/Pdf/12%20Mine%20Waste%20dumps%20and%20tailing%20dams.pdf>.
- 36 “As pilhas de detritos são materiais escavados que consistem em solo superficial ou solos que foram removidos e armazenados temporariamente durante a atividade de construção.” Disponível em: [https://www.michigan.gov/documents/deq/deq-wb-nps-sp\\_250905\\_7.pdf](https://www.michigan.gov/documents/deq/deq-wb-nps-sp_250905_7.pdf).
- 37 Este tipo de vazamento cria resíduos líquidos. United Nations Environment Programme & International Fertilizer Industry Association, *Environmental Aspects of Phosphate and Potash Mining*, Paris, December 2001, p.33.
- 38 Vindo de sobrecarga e processamento de resíduos, esta lixiviação pode ser tóxica. United Nations Environment Programme & International Fertilizer Industry Association, *Environmental Aspects of Phosphate and Potash Mining*, Paris, December 2001, p.2. Para mais informações: United Nations Environment Programme & International Fertilizer Industry Association, *Environmental Aspects of Phosphate and Potash Mining*, Paris, December 2001, p.15.
- 39 United Nations Environment Programme & International Fertilizer Industry Association, *Environmental Aspects of Phosphate and Potash Mining*, Paris, December 2001, p.33.
- 40 United Nations Environment Programme & International Fertilizer Industry Association, *Environmental Aspects of Phosphate and Potash Mining*, Paris, December 2001, p.24.
- 41 MiningWatch Canada, *Mining in Remote Areas - Issues and Impacts*, Environmental Mining Council of British Columbia, May, 2001, p. 6.

## 2.1.2 Ar

Os efeitos sobre a qualidade do ar tendem a ser de natureza localizada e estão em grande parte relacionados com a geração e emissão de partículas de poeira por explosão, escavação e movimentos de equipamentos, ou gases de escape e partículas do motor.<sup>42</sup> As empresas geram poeira do tráfego nas estradas, durante as operações de carga e descarga, nos pontos de transferência do transportador e durante o empilhamento de estoques e operações de recuperação.<sup>43</sup> As operações de processamento a seco podem gerar outras quantidades significativas de poeira durante operações como esmagamento, moagem, compactação e secagem.<sup>44</sup> As emissões de gases de escape dos motores dos veículos, a geração de energia elétrica e os secadores de produtos podem conter gases com efeito estufa, como dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>) e outros gases tais como o óxido de nitrogênio (NO<sub>x</sub>).<sup>45</sup>

## 2.1.3 Solo

As empresas podem causar distúrbios na superfície terrestre e no subsolo por meio da extração de minério, depósito de sobrecarga, descarte de resíduos de beneficiamento e subsidência (afundamento) de superfície.<sup>46</sup> Essas atividades podem resultar em vários impactos sobre

---

42 United Nations Environment Programme & International Fertilizer Industry Association, *Environmental Aspects of Phosphate and Potash Mining*, Paris, December 2001, p.21.

43 United Nations Environment Programme & International Fertilizer Industry Association, *Environmental Aspects of Phosphate and Potash Mining*, Paris, December 2001, p. 22-23.

44 United Nations Environment Programme & International Fertilizer Industry Association, *Environmental Aspects of Phosphate and Potash Mining*, Paris, December 2001, p. 25.

45 United Nations Environment Programme & International Fertilizer Industry Association, *Environmental Aspects of Phosphate and Potash Mining*, Paris, December 2001, p. 26.

46 A subsidência de superfície na mineração pode ser definida como “movimento da superfície do solo como resultado dos reajustes da sobrecarga devido ao colapso ou falha do funcionamento da mina subterrânea. Características de subsidência de superfície geralmente tomam

o solo, a estrutura geológica, o solo vegetal, aquíferos e sistemas de drenagem superficial. Além disso, a remoção da vegetação pode afetar o ciclo hidrológico, o *habitat* da vida selvagem e a biodiversidade da área.<sup>47</sup>

O principal problema para os métodos de mineração subterrânea<sup>48</sup> é a subsidência (afundamento) de superfície. Esse efeito é induzido pela remoção de extensos depósitos de minério, seguidos do colapso subsequente da rocha sobreposta durante as atividades de escavação e extração.<sup>49</sup> Alguns efeitos ambientais menores, em vez disso, podem estar associados ao descarte de rocha removida para acessar o minério. Em alguns casos, a subsidência da superfície pode alterar os padrões de drenagem e corrente dos rios e pode prejudicar os aquíferos que se sobrepõem.<sup>50</sup> O grau de subsidência depende de vários fatores, tais como: espessura e geometria do minério, espessura de rocha sobreposta e quantidade de minério recuperada.<sup>51</sup> Quando ocorre subsidência, existe o potencial de danos nos prédios ou infra-estruturas sobrejacentes.<sup>52</sup>

---

a forma de crateras ou vales.” Source: <http://www.dep.state.pa.us/msi/technicalguidetoms.html>. United Nations Environment Programme & International Fertilizer Industry Association, *Environmental Aspects of Phosphate and Potash Mining*, Paris, December 2001, p. 15.

47 United Nations Environment Programme & International Fertilizer Industry Association, *Environmental Aspects of Phosphate and Potash Mining*, Paris, December 2001, p. 15.

48 As operações convencionais de mineração subterrânea mecanizada são o método mais amplamente utilizado para a extração de minério de potássio. O plano da Potash no Brasil é “minerar 8,5 Mtpa de minério ROM usando métodos convencionais de sala e pilares” que, como explicado na Introdução, são sistemas típicos de mineração subterrânea. Os métodos de mineração subterrânea são usados para obter minério de potássio a partir de depósitos de potássio marinhos profundamente enterrados.

49 United Nations Environment Programme & International Fertilizer Industry Association, *Environmental Aspects of Phosphate and Potash Mining*, Paris, December 2001, p. 17.

50 United Nations Environment Programme & International Fertilizer Industry Association, *Environmental Aspects of Phosphate and Potash Mining*, Paris, December 2001, p. 18.

51 United Nations Environment Programme & International Fertilizer Industry Association, *Environmental Aspects of Phosphate and Potash Mining*, Paris, December 2001, p. 18.

52 To avoid safety risks and property damage, close coordination, communication and a well-defined system for reporting, repairing damage or compensation is therefore required between the company, relevant government bodies and communities.

Além disso, as salinas usadas para extrair potássio de depósitos de salmoura superficial geralmente cobrem uma ampla área de terra.<sup>53</sup> Portanto, a precipitação e acumulação de sal nas lagoas ao longo do tempo podem apresentar problemas de salinização. Além disso, nas etapas finais de mineração, a construção e operação de instalações de armazenamento de resíduos de superfície tipicamente atingem uma área significativa de terra.<sup>54</sup> Finalmente, o solo pode levar anos para se recuperar da deposição atmosférica de emissões de fundição.

#### 2.1.4 Rejeitos

Tal como acontece com outras atividades de mineração, a extração de potássio gera grandes quantidades de resíduos.<sup>55</sup> Esses resíduos são principalmente cloreto de sódio (NaCl), muitas vezes armazenado em locais abertos perto das minas, resultando em montanhas artificiais chamadas “rejeitos de minas”.<sup>56</sup> Embora as empresas implementem medidas de manejo, como coletores de salmoura, os sais dos rejeitos podem ser dissolvidos pela chuva e umidade,<sup>57</sup> e estes sais geralmente escapam

---

53 United Nations Environment Programme & International Fertilizer Industry Association, *Environmental Aspects of Phosphate and Potash Mining*, Paris, December 2001, p. 19.

54 United Nations Environment Programme & International Fertilizer Industry Association, *Environmental Aspects of Phosphate and Potash Mining*, Paris, December 2001, p. 27.

55 “O beneficiamento de potássio produz resíduos como: 1) Rejeitos consistindo em grande parte de sal impuro (NaCl) com quantidades menores de outros minerais, como anidrite; 2) Slimes consistindo de finos insolúveis, como argila e dolomita; 3) salmouras contendo sal ou cloreto de magnésio.” United Nations Environment Programme & International Fertilizer Industry Association, *Environmental Aspects of Phosphate and Potash Mining*, Paris, December 2001, p. 24.

56 Gorostiza Langa, S., *Potash extraction and historical environmental conflict in the Bages region (Spain)*, 2014, available at [https://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/38419/3/Investigaciones\\_Geograficas\\_61\\_01.pdf](https://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/38419/3/Investigaciones_Geograficas_61_01.pdf).

57 Canedo Argüelles, M., Grantham, T.E., Perre e, I., Rieradevall, M., Cespedes-Sanchez, R., Prat, N., *Response of stream invertebrates to short-term salinization: a mesocosm approach*, *Environmental Pollution* n. 166, 2012, pp. 144-151.

das infra-estruturas de coleta e retenção.<sup>58</sup> Assim, grandes quantidades desses sais acabam em riachos e rios em torno das áreas de mineração de potássio.<sup>59</sup>

Uma vez que os organismos do rio são adaptados à água doce, o aumento da concentração de sal causada por resíduos de mineração de potássio tem o potencial de alterar significativamente os ecossistemas dos rios.<sup>60</sup> Em geral, estudos sugerem que a mineração de potássio tem potencial para alterar significativamente as estruturas biológicas dos rios e riachos do entorno.<sup>61</sup> As mudanças nas concentrações de sal podem aumentar rapidamente as concentrações de bactérias e, em última instância, alterar a composição da comunidade de invertebrados.<sup>62</sup> Como resultado, a exposição a níveis elevados de contaminantes afeta adversamente a vida selvagem aquática.<sup>63</sup> Além disso, a sedimentação pode danificar ou destruir *habitats* de peixes, reduzir o número de organismos e matar a vegetação aquática em que os peixes se alimentam.<sup>64</sup> Além disso, a sedimentação

---

58 Gorostiza Langa, S., *Potash extraction and historical environmental conflict in the Bages region (Spain)*, 2014, available at [https://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/38419/3/Investigaciones\\_Geograficas\\_61\\_01.pdf](https://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/38419/3/Investigaciones_Geograficas_61_01.pdf).

59 Miguel Canedo-Argüelles, Sandra Brucet, Sergi Carrasco, Núria Flor-Arnau, Marc Ordeix, Sergio Ponsa, Eckhard Coring, *Effects of potash mining on river ecosystems: An experimental study*, *Environmental Pollution* n. 224, 2017, p. 760.

60 Miguel Canedo-Argüelles, Kefford, B.J., Piscart, C., Prat, N., Schafer, R.B., Schulz, C.J., *Salinisation of rivers: an urgent ecological issue*, *Environmental Pollution* n. 173, 2013, pp. 157-167.

61 Miguel Canedo-Argüelles, Sandra Brucet, Sergi Carrasco, Núria Flor-Arnau, Marc Ordeix, Sergio Ponsa, Eckhard Coring, *Effects of potash mining on river ecosystems: An experimental study*, *Environmental Pollution* n. 224, 2017, p. 768.

62 Miguel Canedo-Argüelles, Sandra Brucet, Sergi Carrasco, Núria Flor-Arnau, Marc Ordeix, Sergio Ponsa, Eckhard Coring, *Effects of potash mining on river ecosystems: An experimental study*, *Environmental Pollution* n. 224, 2017, p. 768.

63 Miguel Canedo-Argüelles, Sandra Brucet, Sergi Carrasco, Núria Flor-Arnau, Marc Ordeix, Sergio Ponsa, Eckhard Coring, *Effects of potash mining on river ecosystems: An experimental study*, *Environmental Pollution* n. 224, 2017, p. 768.

64 MiningWatch Canada, *Mining in Remote Areas - Issues and Impacts*, Environmental Mining Council of British Columbia, May, 2001, p. 6.



pode obstruir e danificar as brânquias dos peixes e, em última instância, destruir as áreas de reprodução.<sup>65</sup>

As empresas podem empregar uma ampla gama de métodos de eliminação de resíduos - alguns dos quais são extremamente prejudiciais para o meio ambiente - incluindo: descarregar resíduos líquidos, como salmoura, rejeitos, efluentes ou argila fina em rios e oceanos;<sup>66</sup> empilhar rejeitos de areia e sal; reter resíduos, tais como salmoura, rejeitos de areia, rejeitos de magnetita, argilas e água de processo em barragens ou lagoas para armazenamento, assentamento e clarificação; depositar resíduos sólidos e líquidos em aberturas subterrâneas de minas desativadas; e injetar salmoura em poços profundos.<sup>67</sup>

## **2.2 Eventos danosos envolvendo minas de potássio ao redor do mundo**

### 2.2.1 Colapsos nas Minas de Solikamsk e Berezniki, Rússia – 1995 – 2007 – 2008 – 2010 – 2011 – 2015

Solikamsk 2 é uma mina de potássio no distrito de Upper Kama - uma região de Perm - na região oeste dos Urais, na Rússia, de propriedade da Uralkali, um dos maiores produtores e exportadores de potássio do mundo. Em novembro de 2014, o exemplo mais recente de um colapso do solo relacionado a evaporito apareceu a leste de Solikamsk-2. Este último colapso é apenas uma série de crateras que já resultaram da mineração nesta região da Rússia (Berezniki e Solikamsk).

---

65 MiningWatch Canada, *Mining in Remote Areas - Issues and Impacts*, Environmental Mining Council of British Columbia, May, 2001, p. 6.

66 Isto pode ser acompanhado por tratamento para remover contaminantes.

67 United Nations Environment Programme & International Fertilizer Industry Association, *Environmental Aspects of Phosphate and Potash Mining*, Paris, December 2001, p. 28.

A primeira grande cratera ocorreu na mina de potássio Berezniki-3 em 1986. Foi mais tarde inundado e hoje mede 210 x 110 metros. Em 5 de janeiro de 1995, outro colapso resultou em um evento sísmico de 4,7 graus na escala Richter com um afundamento de superfície inicial de 4,5 metros. No nível subterrâneo, o telhado da mina desmoronou em uma área que mede 600 x 600 metros. O evento lançou cerca de 900 mil metros cúbicos de gases (uma mistura de metano, hidrogênio, dióxido de carbono, monóxido de carbono e outros gases), o que levou a explosões no dia seguinte. Este evento ocorreu apenas 15 anos após o início e 7 anos após a conclusão da mineração.

De 1993 a 2005, os sismólogos registraram centenas de terremotos na região de Berezniki-Solikamsk com magnitudes variando de 2 a 5. Esses terremotos foram causados por túneis subterrâneos colapsados das minas de potássio, extraídas em 70 anos contínuos de produção. Em outubro de 2006, a fim de evitar resultados catastróficos de um influxo súbito de salmoura no funcionamento subterrâneo da mina, Uralkali inundou a mina de potássio de Berezniki-1. Depois disso, três buracos principais se formaram na região.

Em 28 de julho de 2007, uma grande cratera apareceu na superfície da mina fechada de Berezniki, causada pela infiltração repentina de águas subterrâneas nos túneis. Com um tamanho inicial de 50 x 70 metros e 15 metros de profundidade em julho de 2007, a cratera aumentou para uma dimensão de 437 x 323 metros e 100 metros de profundidade em novembro de 2008.

Em 25 de novembro de 2010, um vagão de trem afundou em uma cratera na estação ferroviária de Berezniki. Mais tarde, esta cratera foi expandida e inundada, e o governo fechou a estação ferroviária permanentemente. Em dezembro de 2011, uma nova cratera se formou perto do prédio administrativo da mina de Berezniki, enquanto que em setembro de 2012, um caminhão com motorista caiu em um buraco

durante as atividades de preenchimento do poço. O motorista do caminhão morreu no acidente. A cratera foi inundada e mede 132 x 137 metros.

Todas as minas na bacia de Solikamsk beneficiam-se de baixos custos de produção, relacionados à baixa profundidade do minério. De acordo com especialistas, as crateras são exemplos clássicos do que pode acontecer se qualquer mina de sal ou potássio opera a uma profundidade que seja superficial o suficiente para cruzar a zona sobreposta do fluxo cruzado de água freática ativa.<sup>68</sup> Por causa das contínuas subsidências de superfície (afundamentos), aproximadamente 1200 pessoas foram removidas de suas casas e apartamentos.<sup>69</sup>

### 2.2.2 Explosões de gás e poluição nas operações da mineradora Sintokoula Potash (ELM) em Conkouati-Douli no Congo - 2015

O Parque Nacional Conkouati-Douli (CDNP) é um dos lugares mais ecologicamente diversificados da República do Congo e a única área protegida no país que inclui ecossistemas costeiros, marinhos e terrestres.<sup>70</sup> Aproximadamente 7.000 pessoas vivem em cerca de 28 aldeias e em torno da área protegida. Os ribeirinhos são principalmente pescadores e comerciantes que se estabeleceram na área há séculos, enquanto pessoas de aldeias ao longo da estrada florestal são de várias origens étnicas e também incluem comunidades indígenas. A área de Conkouati compreende locais de aldeias ancestrais, locais sagrados e cemitérios históricos, que é de

---

68 A superfície freática é a água que flui naturalmente através de uma barragem. Huang, Phreatic Surfaces. In: Stability Analysis of Earth Slopes. Springer, Boston, MA, 1983 available at [https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-1-4684-6602-7\\_4](https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-1-4684-6602-7_4). John Warren, Solikamsk sinkhole and potash ore, available at: <http://www.saltworkconsultants.com/blog/solikamsk-2-collapse-and-depth-to-ore-zones>.

69 Ver em: <http://www.dailymail.co.uk/news/article-2842997/Giant-130ft-wide-sinkhole-appears-near-Russian-flooding-forcing-thousands-miners-stay-homes.html>.

70 Ver em: [http://www.mappingforrights.org/Democratic\\_Republic\\_of\\_Congo](http://www.mappingforrights.org/Democratic_Republic_of_Congo).

importância significativa para as comunidades que vivem no parque.<sup>71</sup> Nas aldeias de Conkouati-Douli, serviços públicos como educação, saúde, saneamento e abastecimento de água são rudimentares e a exposição a doenças é um desafio sério na região.<sup>72</sup> Os alojamentos e as condições de vida são muito básicas: as aldeias muitas vezes não têm acesso à eletricidade e a infra-estrutura geral é precária.<sup>73</sup>

De acordo com a Wildlife Conservation Society (WCS), Sintokoula Potash S.A. do grupo australiano Elementals Minerals Limited (ELM) recebeu uma concessão por meio de um Decreto Presidencial de 2009 de três anos, renováveis duas vezes.<sup>74</sup> CDNP cobre aproximadamente 55% da área de concessão,<sup>75</sup> sendo que a maior parte desta concessão abrange áreas protegidas e de preservação do parque, mesmo que isso não seja permitido no Decreto que criou o parque.<sup>76</sup>

Até a presente data, as populações de algumas aldeias, particularmente na CDNP, reclamam que diferentes tipos de atividades econômicas, como testes sísmicos ou armazenamento de materiais de

---

71 Inès Ayari, Simon Counsell, The Rainforest Foundation UK: The Human Cost of Conservation in Republic of Congo, Conkouati-Douli And Nouabalé- Ndoki National Parks and Their Impact on The Rights And Livelihoods Of Forest Communities, December 2017, p. 24.

72 Inès Ayari, Simon Counsell, The Rainforest Foundation UK: The Human Cost of Conservation in Republic of Congo, Conkouati-Douli And Nouabalé- Ndoki National Parks and Their Impact on The Rights And Livelihoods Of Forest Communities, December 2017, p. 24.

73 Ver em: [http://www.mappingforrights.org/Democratic\\_Republic\\_of\\_Congo](http://www.mappingforrights.org/Democratic_Republic_of_Congo).

74 Presidential Decree No. 2009-237 dated August 13, 2009, published in the Congolese Official Gazette No. 35 on September 27, 2009.

75 Inès Ayari, Simon Counsell, The Rainforest Foundation UK: The Human Cost of Conservation in Republic of Congo, Conkouati-Douli And Nouabalé- Ndoki National Parks and Their Impact on The Rights And Livelihoods Of Forest Communities, December 2017, p. 24.

76 Inès Ayari, Simon Counsell, The Rainforest Foundation UK: The Human Cost of Conservation in Republic of Congo, Conkouati-Douli And Nouabalé- Ndoki National Parks and Their Impact on The Rights And Livelihoods Of Forest Communities, December 2017, p. 40. Décret de classement n° 99 – 136 Bis du 14 août 1999 portant sur la création du Parc National de Conkouati-Douli, signed by the President of the Republic and the Minister of Water and Forests.

construção, ocorrem em terras desocupadas (que habitualmente pertencem à comunidade) sem que processos de consulta tenham sido realizados.<sup>77</sup> Sintoukola Potash completou duas fases de exploração na área até 2012, incluindo perfuração. Fontes informam que dez famílias de Koutou viram suas terras desapropriadas devido ao estabelecimento de Sintoukola Potash na área.<sup>78</sup> A empresa iniciou suas atividades em 2009, ainda que o início da produção venha sendo adiado.<sup>79</sup>

Porém, em 2015, uma das atividades de prospecção em área protegida resultou em explosão de gás. Imediatamente, a população de Koutou e outros vilarejos vizinhos tiveram que ser retirados de suas casas e não puderam retornar às aldeias antes de várias semanas. Durante a ausência, as casas foram vandalizadas e animais comeram e destruíram as roças. Embora a empresa tenha montado um comitê para averiguar danos e paralisado temporariamente suas atividades, até hoje as famílias não foram indenizadas.<sup>80</sup> Atualmente, há relatos de cheiro de gás persistente em torno das aldeias, e o pasto tende a estar seco ou morto em torno

---

77 “Um proprietário de terras de Ngoumbi reclamou que, além de não ter sido consultado, a empresa não permitia que as comunidades aproveitassem suas facilidades. Ele disse: “eles constroem instalações pré-fabricadas e quando deixam a área após a conclusão do seu trabalho, eles destroem o campo em vez de permitir que a comunidade se beneficie dessa infraestrutura”. Inès Ayari, Simon Counsell, The Rainforest Foundation UK: The Human Cost of Conservation in Republic of Congo, Konkouati-Douli And Nouabalé- Ndoki National Parks and Their Impact on The Rights And Livelihoods Of Forest Communities, December 2017, p. 41.

78 Inès Ayari, Simon Counsell, The Rainforest Foundation UK: The Human Cost of Conservation in Republic of Congo, Konkouati-Douli And Nouabalé- Ndoki National Parks and Their Impact on The Rights And Livelihoods Of Forest Communities, December 2017, p. 41.

79 Inès Ayari, Simon Counsell, The Rainforest Foundation UK: The Human Cost of Conservation in Republic of Congo, Konkouati-Douli And Nouabalé- Ndoki National Parks and Their Impact on The Rights And Livelihoods Of Forest Communities, December 2017, p. 43.

80 Inès Ayari, Simon Counsell, The Rainforest Foundation UK: The Human Cost of Conservation in Republic of Congo, Konkouati-Douli And Nouabalé- Ndoki National Parks and Their Impact on The Rights And Livelihoods Of Forest Communities, December 2017, p. 43.

das perfurações.<sup>81</sup> Os membros da comunidade reclamam do fato de que nunca foram consultados sobre o estabelecimento da empresa em suas terras.<sup>82</sup>

### **2.3 A mineração e os impactos humanos na América Latina e no mundo**

Na América Latina, após um período onde a exportação de minério extraído do território representou uma das fontes mais importantes de ingresso de capital estrangeiro na região, o preço dos metais entrou em queda a partir de 2015 sem que o período de “prosperidade” das exportações tenha significado o crescimento de empresas nacionais e uma contribuição significativa para a diversificação das economias regionais.<sup>83</sup> Pelo contrário, a extração metálica possui espaço físico localizado e produz efeitos imediatos sobre os habitantes do território explorado. Paradoxalmente, ao impulsionar o desenvolvimento econômico, a extração de minerais acarreta uma série de impactos negativos sobre o campo ambiental, social, cultural e humano - muitas vezes negligenciados.

A Comissão Interamericana de Direitos Humanos constata que, com frequência, os projetos de extração, exploração e desenvolvimento afetam terras e territórios que são historicamente ocupados por povos e comunidades indígenas. Referidas localidades habitualmente possuem um vasto potencial econômico, contrastando com a pouca influência política

---

81 Observatoire Congolais des Droits de l' Homme (OCDH), Rapport annuel sur les droits humains en République du Congo, February 2016, p. 52.

82 Observatoire Congolais des Droits de l' Homme (OCDH), Rapport annuel sur les droits humains en République du Congo, February 2016, p. 52.

83 COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA E O CARIBE (CEPAL). O Investimento Estrangeiro Direto na América Latina e no Caribe. Nações Unidas, 2016. Disponível em: < <http://www.cepal.org/ptbr/publicaciones/40215-o-investimento-estrangeiro-direto-america-latina-caribe2016-documento>>. Acesso em: 05 nov. 2017.

que os povos indígenas (muitas vezes em condição de extrema pobreza) exercem sobre os demais atores envolvidos nos projetos exploratórios.<sup>84</sup>

Se por um lado as atividades extrativistas possuem importância constante para as estratégias de desenvolvimento econômico de diversos países no plano global<sup>85</sup>, em contrapartida, a preservação dos direitos indígenas vem sendo constantemente ameaçada.<sup>86</sup> (OCMAL, 2016). Nesse contexto, o “Mapa de Conflitos Mineiros, Projetos e Empresas Mineiras na América Latina” registrou um número alarmante: 205 conflitos na América Latina ocasionados pela atividade mineradora<sup>87</sup>.

---

84 COMISSION INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (CIDH). Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo. OEA, 2015.

85 COMISSÃO ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA E O CARIBE (CEPAL). O Investimento Estrangeiro Direto na América Latina e no Caribe. Nações Unidas, 2016. Disponível em: <http://www.cepal.org/ptbr/publicaciones/40215-o-investimento-estrangeiro-direto-america-latina-caribe2016-documento>.

86 OBSERVATORIO DE CONFLICTOS MINEROS DE AMERICA LATINA (OCMAL). **Conflitos Mineros em América Latina**: Extracción, Saqueo y Agressión. [S.I.]: OCMAL, 2016.

87 Conforme dados coletados desde 2007 pela OCMAL, o Peru ocupa o primeiro lugar na escala, com 39 conflitos registrados, seguido por Chile e México com 37 conflitos (cada um), Argentina, com 37 e Brasil, com 20 conflitos.

Mapa 1. Incidência de Conflitos Envolvendo Extração Mineral na América Latina <sup>88</sup>



88 EJ Atlas [Environmental Justice Atlas]. Mapa mining conflicts in Latin America. Disponível em: <https://ejatlas.org/featured/mining-latam>.



Os pontos em laranja representam a incidência de conflitos envolvendo o extrativismo mineral<sup>89</sup>, muitos dos quais envolvendo povos e comunidades indígenas<sup>90</sup>. Ao longo dos séculos XIX e XX, a exploração mineral vem expulsando progressivamente os povos indígenas de suas terras ancestrais sem prévio consentimento e contribuindo para a destruição irreversível não só de suas culturas, como do meio ambiente.<sup>91</sup>

Em termos gerais, a mineração gera impactos consideráveis em termos de empregabilidade, saúde, acesso aos alimentos e à água, acesso à terra, conflitos fundiários e coesão social que também afetam de forma significativa os povos indígenas.

Um dos argumentos mais atraentes usados pelas mineradoras é o da geração de empregos, o que pode trazer benefícios às comunidades. No entanto, os empregos são de curta duração, já que o minério é um recurso não-renovável e quando ele se esgota, a mina para de operar.<sup>92</sup> As minas também podem parar de operar temporariamente e despedir seus empregados em razão da queda do preço do metal no mercado internacional, de modo que não necessariamente o trabalho nas minas forneça estabilidade.<sup>93</sup> Outro problema é que nem sempre os empregos se adequam ao perfil da comunidade e podem ser considerados pouco atrativos por várias razões, como horário, discriminação ou condições de trabalho.<sup>94</sup> Mesmo que sejam atrativos, muitos destes empregos requerem

---

89 Ilustrando a dimensão dos conflitos entre empresas mineradora e indígenas, ressalta-se que, no mundo, ativistas ligados a causas relacionadas à mineração são os que mais sofrem represões violentas. Apenas em 2015, foram 42 mortes. (GLOBAL WITNESS, 2016).

90 OBSERVATORIO DE CONFLICTOS MINEROS DE AMERICA LATINA (OCMAL). **Conflitos Mineros em América Latina**: Extracción, Saqueo y Agressión. [S.I.]: OCMAL, 2016.

91 William Sacher. El modelol minero canadiense: saqueo e impunidad institucionalizados. **Acta Sociológica** núm. 54, enero-abril de 2010, pp. 49-67.

92 MiningWatch Canada, *Mining in Remote Areas - Issues and Impacts*, Environmental Mining Council of British Columbia, May, 2001, p. 11.

93 MiningWatch Canada, *Mining in Remote Areas - Issues and Impacts*, Environmental Mining Council of British Columbia, May, 2001, p. 11.

94 Susan Wismer, *The Nasty Game: how environmental assessment is failing aboriginal*

empregados altamente especializados e treinados e se os membros da comunidade não apresentam estas habilidades, os trabalhadores são trazidos de fora.<sup>95</sup>

De qualquer sorte, o trabalho nas minas causa uma série de problemas de saúde física e mental, incluindo câncer e doenças sexualmente transmissíveis. A probabilidade de desenvolver câncer aumenta quanto mais tempo uma pessoa trabalha em uma mina, se uma pessoa trabalhou em mais de uma mina (ou seja, onde diferentes minérios são extraídos) e se o trabalhador fuma.<sup>96</sup> Achados de estudos experimentais e epidemiológicos sugerem que em várias ocupações (por exemplo, caminhoneiros e trabalhadores ferroviários), o risco de câncer de pulmão aumenta com a duração do emprego e a exposição ao escape de diesel fornece a explicação mais provável para essas elevações de risco. Especialistas investigaram a associação entre a mortalidade por câncer de pulmão e a exposição ao escape de diesel em estudos de coorte envolvendo mineiros de potássio, seguidos por vários anos.<sup>97</sup> A exposição ao escape da combustão do diesel é, na verdade, um dos principais riscos para a saúde no subsolo.<sup>98</sup> Muitas mortes de mineiros de potássio foram registradas, e as

---

communities in Canada's north, in *Alternatives*, 22 n.4, October-November, 1996, p. 12 : "A natureza do trabalho, sua programação em turnos que geralmente duram pelo menos duas semanas, a distância dos locais das minas em relação às comunidades locais e a necessidade de uma força de trabalho consistente e confiável que não dispensa o tempo em uma base sazonal, cria uma situação em que os benefícios do emprego nas minas são frequentemente compensados pelos custos de perturbações sociais e familiares e pela perda de oportunidades de participar adequadamente na vida da comunidade."

95 MiningWatch Canada, *Mining in Remote Areas - Issues and Impacts*, Environmental Mining Council of British Columbia, May, 2001, p. 11.

96 Canadian Occupational Safety, Panel makes connection between hard-rock mining and cancer, v.32, n. 4, 1994, p. 8.

97 Säverin, R., Bräunlich, A., Dahmann, D., Enderlein, G. and Heuchert, G., *Diesel exhaust and lung cancer mortality in potash mining*, in *American Journal of Industrial Medicine*, n. 36, 1999, 415-422.

98 Säverin, R., Bräunlich, A., Dahmann, D., Enderlein, G. and Heuchert, G., *Diesel exhaust and lung cancer mortality in potash mining*, in *American Journal of Industrial Medicine*, n. 36, 1999, 415-422. See for more information: MiningWatch Canada, *Mining in Remote Areas - Issues and Impacts*, Environmental Mining Council of British Columbia, May, 2001, p. 18.

principais causas relatadas foram: câncer de pulmão e de bexiga, doenças do sistema nervoso, circulatório, respiratório e digestivo, além de lesões e envenenamentos.<sup>99</sup>

Carcinogênicos conhecidos encontrados em minas incluem: radiação, arsênio, níquel, névoa de ácido sulfúrico (no processo de moagem) e amianto. Há também carcinogênicos suspeitos, como neblina de óleo e fumaça de diesel de equipamentos de mineração.<sup>100</sup> Nas minas de potássio, pesquisas mostraram que os níveis de exposição à poeira respirável, poeira inalável,<sup>101</sup> material particulado de diesel (“carbono elementar”), monóxido de nitrogênio, dióxido de nitrogênio e monóxido de carbono são muito altos para todos os componentes, e especialmente na fase de produção.<sup>102</sup> Uma diferenciação para um único componente especialmente relevante não é possível, pois eles estão completamente correlacionados em todos os locais de trabalho. As pesquisas relatam que: “campanhas foram realizadas sob condições consideradas representativas para a indústria e controle de exposição de última geração na mineração subterrânea.”<sup>103</sup>

Além de doenças físicas relacionadas à mineração, também há efeitos na saúde mental. Um relatório de 1988 documenta o impacto da

---

99 Säverin, R., Bräunlich, A., Dahmann, D., Enderlein, G. and Heuchert, G., *Diesel exhaust and lung cancer mortality in potash mining*, in *American Journal of Industrial Medicine*, n. 36, 1999, p. 419.

100 MiningWatch Canada, *Mining in Remote Areas - Issues and Impacts*, Environmental Mining Council of British Columbia, May, 2001, p. 20.

101 “A poeira inalável é a fração do material transportado pelo ar que entra no nariz e na boca durante a respiração e, portanto, está sujeita a deposição em qualquer parte do trato respiratório. (...) O pó respiratório é aquela fração que penetra no pulmão profundo onde ocorre a troca gasosa” Source: [https://www.ohlearning.com/Files/Extracted\\_Files/53/KA09%20v2-0%2022Oct10%20W201%20Section%206%20day%202%20Measurement.ppt](https://www.ohlearning.com/Files/Extracted_Files/53/KA09%20v2-0%2022Oct10%20W201%20Section%206%20day%202%20Measurement.ppt).

102 Dahmann, D., Monz, C. & Sönksen, *Exposure assessment in German potash mining*, *International Archives of Occupational and Environmental Health*, 2007, p. 106.

103 Dahmann, D., Monz, C. & Sönksen, *Exposure assessment in German potash mining*, *International Archives of Occupational and Environmental Health*, 2007, p. 107.

“mineração *fly-in*” (ou seja, onde os trabalhadores são levados para áreas remotas para trabalhar e viver por períodos de tempo específicos) na saúde física e mental de um mineiro. O estudo concluiu que a separação da família e dos amigos e a incapacidade de se afastar do local de trabalho convergem para criar estresse que pode levar à depressão psicológica e ao suicídio.<sup>104</sup>

A mineração também representa riscos indiretos significativos à saúde, como a prevalência de doenças sexualmente transmissíveis, a perda de terras cultiváveis e o esgotamento dos recursos hídricos, o que pode levar à diminuição da oferta de alimentos, à desnutrição e a um maior risco de doenças infecciosas. Mais especificamente, “muitos dos problemas sociais são causados pelo súbito afluxo de pessoas de outras áreas ou países para operar a mina. Quando as empresas trazem centenas de homens solteiros para as comunidades locais, isso dá origem a bares, bordéis, alcoolismo, prostituição<sup>105</sup> e um surto de doenças sexualmente transmissíveis. Um aumento no crime é quase inevitável, incluindo assaltos, roubos e estupro. O tecido social da comunidade é quebrado.”<sup>106</sup>

Os efeitos sobre a saúde podem continuar por muito tempo após o término das operações de mineração, uma vez que isso pode afetar o acesso a alimentos e água, conforme demonstrado acima.

O movimento das comunidades para acomodar as operações de mineração em escala industrial e a impossibilidade do acesso a locais tradicionalmente usados para agricultura de subsistência podem ter um impacto adverso sobre os meios de subsistência das pessoas e seu acesso a

---

104 Keith Storey & Mark Shrimpton, *“Fly-In” Mining and Northern Development Policy: The Impacts of Long-Distance Commuting in the Canadian Mining Sector*, Impact Assessment, 6 n. 2, pp. 127-136

105 Carlos Zorrilla, *Protecting your community from mining and other extractive operations, A Guide for Resistance*, 2<sup>nd</sup> edition, 2016, March 17, 2017, p. 10.

106 Carlos Zorrilla, *Protecting your community from mining and other extractive operations, A Guide for Resistance*, 2<sup>nd</sup> edition, 2016, March 17, 2017, p. 9.

alimentos e água.<sup>107</sup> Esta é uma questão sensível para as comunidades rurais que dependem da agricultura de subsistência e precisam de terra e água adequadas para produzir os alimentos dos quais as famílias dependem.<sup>108</sup>

Além disso, quando produtos químicos perigosos vazam para rios, lençóis freáticos e solo, os derramamentos podem ter efeitos severos sobre as comunidades locais, espécies aquáticas e gado.<sup>109</sup> As operações de mineração podem, portanto, ter um impacto negativo no acesso à água, seja afetando o abastecimento de água às comunidades locais ou poluindo os rios locais. Como a poluição dos rios locais, das águas subterrâneas e do solo afetam as espécies aquáticas e a pecuária, isso também pode reduzir o acesso aos alimentos.

A mineração em grande escala requer enormes quantidades de água e frequentemente esgota, desvia ou envenena os suprimentos de água na área, prejudicando o pastoreio e a agricultura,<sup>110</sup> o que pode ser prejudicial para o acesso a alimentos e água potável. Nos últimos anos, vários conflitos sobre o acesso a água potável e irrigação ocorreram.<sup>111</sup>

---

107 UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment n. 15, paras 1 and 6: “General Comment No. 12 (1999): The right to adequate food (art. 11)”, UN Doc E/C.12/1999/5, May, 12, 1999, paras. 1 and 4

108 Amnesty International, “*The Rights to Work and to an Adequate Standard of Living*”, *Mining and human rights in Senegal. Closing the gaps in protection*, May 2014, p. 30. See also <https://www.worldwildlife.org/places/amazon>.

109 Amnesty International, *Injustice Incorporated: Corporate Abuses and the Human Right to Remedy* (2014), Amnesty International Index: POL 30/001/2014, pp. 65-79.

110 The Amazon communities do not cultivate fruits and vegetables to any large degree, instead they rely on hunting and gathering. “Considering the forests’ plentiful wildlife, (...) everything from fish, birds, wild boars, even insects and bugs are at hunters’ disposal.” As for fish, the paiche, the pirarucu, the tambaqui, the jaraqui and the surubim the main source of protein in the Amazonian diet. As for meat, “In Brazil, maniçoba, is a dish made from the leaves of the manioc plant (which need to be simmered for seven days to remove poisonous hydrocyanic acid) combined with various pieces of bacon, sausage and other types of salted pork. Perhaps the most famous dish of the Brazilian Amazon is the distinctive pato no tucupi (duck served in exotic-tasting tucupi sauce)”. Source: <https://www.rainforestcruises.com/jungle-blog/what-do-people-eat-in-the-amazon>.

111 For more information in mining impacts and successful resistances, see Appendix C, Carlos Zorrilla, *Protecting your community from mining and other extractive operations, A Guide for Resistance*, 2<sup>nd</sup> edition, 2016, March 17, 2017, p. 44.

Metais pesados transportados por rios e fontes de água subterrânea podem envenenar a água potável, plantações, frutos do mar e pesca, não apenas nas imediações, mas também a centenas de quilômetros de distância.<sup>112</sup>

Embora os governos possam adquirir terras para “interesse públicos” e retirar pessoas, sob o direito internacional dos direitos humanos os estados devem observar as salvaguardas do devido processo, consultar todas as pessoas afetadas, dar-lhes uma oportunidade de sugerir alternativas aos despejos, fornecer reassentamento (moradia alternativa adequada ou terra se a terra agrícola for adquirida), compensação e recursos legais.<sup>113</sup> O não cumprimento dessas salvaguardas pode resultar em despejos forçados. O Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU define despejo forçado como “a remoção permanente ou temporária contra a vontade de indivíduos ou famílias das casas ou terrenos que eles ocupam, sem a provisão de, e acesso a, formas apropriadas de proteção legal.<sup>114</sup> Sob o direito internacional dos direitos humanos, despejos podem ser realizados apenas como último recurso, quando todas as alternativas viáveis ao despejo tenham sido exploradas e proteções processuais apropriadas estejam em vigor, tais como protocolos de consentimento livre, prévio e informado e consultas com comunidades afetadas. Os governos também devem garantir que ninguém fique desabrigado ou vulnerável à violação de outros direitos humanos como consequência do despejo.

---

112 Carlos Zorrilla, *Protecting your community from mining and other extractive operations, A Guide for Resistance*, 2<sup>nd</sup> edition, 2016, March 17, 2017, p. 9.

113 UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights: “General Comment 4: The right to adequate housing (Art. 11 (1) of the Covenant)” (13 December 1991) UN Doc E/1992/23; “General Comment 7: The right to adequate housing (art. 11.1 of the Covenant): forced evictions” (20 May 1997) UN Doc E/1998/22, annex IV (CESCR, General Comment 7), each available at: [tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/TB-Search.aspx?TreatyID=9&DocTypeID=11](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TB-Search.aspx?TreatyID=9&DocTypeID=11).

114 UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment n. 7: *The right to adequate housing* (Article 11.1 of the Covenant on Economic, Social and Cultural Rights) - forced evictions, (Sixteenth session, 20 May 1997), UN Doc. E/1998/22, Annex IV, para. 3.

Conforme explicado acima, as operações de mineração industrial exigem uma extensa quantidade de terra e recursos. Em geral, as comunidades rurais que vivem em terras sujeitas a licenças ou concessões para mineração não têm garantia de posse e são vulneráveis a despejos forçados de suas terras para acomodar operações de mineração industrial. Para os povos indígenas, que estão profundamente ligados à sua terra, o movimento pode significar a morte de suas culturas.

Além disso, “tráfico de terras pode ocorrer quando uma empresa extrativa oferece a compra de terras para obter acesso a suas concessões, ou como uma estratégia para vencer seus potenciais oponentes. Isso também leva à desintegração das comunidades, porque uma vez que suas terras são vendidas, os antigos proprietários geralmente deixam a área ”.<sup>115</sup>

Comunidades, incluindo indígenas, geralmente têm formas de lidar com distúrbios sociais ou naturais ou estresse. Esses mecanismos de enfrentamento incluem: solidariedade de grupo, confiança nos líderes e vizinhos, regras sociais não escritas, fortes laços familiares, identidade cultural e líderes fortes e comprometidos capazes de orientar a comunidade.<sup>116</sup> As empresas, no entanto, podem tentar deliberadamente enfraquecer uma comunidade e sua capacidade de se organizar efetivamente contra elas:<sup>117</sup> “Uma empresa pode tentar criar divisões espalhando informações falsas sobre o projeto, comprando certos membros da comunidade com presentes e trabalhos especiais bem pagos, desacreditando os líderes ou organizações que questionam o projeto de mineração, ou cooptando e/ou intimidando os líderes apoiando o projeto ”.<sup>118</sup>

---

115 Carlos Zorrilla, *Protecting your community from mining and other extractive operations, A Guide for Resistance*, 2<sup>nd</sup> edition, 2016, March 17, 2017, p. 9.

116 Carlos Zorrilla et al., *Protecting Your Community Against Mining Companies and Other Extractive Industries, A guide for Community Organizers*, 2009, p. 5.

117 Carlos Zorrilla et al., *Protecting Your Community Against Mining Companies and Other Extractive Industries, A guide for Community Organizers*, 2009, p. 5.

118 Carlos Zorrilla, *Protecting your community from mining and other extractive operations, A Guide for Resistance*, 2<sup>nd</sup> edition, 2016, March 17, 2017, p. 9.

Se as empresas enfrentam forte oposição da comunidade, elas podem recorrer a “medidas dissimuladas, como pagar a população local para acusar falsamente líderes da resistência de cometer crimes”. Em certos casos, as empresas empregam criminosos ou forças paramilitares para intimidar, ameaçar, ferir ou até mesmo matar pessoas. O fato de uma empresa pertencer parcial ou integralmente ao Estado também pode ser um fator potencialmente perigoso quando as estruturas do governo são corrompidas ou não têm legitimidade democrática. Esses Estados podem usar seu aparato de segurança e até mesmo o exército contra a população.

### 3. A EMPRESA MINERADORA: IDENTIFICAÇÃO E ATUAÇÃO

#### 3.1 Identificação da empresa brasil potássio Ltda.

A empresa Brazil Potash Corp. ou Potássio do Brasil Ltda. pertence ao banco de investimentos canadense Forbes & Manhattan (F&M).<sup>119</sup> F&M é um importante *merchant bank*<sup>120</sup> privado com foco global no setor de recursos, tecnologia, telecomunicações e jogos on-line. A F&M está sediada em Toronto, Ontário, Canadá, com escritórios, operações e ativos em todo o mundo”.<sup>121</sup>

---

119 Brazil Potash. Extract. Nourish. Flourish. 2017. p. 21. Disponível em <https://www.brazil-potash.com/investors/> . Acesso em 10jan2018.

120 De acordo com o site oficial da empresa Capital Merchant Bank, “Merchant Banking é o processo de atuar como gestor e / ou Agente de Project Finance, Fusões e Aquisições, e / ou Assessoria a clientes na “estruturação” dos financiamentos necessários para o seu projeto e / ou auxiliando-os nas suas negociações para a realização de um projeto”. Disponível em <http://www.capitalmbk.com.br/a/page.php?c=14>. Acesso em 10jan2018.

121 No original: “Forbes & Manhattan is a leading private merchant bank with a global focus on the resource-based sector, Technology, Telecommunications and on-line gaming. F&M is headquartered in Toronto, Ontario, Canada with offices, operations and assets across the globe”. Disponível em <http://forbesmanhattan.com>. Acesso em 10jan2018.



 <b>Brazil Potash</b> USD 460 million Advanced stage development potash project in Brazil with Feasibility Study and Preliminary License Forbes & Manhattan Ongoing	 <b>Belo Sun</b> Mkt Cap – CAD 460 million Gold mine being developed in Para State. Feasibility study completed and current mineral resource of 7.6 mtoz Forbes & Manhattan Ongoing	 <b>Irati Energy</b> Mkt Cap – CAD 55 million Oil shale company with projects located in South Brazil. 673 mtoz of best estimate resource and PEA completed Forbes & Manhattan Ongoing	 <b>Agua Resources</b> Mkt Cap – CAD 45 million Phosphate mine being developed in Rio Grande do Sul with PEA recently completed Forbes & Manhattan Ongoing	 <b>Sulliden Gold Corp.</b> Rio Alto & Sulliden Merger \$42M on closing F&M acquired Sulliden in March 2009 and resolved long-standing disputes regarding title. Current resource of 3.4moz Au (Ag co prod) Forbes & Manhattan Sold 2014	 <b>Desert Sun Mining</b> Sold for USD 750 million Acquired a controlling position in Desert Sun in 2002. Developed Jacobina mine to near production and sold 4 years later for \$750m Forbes & Manhattan Sold 2006
---	---	--	--	--	--

Ao redor do mundo, F&M tem em seu portfólio diversas empresas no setor mineiro, agrícola, energético, financeiro e tecnológico/jogos, operando no Canadá, Brasil, República Dominicana, Colômbia, Filipinas, Namíbia, África do Sul, Espanha, Romênia e Ucrânia.<sup>122</sup> De acordo com documento para investidores, F&M constrói e opera minas no Brasil desde 2002 e atualmente controla quatro empreendimentos minerários, agrícolas e energéticos no país: Brazil Potash, Belo Sun, Irati e Aguaia.<sup>123</sup>

### 3.2 Operações da Forbes & Manhattan (F&M) no Brasil e no mundo

Em um relatório que cobriu o período de agosto de 2012 a agosto de 2014, a RepRisk ESG Business Intelligence<sup>124</sup> revelou os dez mais controversos empreendimentos minerários no mundo. O relatório “analisa os incidentes negativos documentados, críticas e controvérsias relacionadas aos 10 projetos de mineração que receberam o Índice RepRisk mais alto (RRI). O RRI é o algoritmo da RepRisk que captura críticas e

122 Disponível em <http://www.forbesmanhattan.com/English/portfolio/fm-portfolio/fm-group-at-a-glance/default.aspx>. Acesso em 10jan2018.

123 Brazil Potash. Extract. Nourish. Flourish. 2017. P. 21. Disponível em <https://www.brazil-potash.com/investors/>. Acesso em 10jan2018.

124 RepRisk is the leading provider of business intelligence on environmental, social and governance (ESG) risks. Originally a due diligence tool for the financial sector, RepRisk runs the most comprehensive database on the ESG risks related to companies, projects, sectors and countries. Disponível em <https://www.businesswire.com/news/home/20140831005002/en/RepRisk-Releases-Report-Top-10-Controversial-Mining>. Acesso em 10jan2018.

quantifica a exposição de um projeto a questões polêmicas de ESG.”<sup>125</sup> Dentre estes projetos, figura a mina “Aviemoore Anthracite Coal Project”, na África do Sul, operada pela F&M. Segundo o relatório, em 31 de outubro de 2012, dois trabalhadores da mina Magdalena e Aviemoore, em KwaZulu-Natal, foram mortos a tiros pelo serviço de segurança privada da empresa após duas semanas de greve dos trabalhadores por melhores salários. No dia do tiroteio, os guardas de segurança supostamente perseguiram cerca de 100 grevistas nas matas próximas. No dia seguinte aos tiroteios, a polícia usou gás lacrimogêneo para dispersar 200 manifestantes que haviam bloqueado uma estrada principal perto das minas.<sup>126</sup> Este fato foi amplamente divulgado pela imprensa internacional.<sup>127</sup>

Yamana Gold, uma mina de ouro em operação na cidade de Jacobina, estado da Bahia, também é operada pela F&M.<sup>128</sup> No caso deste projeto, a Comissão Pastoral da Terra relata a expulsão forçada de 112 famílias de suas casas.<sup>129</sup> Em abril de 2017, após inspeção, o Ministério Público Estadual da Bahia detectou resíduos líquidos decorrentes da mineração de ouro na zona rural de Jacobina “em áreas próximas de residências, sítios e praças públicas e por onde passam rios

---

125 RepRisk Special Report: Most Controversial Mining Projects. Disponível em <https://www.reprisk.com/content/5-publications/1-special-reports/31-2014-08-27-reprisk-releases-report-on-most-controversial/2014-08-27-reprisk-releases-report-on-most-controversial.pdf>. Acesso em 10jan2018.

126 RepRisk Special Report: Most Controversial Mining Projects. Disponível em <https://www.reprisk.com/content/5-publications/1-special-reports/31-2014-08-27-reprisk-releases-report-on-most-controversial/2014-08-27-reprisk-releases-report-on-most-controversial.pdf>. Acesso em 10jan2018.

127 Disponível em [http://www.huffingtonpost.ca/2012/11/01/forbes-coal-shooting-south-africa\\_n\\_2057386.html](http://www.huffingtonpost.ca/2012/11/01/forbes-coal-shooting-south-africa_n_2057386.html); <https://www.news24.com/Archives/Witness/KZN-miners-shot-dead-20150430>; <https://www.dailymaverick.co.za/article/2012-11-19-unregulated-and-taking-root-sas-private-security-peril/#.WlY6zCP9vq0>. Acesso em 10jan2018.

128 Disponível em <http://www.forbesmanhattan.com/English/F-M-news/fm-news/Press-Release-Details/2012/Forbes--Manhattan-taps-into-Brazilian-resources/default.aspx>. Acesso em 10jan2018. Também: <http://www.miningweekly.com/article/forbes-manhattan-congratulates-yamana-gold-on-decade-of-jacobina-ops-brazil-2015-03-31>. Acesso em 10jan2018.

129 Disponível em <http://cptba.org.br/2011/09/30/mineracao-yamana-gold-expulsa-familias-em-jacobina/>. Acesso em 10jan2018.

que preenchem as barragens responsáveis pelo abastecimento humano de água no município”. No caso do Rio Itapicuruzinho, cujas amostras seriam avaliadas pela Embasa, os resíduos eram visíveis e de coloração “amarelada e barrenta”, em direção ao leito do rio. O MPE recomendou que a empresa suspendesse o fornecimento de água de mananciais afetados pela mineração.<sup>130</sup>

Belo Sun é outra mina operada pela F&B. Segundo o Instituto Socioambiental, promete ser a maior mineradora de ouro a céu aberto do Brasil e retirará, se for implementada, cerca de 60 toneladas de ouro em 12 anos. Ao final da exploração, deixará duas pilhas gigantes de rejeito de material estéril quimicamente ativo que terão, somadas, área de 346 hectares e 504 milhões de toneladas de rochas, sem plano para sua remoção.<sup>131</sup> Em novembro de 2017, um seminário na Universidade Federal do Pará em Belém, que tinha o objetivo de analisar os impactos socioambientais da exploração de ouro da mineradora canadense, foi cancelado por causa de ameaças e atos de violência praticados pelo prefeito, Dirceu Biancardi (PSDB), e um grupo de apoiadores vindos do município de Senador José Porfírio, onde a mineradora pretende se instalar. Segundo reportagens, Biancardi, que é defensor da mineradora, entrou no evento aberto ao público, mas seus apoiadores trancaram o auditório e, aos gritos, intimidaram os professores.<sup>132 133 134</sup> Segundo o Ministério Público Federal, em 06 de dezembro de 2017, o Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF-1) anulou a Licença de Instalação (LI) da mineradora canadense

---

130 Ver em <http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2017-04/bahia-apos-denuncia-de-vazamento-de-residuos-empresa-avalia-qualidade-da-agua>. Acesso em 10jan2018.

131 Ver em: <https://www.socioambiental.org/pt-br/noticias-socioambientais/justica-derruba-licenca-de-belo-sun>

132 Ver em: <https://g1.globo.com/pa/para/noticia/evento-que-debatia-impactos-ambientais-de-projeto-de-extracao-de-ouro-vira-caso-de-policia-em-belem.ghtml>

133 Ver em: <http://amazoniareal.com.br/prefeito-que-defende-mineradora-belo-sun-ameaca-professores-em-seminario-da-ufpa/>

134 Ver em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2017-11/pesquisadores-denunciam-ameaca-por-criticas-projeto-de-mineracao-no-xingu>

Belo Sun. Por unanimidade, os três desembargadores da 6ª Turma mantiveram a suspensão da Licença de Instalação da mineradora Belo Sun até o cumprimento da legislação indigenista. Ela obriga a elaboração de estudos de impacto ambiental e a realização do processo de Consulta Livre, Prévia e Informada (CLPI) aos índios impactados da forma descrita no protocolo de consulta de cada povo antes da instalação da mina na Volta Grande do Xingu (PA).<sup>135</sup>

### 3.3 O Canadá e a mineração

O Canadá é um país com forte tradição mineira e líder internacional no setor.<sup>136</sup> Há mais empresas mineradoras domiciliadas no Canadá do que em qualquer outro país do mundo, sendo que 41% das maiores companhias mineradoras que operam na América Latina são canadenses.<sup>137</sup>

Segundo Sacher<sup>138</sup>, em nível doméstico, as leis canadenses que regem a atividade mineraria são sumamente permissivas e as autoridades políticas fornecem apoios múltiplos ao setor, buscando difundir seu modelo além de suas fronteiras.<sup>139</sup> Além disso, o Canadá não endossou

---

135 Ver em: <http://www.mpf.mp.br/regiao1/sala-de-imprensa/noticias-r1/trf1-ordena-consulta-previa-a-indigenas-afetados-pela-mineradora-belo-sun-e-mantem-suspensao-do-licenciamento>

136 William Sacher. El modelol minero canadiense: saqueo e impunidad institucionalizados. **Acta Sociológica** núm. 54, enero-abril de 2010, pp. 49-67.

137 Imai, Shin and Gardner, Leah and Weinberger, Sarah, The ‘Canada Brand’: Violence and Canadian Mining Companies in Latin America (December 1, 2017). **Osgoode Legal Studies Research Paper** No. 17/2017. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2886584> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2886584>. Accessed on Jan, 10th 2018.

138 William Sacher. El modelol minero canadiense: saqueo e impunidad institucionalizados. **Acta Sociológica** núm. 54, enero-abril de 2010, pp. 49-67.

139 “The Canadian government continues to promote the “Canada Brand” by relying on voluntary, non-enforceable Corporate Social Responsibility (CSR) codes to measure company conduct. The two main government offices responsible for CSR are the Office of the Extractive Sector Corporate Social Responsibility Counsellor (CSR Counsellor) and the National Contact Point (NCP) under the Organization of Economic Cooperation and Development (OECD). Neither office conducts investigations, nor do they have the power to sanction companies directly or compensate victims. Their only power is to recommend the withdrawal of Canadian govern-

a Declaração Universal dos Direitos dos Povos Indígenas nem ratificou a Convenção 169 da OIT.<sup>140</sup> Na Bolsa de Valores de Toronto, centenas de multinacionais encontram uma plataforma ideal para monitorar projetos mineiros ao redor do mundo<sup>141</sup>. Apesar de um grande número destes projetos causarem impunemente o que o autor chama de externalidades socioeconômicas de grande magnitude, as multinacionais contam com apoio político<sup>142</sup>, financeiro e moral<sup>143</sup> do governo canadense.

O país tem sido criticado internacionalmente pela ausência de supervisão sobre as atividades de suas empresas mineradoras. De acordo com o relatório “The ‘Canada Brand’: Violence and Canadian Mining Companies in Latin America”, inúmeros são os atos de violência ligados aos projetos minerários canadenses e envolvem diferentes tipos de pessoas:

A violência ligada aos projetos de mineração canadense abrange uma ampla faixa geográfica. Dos 14 países que estudamos, as mortes

---

ment financial and embassy support. There is no indication that there is any systematic review of company behaviour nor any publicly available information to indicate that the current CSR Counsellor has responded to reports of violence or considered withdrawing Canadian embassy support.” Imai, Shin and Gardner, Leah and Weinberger, Sarah, The ‘Canada Brand’: Violence and Canadian Mining Companies in Latin America (December 1, 2017). **Osgoode Legal Studies Research Paper** No. 17/2017. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2886584> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2886584>. Accessed on Jan, 10th 2018.

140 Ver status de ratificação da Convenção 169 da OIT em: [http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:11300:0::NO::P11300\\_INSTRUMENT\\_ID:312314](http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:11300:0::NO::P11300_INSTRUMENT_ID:312314)

141 Além disso, os regulamentos da TMX estipulam que as empresas não são obrigadas a divulgar informações que não sejam do interesse dos acionistas. Em Toronto, há especulações sobre concessões de mineração que foram adquiridas ou que são exploradas ao custo de danos indescritíveis, mas as empresas não são obrigadas a prestar contas. In: William Sacher. El modelol minero canadiense: saqueo e impunidad institucionalizados. **Acta Sociológica** núm. 54, enero-abril de 2010, p. 59.

142 través de su red de embajadas y delegaciones comerciales, el gobierno canadiense brinda un apoyo diplomático incondicional a sus empresas mineras activas en otros países y ejerce todo tipo de presión a sus autoridades, y no duda en asumir públicamente su rol de lobbyista. In: William Sacher. El modelol minero canadiense: saqueo e impunidad institucionalizados. **Acta Sociológica** núm. 54, enero-abril de 2010, p. 60.

143 As jubilaciones de los canadienses dependen de las ganancias que reciben las empresas mineras; ganancias que, como hemos de señalar más adelante, enfrentan gravísimas acusaciones de abusos e irregularidades. In: William Sacher. El modelol minero canadiense: saqueo e impunidad institucionalizados. **Acta Sociológica** núm. 54, enero-abril de 2010, p. 60.

ocorreram em 11; os ferimentos em 13; e reclamações legais, prisões e detenções, foram registrados em 12. A violência física foi, de longe, mais prevalente na Guatemala, que representou 27,3% das mortes, 50% dos desaparecimentos, 22% das lesões e 73,3% dos casos de violência sexual. Em contrapartida, a criminalização e as reclamações legais eram mais prevalentes no México, que representavam 42,3% dos mandados e reclamações legais, e 13,2% das prisões, detenções e denúncias. Deve-se notar que o México era o país do maior número de projetos de mineração (6) ligados à violência relatada.<sup>144</sup>

Entre os alvos dos atos de violência, segundo o relatório, incluem-se membros das comunidades que se opõem aos projetos minerários e defensores de direitos humanos.<sup>145</sup> Em relação à violência sexual, o relatório aponta que os registros, embora existentes, são subnotificados. Quanto aos protestos, o relatório aponta se tratarem de contextos propícios para violência e criminalização por parte de forças de segurança pública e privada contratada pelas empresas.<sup>146</sup> É também comum a edição de leis por parte dos Estados com o objetivo de impedir e criminalizar atos de resistência contra os empreendimentos econômicos.<sup>147</sup>

#### **4 O ARCABOUÇO LEGAL DE PROTEÇÃO APLICÁVEL AO POVO MURA**

Os povos indígenas brasileiros contam, atualmente, com um amplo e protetivo marco jurídico nacional e internacional. Os membros

---

144 William Sacher. El modelol minero canadiense: saqueo e impunidad institucionalizados. **Acta Sociológica** núm. 54, enero-abril de 2010, P. 12.

145 William Sacher. El modelol minero canadiense: saqueo e impunidad institucionalizados. **Acta Sociológica** núm. 54, enero-abril de 2010, P. 13.

146 William Sacher. El modelol minero canadiense: saqueo e impunidad institucionalizados. **Acta Sociológica** núm. 54, enero-abril de 2010, P. 17.

147 William Sacher. El modelol minero canadiense: saqueo e impunidad institucionalizados. **Acta Sociológica** núm. 54, enero-abril de 2010, P. 19.

das comunidades, pela sua própria condição humana, e as comunidades, no que concerne aos direitos humanos coletivos, são sujeitos de todos os direitos humanos reconhecidos nacional e internacionalmente sem qualquer discriminação.

Em nível internacional, o Brasil é signatário de uma série de tratados de direitos humanos.<sup>148</sup> No sistema universal de proteção de direitos humanos criado e gerido pela Organização das Nações Unidas (ONU), o Brasil é signatário de praticamente todos os tratados<sup>149</sup>, que garantem, entre outros, os seguintes direitos: vida, igualdade e não-discriminação, integridade pessoal e proteção contra tortura e outros tratamentos degradantes, desumanos e cruéis, proteção contra a escravidão, liberdade de expressão, de religião e crença, de associação e reunião, recurso efetivo, garantias processuais, princípio da presunção de inocência, nacionalidade, residência. Além disso, enquanto membros de minorias, os indivíduos têm

---

148 No que se refere à legislação internacional relativa aos direitos humanos dos povos indígenas aplicável no Brasil, o §2º do art. 5º da Constituição de 1988 explícita e diretamente incorpora ao ordenamento jurídico doméstico os direitos e garantias decorrentes dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte. Ademais, de acordo com entendimento assentado pelo STF no julgamento do Recurso Extraordinário nº 466343/SP (Relator Ministro Cezar Peluso em 03.12.2008), Tratados Internacionais de Direitos Humanos têm status normativo supralegal. E, por força do §3º do mesmo art. 5º, introduzido pela EC 45/14, tais tratados serão equivalentes às emendas à Constituição quando aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros. In: MAUÉS, Antonio Moreira. Supralegalidade dos Tratados Internacionais de Direitos Humanos e Interpretação Constitucional. Sur. Revista Internacional de Direitos Humanos. v. 10, n. 18, jun. 2013, p. 215-234.

149 Os nove principais tratados foram assinados e ratificados pelo Brasil, exceto o último: International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR), 1966; International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR), 1966; International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (ICERD), 1965; Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (CEDAW), 1979; Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, 1984; Convention on the Rights of the Child, 1989; International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families, 1990; Convention on the Rights of Persons with Disabilities, 2006; International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance, 2007, not yet entered into force.

direito de usufruir de sua própria vida cultural, de professar e praticar sua própria religião e usar sua própria língua.<sup>150</sup>

No sistema regional interamericano, o Brasil também é signatário e ratificou a maior parte dos tratados de direitos humanos,<sup>151</sup> com destaque para a Convenção Americana de Direitos Humanos, que garante o direito à propriedade privada, inclusive a comunal. No âmbito deste sistema, a Corte Interamericana de Direitos Humanos, cuja jurisdição o Brasil reconheceu em 1998,<sup>152</sup> tem desenvolvido uma ampla jurisprudência em relação aos direitos dos povos indígenas à propriedade comunal das terras que tradicionalmente ocupam e à necessidade de serem previamente consultados em todos os casos em que possam ser afetados, incluindo aí empreendimentos econômicos em suas terras ou no seu entorno.<sup>153</sup>

Os povos indígenas são ainda titulares de certos direitos coletivos e diferenciados baseados no direito de conservar e manter sua própria cultura, hábitos e costumes, os quais se encontram previstos

---

150 Art. 27, do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos da ONU.

151 Ver *status* de ratificação das convenções interamericanas de direitos humanos em: <http://cidh.oas.org/Basicos/Portugues/TOC.Port.htm>.

152 Ver em: [http://cidh.oas.org/Basicos/Portugues/d.Convencao\\_Americana\\_Ratif.htm](http://cidh.oas.org/Basicos/Portugues/d.Convencao_Americana_Ratif.htm)

153 A Corte Interamericana confirmou que os Estados têm a obrigação de consultar os povos indígenas e tribais em questões relacionadas aos seus territórios ancestrais. Este direito decorre da obrigação geral do Estado de garantir o exercício livre e pleno dos direitos consagrados na CADH, de modo a que ele deve organizar adequadamente todo o aparelho de estrutura estatal e suas normas e instituições permitindo a criação de canais de diálogos sustentáveis, efetivos e confiáveis para os povos indígenas e tribais em procedimentos de consulta e participação através de suas instituições representativas. Nesse sentido, consultar: IACHR., Case of the Community Garifuna Triunfo de la Cruz & its members v. Honduras. Merits, Reparations and Costs. Judgment of October 8, 2015. Series C No. 305; IACHR., Case of Kichwa Indigenous People of Sarayaku v. Ecuador. Merits and reparations. Judgment of June 27, 2012. Series C No. 245; IACHR., Case of the Mayagna (Sumo) Awas Tingni Community v. Nicaragua. Merits, Reparations and Costs. Judgment of August 31, 2001. Series C No. 79; IACHR., Case of the Xákmok Kásek Indigenous Community. v. Paraguay. Merits, Reparations and Costs. Judgment of August 24, 2010. Series C No. 214; IACHR., Case of the Kaliña and Lokono Peoples v. Suriname. Merits, Reparations and Costs. Judgment of November 25, 2015. Series C No. 309; IACHR., Case of the Saramaka People. v. Suriname. Preliminary Objections, Merits, Reparations, and Costs. Judgment of November 28, 2007 Series C No. 172.





as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens”.

No § 1º, conceitua as terras tradicionalmente ocupadas pelos índios como aquelas habitadas por eles em caráter permanente, as utilizadas para suas atividades produtivas, as imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar e as necessárias a sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições. Nos § 2º e 4º estabelece seu regime jurídico, destinando-as à posse permanente dos índios, reconhecendo-lhes o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes, estabelecendo a imprescritibilidade dos direitos sobre elas, e protegendo-as como bens inalienáveis e indisponíveis. Como decorrência, no § 3º, estabelece que “o aproveitamento dos recursos hídricos, incluídos os potenciais energéticos, a pesquisa e a lavra das riquezas minerais em terras indígenas só podem ser efetivados com autorização do Congresso Nacional, ouvidas as comunidades afetadas, ficando-lhes assegurada participação nos resultados da lavra, na forma da lei”. No § 6º, determina que “são nulos e extintos, não produzindo efeitos jurídicos, os atos que tenham por objeto a ocupação, o domínio e a posse das terras a que se refere este artigo, ou a exploração das riquezas naturais do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes, ressalvado relevante interesse público da União, segundo o que dispuser lei complementar, não gerando a nulidade e a extinção direito a indenização ou a ações contra a União, salvo, na forma da lei, quanto às benfeitorias derivadas da ocupação de boa fé”.<sup>162</sup>

Relativamente à mineração, a exploração do subsolo em terras historicamente ocupadas por povos indígenas depende da aprovação de instrumento legislativo específico regulando a matéria. Todavia, passados quase trinta anos da promulgação da Constituição, inexistente lei específica

---

162 BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil, 1988. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em 10Jan 2018.

que supra o requisito constitucional. Isso não impede que, de acordo com o relatório “Mineração em Terras Indígenas na Amazônia brasileira”, publicado em 2013 e desenvolvido pelo Instituto Socioambiental (ISA), haja 104 processos titulados e 4.116 interesses minerários incidentes em 152 Terras Indígenas no território amazônico.<sup>163</sup> A Terra Indígena Xikrin do Caté, por exemplo, soma 120 requerimentos de pesquisa que totalizam cerca de um milhão de hectares, enquanto o território possui apenas 439 mil hectares. Isso demonstra a dimensão do interesse das empresas mineradoras, que vêm especulando o potencial econômico dos minerais sob o solo habitado pelas comunidades tradicionais antes mesmo da regulação exigida pelo texto constitucional.<sup>164</sup>

Com ou sem regulação minerária, os povos indígenas brasileiros têm o direito incontestável de serem consultados previamente em relação a qualquer medida que afete suas vidas, conforme entendimento consolidado na Corte Interamericana de Direitos Humanos.<sup>165</sup> A mesma Corte já decidiu que o direito de ser consultado independente do fato de a terra

---

163 INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL (ISA). *Mineração em Terras Indígenas na Amazônia brasileira em 2013*. ROLLA, Alicia; RICARDO, Fany (Org.). ISA, São Paulo: 2013.

164 INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL (ISA). **Mineração em Terras Indígenas na Amazônia brasileira em 2013**. ROLLA, Alicia; RICARDO, Fany (Org.). ISA, São Paulo: 2013.

165 “166. A obrigação de consultar as comunidades e povos indígenas e tribais sobre toda medida administrativa, ou legislativa, que afete seus direitos reconhecidos na legislação interna e internacional, bem como a obrigação de assegurar os direitos dos povos indígenas de participar das decisões dos assuntos que digam respeito a seus interesses, está em relação direta com a obrigação geral de garantir o livre e pleno exercício dos direitos reconhecidos na Convenção (artigo 1.1). Isso implica o dever de organizar, adequadamente, todo o aparato governamental e, em geral, todas as estruturas mediante as quais se manifesta o exercício do poder público, de maneira que sejam capazes de assegurar juridicamente o livre e pleno exercício dos direitos.<sup>216</sup> O acima exposto implica a obrigação de estruturar as normas e instituições de modo que a consulta às comunidades indígenas, autoctones, nativas, ou tribais, possa ser realizada, efetivamente, em conformidade com as normas internacionais na matéria.<sup>217</sup> Desse modo, os Estados devem incorporar essas normas aos processos de consulta prévia, de maneira a gerar canais de diálogos sustentados, efetivos e confiáveis com os povos indígenas nos procedimentos de consulta e participação por meio de suas instituições representativas. (IACHR., *Case of Kichwa Indigenous People of Sarayaku v. Ecuador*. Merits and reparations. Judgment of June 27, 2012. Series C No. 245)

que ocupam estar ou não demarcada, o que é o caso das terras Guapenu, Soares e outras habitadas pelos Muras.<sup>166</sup> Além disso, também determinou que o direito à terra torna-se sem sentido se os povos que ela ocupam não tiverem controle dos recursos nela existentes, o que é decorrência do seu direito à autodeterminação.<sup>167</sup>

A consulta, e em alguns casos o consentimento, devem ser não apenas prévios, mas livres e informados. As diretrizes do Programa das Nações Unidas para redução de emissões geradas pelo desmatamento e pela degradação das florestas (UN-REDD) definem, de forma clara, o que cada um destes requisitos significa e implica:<sup>168</sup>

---

166 “109. (1) the traditional possession by the indigenous peoples of their lands has the same effects as a title of full ownership granted by the State; (2) traditional ownership grants the indigenous peoples the right to demand official recognition of their ownership and its registration; (3) the State must delimit, demarcate and grant collective title to the lands to the members of the indigenous communities”. (Case of the Xákmok Kásek Indigenous Community. v. Paraguay. Merits, Reparations and Costs. Judgment of August 24, 2010. Series C No. 214);

“151 possession of the land should suffice for indigenous communities lacking real title to property of the land to obtain official recognition of that property, and for consequent registration.” (Case of the Mayagna (Sumo) Awas Tingni Community v. Nicaragua. Merits, Reparations and Costs. Judgment of August 31, 2001. Series C No. 79; IACHR)

167 “122. the right to use and enjoy their territory would be meaningless in the context of indigenous and tribal communities if said right were not connected to the natural resources that lie on and within the land. That is, the demand for collective land ownership by members of indigenous and tribal peoples derives from the need to ensure the security and permanence of their control and use of the natural resources, which in turn maintains their very way of life. This connectedness between the territory and the natural resources necessary for their physical and cultural survival is precisely what needs to be protected under Article 21 of the Convention in order to guarantee the members of indigenous and tribal communities’ right to the use and enjoyment of their property. From this analysis, it follows that the natural resources found on and within indigenous and tribal people’s territories that are protected under Article 21 are those natural resources traditionally used and necessary for the very survival, development and continuation of such people’s way of life”. (Case of the Saramaka People. v. Suriname. Preliminary Objections, Merits, Reparations, and Costs. Judgment of November 28, 2007 Series C No. 172.)

168 The UN-REDD Programme is the United Nations collaborative initiative on Reducing Emissions from Deforestation and forest Degradation (REDD+) in developing countries. The Programme was launched in 2008 and builds on the convening role and technical expertise of the Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), the United Nations Development Programme (UNDP) and the United Nations Environment Programme

“Livre” refere-se a um consentimento dado voluntariamente e ausente de “coerção, intimidação ou manipulação”. Refere-se também a um processo que é autodirigido pela comunidade de quem o consentimento é procurado, livre de coação, expectativas ou cronogramas que são impostos externamente. Assim, devem-se observar as seguintes condições:

- As partes interessadas determinam o processo, o cronograma e a estrutura de tomada de decisão;
- As informações são transparentes e objetivamente apresentadas a pedido das partes interessadas;
- O processo é livre de coação, viés, condições, suborno ou recompensas;
- Reuniões e decisões ocorrem em locais e horários e em idiomas e formatos determinados pelas partes interessadas; e
- Todos os membros da comunidade são livres para participar independentemente do sexo, idade ou permanência.<sup>169</sup>

---

(UNEP). The UN-REDD Programme supports nationally-led REDD+ processes and promotes the informed and meaningful involvement of all stakeholders, including indigenous peoples and other forest-dependent communities, in national and international REDD+ implementation. In: UN-REDD Programme Guidelines on Free, Prior, and Informed Consent, 2013. Available at <https://www.unclearn.org/sites/default/files/inventory/un-redd05.pdf> Accessed on Jan 10th 2018.

- 169 Sobre este requisito, a Corte Interamericana manifestou-se da seguinte forma: “A consulta tampouco deve se esgotar num mero trâmite formal, mas deve ser concebida como “um verdadeiro instrumento de participação”, “que deve responder ao objetivo último de estabelecer um diálogo entre as partes, baseado em princípios de confiança e respeito mútuos, e com vistas a alcançar um consenso entre elas”. Nesse sentido, é inerente a toda consulta com comunidades indígenas o estabelecimento de “um clima de confiança mútua”, e a boa-fé exige a ausência de qualquer tipo de coerção por parte do Estado, ou de agentes, ou terceiros que atuem com sua autorização ou aquiescência. Além disso, a mesma consulta, com boa-fé, é incompatível com práticas como as intenções de desintegração da coesão social das comunidades afetadas, seja mediante a corrupção dos líderes comunais ou do estabelecimento de lideranças paralelas, seja por meio de negociações com membros individuais das comunidades, contrárias às normas internacionais. Do mesmo modo, a legislação e a jurisprudência nacional de Estados da região<sup>247</sup> têm-se referido a esse requisito de boa-fé.” (IACHR., Case of Kichwa Indigenous People of Sarayaku v. Ecuador. Merits and reparations. Judgment of June 27, 2012. Series C No. 245. Para. 186. Disponível em <http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2016/04/dd8acea6c7256808b84889d6499e6aaa.pdf>. Acesso em 11jan2018.)

“Prévio” significa que o consentimento é buscado com antecedência suficiente a qualquer autorização ou início de atividades. O termo refere-se a um período de antecedência a uma atividade ou processo a respeito dos quais o consentimento deve ser solicitado, bem como o período entre o momento em que o consentimento é solicitado e o momento em que é dado ou recusado. “Prévio” ainda refere-se aos estágios iniciais de um plano de desenvolvimento ou de investimento, não só quando é necessário obter aprovação da comunidade.

- Prévio implica que seja dado tempo para entender, acessar e analisar informações sobre a atividade proposta. O montante de tempo necessário dependerá dos processos de tomada de decisão dos titulares de direitos;
- As informações devem ser fornecidas antes que as atividades possam ser iniciadas ou no início de uma atividade, processo ou fase de implementação, incluindo conceituação, design, proposta, informação, execução e avaliação seguinte; e
- O cronograma de tomada de decisão estabelecido pelos detentores dos direitos deve ser respeitado, à medida que se retira o necessário para entender, analisar e avaliar as ações sob consideração de acordo com seus próprios costumes.<sup>170</sup>

---

170 Sobre a antecedência da consulta, a Corte Interamericana manifestou-se nos seguintes termos:

“Sobre o assunto, este Tribunal observou que se deve consultar, em conformidade com as próprias tradições do povo indígena, nas primeiras etapas do plano de desenvolvimento, ou investimento, e não unicamente quando surja a necessidade de obter a aprovação da comunidade, se fosse o caso, pois o aviso antecipado permite um tempo adequado para a discussão interna nas comunidades, e para oferecer uma adequada resposta ao Estado.”

(IACHR., Case of Kichwa Indigenous People of Sarayaku v. Ecuador. Merits and reparations. Judgment of June 27, 2012. Series C No. 245. Para. 180 (see also Par. 167 and 177). Disponível em <http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2016/04/dd8acea-6c7256808b84889d6499e6aaa.pdf>. Acesso em 11jan2018.)

“Informado” refere-se principalmente à natureza do engajamento e ao tipo de informação que deve ser fornecido antes de buscar o consentimento e também como parte do processo de consentimento em curso. A informação deve ser:

- Acessível, clara, consistente, precisa, constante e transparente;
- Entregue em linguagem e formato culturalmente apropriados (incluindo rádio, vídeo, gráficos, documentários, fotos, apresentações orais);
- Objetiva, cobrindo o potencial positivo e negativo das atividades de REDD+ e as conseqüências de dar ou reter o consentimento;
- Completa, abrangendo o espectro de potenciais impactos sociais, financeiros, políticos, culturais e ambientais, incluindo informações científicas com acesso a fontes originais na linguagem apropriada;
- Entregue de uma maneira que fortaleça e não desestrutura as culturas indígenas ou locais;
- Entregue por pessoal culturalmente apropriado, em locais culturalmente apropriados, e incluir capacitação de instrutores indígenas ou locais;
- Entregue com tempo suficiente para ser entendido e verificado;
- Alcance as comunidades rurais mais remotas, as mulheres e os marginalizados; e
- Fornecido de forma contínua e ao longo do processo de consentimento.<sup>171</sup>

---

171 Sobre o requisito da informação especialmente em relação aos estudos de impacto ambiental, este foi o pronunciamento da Corte Interamericana:  
“Este Tribunal estabeleceu, em outros casos, que as consultas a povos indígenas devem-se realizar mediante procedimentos culturalmente adequados, isto é, em conformidade com suas próprias tradições.” [...] “a Corte determinou que os Estudos de Impacto Ambiental “servem para avaliar o possível dano, ou impacto, que um projeto de desenvolvimento, ou

“Consentimento” refere-se à decisão coletiva tomada pelos titulares de direitos e obtida através dos processos de tomada de decisão habituais dos povos ou comunidades afetados. O consentimento deve ser buscado, concedido ou negado de acordo com a dinâmica político-administrativa formal ou informal única de cada comunidade. O consentimento é:

- Uma decisão livremente dada que pode ser um “Sim” ou um “Não”, incluindo a opção de reconsiderar se as mudanças propostas forem alteradas ou se surgirem novas informações relevantes para as ações propostas;
- Uma decisão coletiva determinada pelos povos afetados (por exemplo, consenso, maioria, etc.) de acordo com seus próprios costumes e tradições;
- A expressão de direitos (autodeterminação, terras, recursos e territórios, cultura); e

---

investimento, pode ter sobre a propriedade e comunidade em questão. O objetivo desses [estudos] não é [unicamente] ter alguma medida objetiva do possível impacto sobre a terra e as pessoas, mas também [...] assegurar que os membros do povo [...] tenham conhecimento dos possíveis riscos, inclusive os riscos ambientais e de salubridade”, para que possam avaliar se aceitam o plano de desenvolvimento ou investimento proposto, “com conhecimento e de forma voluntária”. [...] “Por outro lado, a Corte estabeleceu que os Estudos de Impacto Ambiental devem ser realizados conforme as normas internacionais e boas práticas pertinentes;<sup>273</sup> respeitar as tradições e a cultura dos povos indígenas; e ser concluídos previamente à outorga da concessão, já que um dos objetivos da exigência desses estudos é garantir o direito do povo indígena de ser informado acerca de todos os projetos propostos em seu território.<sup>274</sup> Portanto, a obrigação do Estado de supervisionar os Estudos de Impacto Ambiental coincide com seu dever de garantir a efetiva participação do povo indígena no processo de outorga de concessões. Além disso, o Tribunal acrescentou que um dos pontos sobre os quais deveria tratar o estudo de impacto social e ambiental é o impacto acumulado que tem gerado os projetos existentes, e os que gerarão os projetos que tenham sido propostos.” (IACHR., Case of Kichwa Indigenous People of Sarayaku v. Ecuador. Merits and reparations. Judgment of June 27, 2012. Series C No. 245. Para. 201, 204-206. Disponível em <http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2016/04/dd8acea6c7256808b84889d6499e6aaa.pdf>. Acesso em 11jan2018.)



- Dado ou negado em fases, em períodos específicos de tempo ou fases distintas de REDD +. Não é um processo de um único estágio.<sup>172, 173</sup>

Em relação à necessidade de consentimento, a Declaração Universal dos Direitos dos Povos Indígenas exige nos seguintes casos e artigos:

<b>Artigo</b>	<b>Previsão</b>
10	Remoção de povos indígenas
19	Adoção e implementação de medidas legislativas e administrativas que possam afetar os povos indígenas.
30	Uso das terras e territórios para atividades militares.
32	Previamente à aprovação de qualquer projeto que afete suas terras, territórios e recursos, particularmente em conexão com desenvolvimento, utilização e exploração de recursos minerais, água e outros.
36	Facilitar o exercício e garantir a implementação do direito de manter e desenvolver contatos, relações e cooperação com seus próprios membros assim como com outras pessoas fora de suas fronteiras.

172 A Corte Interamericana de Direitos Humanos considerou inválido, para fins de consulta prévia, o plano de impacto ambiental no caso do Povo Indígena Kichwa de Sarayaku pois: “No presente caso, a Corte observa que o plano de impacto ambiental: a) foi realizado sem a participação do Povo Sarayaku; b) foi realizado por uma entidade privada, subcontratada pela empresa petrolífera, sem que conste que tenha sido submetido a um controle estrito posterior por parte de órgãos estatais de fiscalização; e c) não levou em conta a influência social, espiritual e cultural que as atividades de desenvolvimento previstas podiam ter sobre o Povo Sarayaku. Portanto, o Tribunal conclui que o plano de impacto ambiental não foi realizado em conformidade com o disposto em sua jurisprudência ou com as normas internacionais sobre a matéria.” (IACHR., Case of Kichwa Indigenous People of Sarayaku v. Ecuador. Merits and reparations. Judgment of June 27, 2012. Series C No. 245. Para. 207 and 211. Disponível em <http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2016/04/dd8acea-6c7256808b84889d6499e6aaa.pdf>. Acesso em 11jan2018.)

173 UN-REDD Programme Guidelines on Free, Prior, and Informed Consent, 2013. P. 18-20. Available at <https://www.unclearn.org/sites/default/files/inventory/un-redd05.pdf> Accessed on Jan 10th 2018.

## 5 RESPONSABILIDADE DE EMPRESAS E DO ESTADO EM RELAÇÃO A DIREITOS HUMANOS

### 5.1 As transnacionais e os obstáculos para sua responsabilização

Algumas empresas transnacionais desfrutam hoje de uma posição central em relação à governança global. Walmart, Apple e Shell são mais ricas que Rússia, Bélgica e Suécia. Das cem (100) maiores “economias” mundiais, sessenta e nove (69) são empresas transnacionais, dentre as quais muitas são mineradoras<sup>174</sup>. A proporção vem aumentando de forma abrupta nos últimos anos:<sup>175</sup>

- 1945: 0 das 100 maiores economias eram corporações; 100 eram Estados-nação;
- 2013: 47 das 100 maiores economias eram corporações; 53 eram Estados-nação;
- 2014: 63 das 100 maiores economias eram corporações; 37 eram Estados-nação;
- 2015: 69 das 100 maiores economias eram corporações; 31 eram Estados-nação.

Na América Latina, a atuação das transnacionais na exploração dos recursos naturais insere-se no cenário econômico globalizado que transpassa as fronteiras estatais e onde há uma grande demanda por

---

174 Global Justice Now. 10 biggest corporations make more money than most countries in the world combined. 2016. Disponível em <http://www.globaljustice.org.uk/news/2016/sep/12/10-biggest-corporations-make-more-money-most-countries-world-combined>. Acesso em 10jan2018.

175 Global Justice Now. Corporations vs governments revenues: 2015 data. Disponível em [http://www.globaljustice.org.uk/sites/default/files/files/resources/corporations\\_vs\\_governments\\_final.pdf](http://www.globaljustice.org.uk/sites/default/files/files/resources/corporations_vs_governments_final.pdf). Acesso em 10jan2018.

minérios.<sup>176</sup> As particularidades do processo de investimento e produção exigem empresas capazes de investir um grande capital por um grande lapso temporal, aumentando os índices de risco de prejuízo e fazendo com que o mercado seja propício para aquelas empresas com o tamanho suficiente para mitigar o risco – as transnacionais.<sup>177</sup> Entre 2000 e 2015 se concentraram as maiores transações empresariais entre empresas do setor da mineração metálica. Do montante total de aquisições e fusões, 92% correspondem a empresas de oito países, dos quais destacam-se Brasil, Chile, Peru e México como os principais destinos das operações. Por outro lado, os quatro principais compradores foram Canadá, China, Estados Unidos e Reino Unido.<sup>178</sup>

Ao mesmo tempo em que criam empregos e movimentam a economia nos países hospedeiros, muitas transnacionais estão implicadas em sérias e recorrentes violações de direitos humanos e danos ambientais ao redor do mundo, como vimos acima. Cada vez mais, estudos têm mostrado que apesar da culpa pelos danos<sup>179</sup>, raros são os casos em que os afetados conseguem responsabilizá-las e ser devidamente reparados. Isso ocorre especialmente quando a empresa comete abusos fora do país de sua sede (extraterritorialmente) e por meio de suas subsidiárias. Nesse

---

176 COMISSION INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (CIDH). Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo. OEA, 2015.

177 COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA E O CARIBE (CEPAL). O Investimento Estrangeiro Direto na América Latina e no Caribe. Nações Unidas, 2016. Disponível em: < <http://www.cepal.org/ptbr/publicaciones/40215-o-investimento-estrangeiro-direto-america-latina-caribe2016-documento>>. Acesso em: 05 nov. 2017.

178 COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA E O CARIBE (CEPAL). O Investimento Estrangeiro Direto na América Latina e no Caribe. Nações Unidas, 2016. Disponível em: < <http://www.cepal.org/ptbr/publicaciones/40215-o-investimento-estrangeiro-direto-america-latina-caribe2016-documento>>. Acesso em: 05 nov. 2017.

179 Olivier De Schutter. Rights in action. In: International Federation for Human Rights (FIDH). Corporate Accountability for Human Rights Abuses. A Guide for Victims and NGOs on Recourse Mechanisms. 3rd ed. Paris: FIDH, 2016. P. 7. Available at [https://www.fidh.org/IMG/pdf/corporate\\_accountability\\_guide\\_version\\_web.pdf](https://www.fidh.org/IMG/pdf/corporate_accountability_guide_version_web.pdf). Accessed on Jan 11th 2018.

contexto, as vítimas encontram dificuldades em acessar a justiça tanto nos seus Estados quanto nos Estados de origem das companhias.<sup>180</sup>

A principal barreira para a responsabilização das empresas transnacionais por abusos contra direitos humanos cometidos por suas subsidiárias tem sido atribuída ao “véu corporativo” ou doutrina da “*separate legal personality*”. Segundo essa doutrina, a responsabilidade de uma empresa do grupo corporativo não se transmite necessariamente às outras ou à empresa-mãe (*parent company*) pelo simples fato de fazerem parte do mesmo grupo, já que cada empresa é considerada uma entidade legal distinta.<sup>181</sup>

Muito embora existam diversas formas de organização dos entes empresariais transnacionais, a independência jurídica das sociedades filiais e a sua vinculação administrativa a um núcleo dirigente situado extraterritorialmente compõe o cerne do modo de operação destas empresas.<sup>182</sup> As empresas societárias conferiram viabilidade de atuação a uma complexa rede de gestão, bem como a proteção jurídica para os vértices hierárquicos que viabilizaram o advento de organizações econômicas com proporções sem precedentes históricos.<sup>183</sup>

Além disso, em se tratando de megaprojetos empresariais, o interesse de trazer investimentos econômicos aos países hospedeiros facilita que as empresas-mãe exerçam pressão política sobre as instituições

---

180 Amnesty International. Creating a paradigm shift: Legal solutions to improve access to remedy for corporate human rights abuse. 2017. p. 3. Available at [https://business-human-rights.org/sites/default/files/documents/AI\\_BHRRC\\_Elaborating\\_Solutions\\_Report\\_Template\\_1%20Sep%202017.pdf](https://business-human-rights.org/sites/default/files/documents/AI_BHRRC_Elaborating_Solutions_Report_Template_1%20Sep%202017.pdf). Accessed on Jan 11th 2018.

181 Amnesty International. Creating a paradigm shift: Legal solutions to improve access to remedy for corporate human rights abuse. 2017. P. 7. Available at [https://business-human-rights.org/sites/default/files/documents/AI\\_BHRRC\\_Elaborating\\_Solutions\\_Report\\_Template\\_1%20Sep%202017.pdf](https://business-human-rights.org/sites/default/files/documents/AI_BHRRC_Elaborating_Solutions_Report_Template_1%20Sep%202017.pdf). Accessed on Jan 11th 2018.

182 ZUBIZARRETA. Juan Hernández. Las empresas transnacionales frente a los derechos humanos: historia de una asimetría normativa. De la responsabilidad social corporativa a las redes contrahegemónicas transnacionales. Madrid: OMAL, 2009.

183 HOMA - CENTRO DE DIREITOS HUMANOS E EMPRESAS. Novos elementos para o tratado de empresas e direitos humanos da ONU. Juiz de Fora: HOMA, 2017.

dos países subdesenvolvidos, inclusive judiciais, com o objetivo de criar obstáculos que impeçam sanções judiciais.<sup>184</sup>

A fragmentação dessas empresas e o fato de, até o presente momento, estarem submetidas ao direito internacional apenas como sujeitos de direitos (pessoas jurídicas de direito internacional privado), torna muito difícil responsabilizá-las pelos danos que suas operações acarretam às pessoas e às comunidades locais. O direito internacional privado é permissivo à impunidade das empresas-mãe mesmo que tenham violado preceitos de direitos humanos “com pleno conhecimento, ou pelo menos sem ignorar as condições em que são realizadas”.<sup>185</sup>

Objetivamente, a Anistia Internacional lista as três barreiras críticas para a reparação dos danos causados aos direitos humanos envolvendo corporações, sendo que as duas últimas podem ser lidas como decorrência da primeira:

1. Quando se trata de ações judiciais contra graves violações de direitos humanos, as empresas-mãe ainda podem se esconder atrás do véu corporativo para desviar a sua responsabilidade.
2. A cláusula *non conveniens* ainda é comumente invocada e aplicada em jurisdições da *common law*, como o Canadá e os EUA, prolongando ações judiciais e muitas vezes resultando em sua improcedência.
3. Poucas empresas hoje divulgam informações significativas sobre seus riscos e impactos reais e potenciais sobre direitos humanos.<sup>186</sup>

---

184 International Federation for Human Rights (FIDH). Corporate Accountability for Human Rights Abuses. A Guide for Victims and NGOs on Recourse Mechanisms. 3rd edition, 2016. P. 7. Available at [https://www.fidh.org/IMG/pdf/corporate\\_accountability\\_guide\\_version\\_web.pdf](https://www.fidh.org/IMG/pdf/corporate_accountability_guide_version_web.pdf). Accessed on Jan 11th 2018.

185 International Federation for Human Rights (FIDH). Corporate Accountability for Human Rights Abuses. A Guide for Victims and NGOs on Recourse Mechanisms. 3rd edition, 2016. P. 270. Available at [https://www.fidh.org/IMG/pdf/corporate\\_accountability\\_guide\\_version\\_web.pdf](https://www.fidh.org/IMG/pdf/corporate_accountability_guide_version_web.pdf). Accessed on Jan 11th 2018.

186 Amnesty International. Injustice incorporated: Corporate abuses and the human right to remedy (Index: POL30/001/2014), 2014. Available at: <https://www.amnesty.org/en/docu->

A estruturação legal das empresas transnacionais permite que elas atuem nos países da América Latina fazendo o que não podem fazer em seus países de origem, com o intuito de maximizarem os seus lucros e minimizarem as possibilidades de responsabilização.<sup>187</sup>

## **5.2 A responsabilidade corporativa em relação a direitos humanos internacionalmente reconhecidos**

Diante do cenário acima descrito, emergiu um consenso internacional acerca da obrigação das empresas de respeitar direitos humanos.<sup>188</sup> Em 2003, a Subcomissão de Promoção e Proteção de Direitos Humanos elaborou um Projeto de Normas sobre Responsabilidade de Empresas Transnacionais e outras empresas em relação a Direitos Humanos, com o objetivo de codificar as respectivas responsabilidades de Estados e empresas comerciais. No entanto, apesar de levantar essas questões importantes, tais Normas nunca foram adotadas.<sup>189</sup>

Em 2005, foi criado um novo procedimento especial, o Representante Especial do Secretário Geral das Nações Unidas sobre a questão dos Direitos Humanos e Empresas, para esclarecer os conceitos e responsabilidades dos Estados e empresas. O Sr. John Ruggie, Representante Especial, assumiu a função entre 2005 e 2011. Em seu relatório de 2008

---

[ments/pol30/001/2014/en/](https://www.fidh.org/IMG/pdf/corporate_accountability_guide_version_web.pdf). Accessed on Jan 11th 2018.

187 International Federation for Human Rights (FIDH). Corporate Accountability for Human Rights Abuses. A Guide for Victims and NGOs on Recourse Mechanisms. 3rd edition, 2016. Available at [https://www.fidh.org/IMG/pdf/corporate\\_accountability\\_guide\\_version\\_web.pdf](https://www.fidh.org/IMG/pdf/corporate_accountability_guide_version_web.pdf). Accessed on Jan 11th 2018.

188 International Federation for Human Rights (FIDH). Corporate Accountability for Human Rights Abuses. A Guide for Victims and NGOs on Recourse Mechanisms. 3rd edition, 2016. Available at [https://www.fidh.org/IMG/pdf/corporate\\_accountability\\_guide\\_version\\_web.pdf](https://www.fidh.org/IMG/pdf/corporate_accountability_guide_version_web.pdf). Accessed on Jan 11th 2018.

189 International Federation for Human Rights (FIDH). Corporate Accountability for Human Rights Abuses. A Guide for Victims and NGOs on Recourse Mechanisms. 3rd edition, 2016. Available at [https://www.fidh.org/IMG/pdf/corporate\\_accountability\\_guide\\_version\\_web.pdf](https://www.fidh.org/IMG/pdf/corporate_accountability_guide_version_web.pdf). Accessed on Jan 11th 2018.

intitulado “Proteger, Respeitar e Garantir: um guia para as empresas e os direitos humanos”, John Ruggie propôs um quadro baseado em três pilares: a obrigação do Estado de proteger, a responsabilidade corporativa de respeitar e o acesso à reparação para as vítimas de violações dos direitos humanos.<sup>190</sup>

Em junho de 2011, no final do seu mandato, o Conselho dos Direitos Humanos das Nações Unidas aprovou por unanimidade os Princípios Orientadores sobre Empresas e Direitos Humanos, implementando o quadro da ONU “Proteger, Respeitar e Resolver” (*UNGPs*).<sup>191</sup> Este texto, que não é juridicamente vinculante, visa a operacionalização dos três pilares do Framework, um instrumento de “*soft law*” que detalha (1) as obrigações do Estado de garantir que as empresas respeitem os direitos humanos, (2) obrigações corporativas de respeitar os direitos humanos das comunidades afetadas por suas operações, e (3) obrigações corporativas de fornecer remédios para os prejudicados por suas atividades.<sup>192</sup>

Apresentamos abaixo alguns dos Princípios que orientam as empresas em suas obrigações em relação a direitos humanos de indivíduos e comunidades que podem ser afetados por suas operações.<sup>193</sup> As *UNGPs*

---

190 International Federation for Human Rights (FIDH). Corporate Accountability for Human Rights Abuses. A Guide for Victims and NGOs on Recourse Mechanisms. 3rd edition, 2016. Available at [https://www.fidh.org/IMG/pdf/corporate\\_accountability\\_guide\\_version\\_web.pdf](https://www.fidh.org/IMG/pdf/corporate_accountability_guide_version_web.pdf). Accessed on Jan 11th 2018.

191 United Nations. Guiding Principles on Business and Human Rights: implementing the United Nations ‘Protect, Respect and Remedy’ framework. Genebra: Nações Unidas, 2011. Available at [http://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR\\_EN.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_EN.pdf). Accessed on Jan 11th 2018.

192 Special Representative of the Secretary-General on the Issue of Human Rights and Transnational Corporations and Other Business Enterprises, Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations “Protect, Respect and Remedy” Framework, U.N. Doc. A/HRC/17/31, Principle 13 (Mar. 21, 2011) (by John Ruggie) [hereinafter *UNGPs*].

193 Não existe um órgão de monitoramento associado às *UNGPs* para garantir a conformidade. Ainda assim, os defensores podem usar este corpo emergente de lei para responsabilizar as empresas por abusos dos direitos humanos de várias maneiras. Esses métodos variam desde

explicam as abstenções necessárias de uma empresa (por exemplo, não causar danos às populações locais) e as ações necessárias (por exemplo, redigir políticas de direitos humanos, conduzir a devida diligência ao avaliar impactos adversos de direitos humanos em suas atividades, auditar fornecedores e engajar-se em consulta prévia junto às comunidades locais). A obrigação de “devida diligência” está no cerne das UNGPs.<sup>194</sup>

## II. Princípios fundamentais

11. As empresas devem respeitar os direitos humanos. Isso significa que devem evitar violar os direitos humanos de outras pessoas e de resolver os impactos adversos dos direitos humanos com os quais eles estão envolvidos.
12. A responsabilidade das empresas em respeitar os direitos humanos refere-se aos direitos humanos reconhecidos internacionalmente - entendidos, no mínimo, como os expressos na Carta Internacional dos Direitos Humanos e os princípios relativos aos direitos fundamentais estabelecidos na Declaração sobre os Princípios e Direitos no Trabalho da OIT.
13. A responsabilidade de respeitar os direitos humanos exige que as empresas:
  - (a) Evitem causar ou contribuir para impactos adversos em direitos humanos através de suas próprias atividades e enfrentar tais impactos quando ocorrem;

---

formas mais colaboradoras de engajamento, como educar as empresas em suas responsabilidades, para abordagens mais adversas, como a mediação, ações mais agressivas, como campanhas públicas e litígios.

194 Ver também princípios 17-21.



- (b) Procurar prevenir ou mitigar os impactos adversos em direitos humanos diretamente ligados às suas operações, produtos ou serviços pelas suas relações comerciais, mesmo que não tenham contribuído para esses impactos.
14. A responsabilidade das empresas em respeitar os direitos humanos aplica-se a todas as empresas, independentemente do tamanho, setor, contexto operacional, propriedade e estrutura. No entanto, a escala e a complexidade dos meios através dos quais as empresas atendem a essa responsabilidade podem variar de acordo com esses fatores e com a gravidade dos impactos adversos dos direitos humanos da empresa.

Devida diligência<sup>195</sup>

17. A fim de identificar, prevenir, mitigar e explicar a forma como abordam os seus impactos adversos em matéria de direitos humanos, as empresas devem realizar a devida diligência em matéria de direitos humanos. O processo deve incluir a avaliação dos impactos reais e potenciais dos direitos humanos, integrando e agindo sobre os resultados, rastreando respostas e comunicando como os impactos são enfrentados. A diligência sobre direitos humanos:
- (a) Deve cobrir os impactos adversos nos direitos humanos que a empresa pode causar ou contribuir através de suas próprias atividades, ou que possa estar diretamente liga-

---

195 Para outras orientações sobre devida diligência em matéria de direitos humanos para empresas, ver também: SHIFT, OXFAM AND GLOBAL COMPACT NETWORK NETHERLANDS (2016), [https://www.businessrespecthumanrights.org/image/2016/10/24/business\\_respect\\_human\\_rights\\_full.pdf](https://www.businessrespecthumanrights.org/image/2016/10/24/business_respect_human_rights_full.pdf); see also *Business and Human Rights: A Five-Step Guide for Company Boards*, SHIFT (May 2016), <http://www.shiftproject.org/resources/publications/business-human-rights-five-step-guide-for-company-boards/>.

da às suas operações, produtos ou serviços por meio de suas relações comerciais;<sup>196</sup>

- (b) Variará em complexidade com o tamanho da empresa, o risco de graves impactos nos direitos humanos e a natureza e o contexto de suas operações;
- (c) Deve estar em curso, reconhecendo que os riscos de direitos humanos podem mudar ao longo do tempo à medida que as operações e o contexto operacional da empresa corporativa evoluem.

18. A fim de avaliar os riscos sobre direitos humanos, as empresas devem identificar e avaliar quaisquer impactos adversos reais ou potenciais em matéria de direitos humanos com os quais eles possam estar envolvidos através de suas próprias atividades ou como resultado de suas relações comerciais. Este processo deve:

- (a) Elaborar estudos externos internos e / ou independentes sobre direitos humanos;
- (b) Envolver consultas significativas com grupos potencialmente afetados e outras partes interessadas relevantes, conforme apropriado ao tamanho da empresa e a natureza e contexto da operação.

19. A fim de prevenir e mitigar os impactos adversos nos direitos humanos, as empresas devem integrar os resultados das suas avaliações de impacto em todas as funções e processos internos relevantes e tomar as medidas adequadas.

---

196 “Causar” refere-se a criar impactos adversos nas próprias operações da empresa; “Contribuir para” refere-se ao envolvimento em práticas de compras ou outros negócios que incentivem os parceiros da cadeia produtiva a cometer abusos de direitos humanos; e “ligado a” refere-se a estar conectado a abusos de direitos humanos que uma empresa aceita inadvertidamente, apesar dos esforços para evitar tais resultados, através de seus negócios.

- (a) A integração efetiva requer que:
    - (i) A responsabilidade pelo tratamento de tais impactos seja atribuída ao nível e função apropriados dentro da empresa comercial;
    - (ii) A tomada de decisões internas, alocações orçamentárias e processos de supervisão permitam respostas efetivas a tais impactos.
  - (b) A ação apropriada variará de acordo com:
    - (i) Se a empresa empresarial causa ou contribui para um impacto adverso, ou se ela está envolvida unicamente porque o impacto está diretamente ligado às suas operações, produtos ou serviços por uma relação comercial;
    - (ii) A extensão de seu poder para enfrentar o impacto adverso.
20. A fim de verificar se os impactos adversos sobre direitos humanos estão sendo enfrentados, as empresas devem acompanhar os resultados de sua resposta. O rastreamento deve:
- (a) Basear-se em indicadores qualitativos e quantitativos adequados;
  - (b) Tomar o feedback de fontes internas e externas, incluindo as partes interessadas afetadas.
21. A fim de explicar a forma como enfrentam os seus impactos em matéria de direitos humanos, as empresas devem estar preparadas para comunicá-la externamente, particularmente quando as preocupações são levantadas por ou em nome das partes interessadas afetadas. As empresas comerciais cujas operações ou contextos operacionais representam riscos de graves impactos nos direitos

humanos devem informar formalmente sobre como eles abordam. Em todos os casos, as comunicações devem:

- (a) Ser de forma e frequência que refletem os impactos dos direitos humanos de uma empresa e que sejam acessíveis ao público pretendido;
- (b) Fornecer informações suficientes para avaliar a adequação da resposta ao particular impacto sobre os direitos humanos em questão;
- (c) Por sua vez, não representar riscos para os *stakeholders* afetadas, funcionários ou requisitos legítimos de confidencialidade comercial.<sup>197</sup>

Em junho de 2011, o Conselho de Direitos Humanos decidiu estabelecer o Grupo de Trabalho sobre Direitos Humanos e empresas transnacionais, composto de cinco especialistas independentes com representação geográfica equilibrada, por um período de três anos, o qual foi estendido por igual período em 2014. Em junho de 2014, o Conselho de Direitos Humanos aprovou a Resolução AHRC26L.1, estabelecendo um grupo de trabalho intergovernamental sobre empresas transnacionais e direitos humanos, encarregado de elaborar um instrumento internacional juridicamente vinculativo (tratado) para regulamentar, no direito internacional dos direitos humanos, as atividades de empresas transnacionais e outras empresas comerciais.<sup>198</sup> O esboço deste tratado ainda não foi concluído.

---

197 Ver o texto completo dos Princípios aplicáveis às empresas em: United Nations. Guiding Principles on Business and Human Rights: implementing the United Nations 'Protect, Respect and Remedy' framework. Genebra: Nações Unidas, 2011. Available at [http://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR\\_EN.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_EN.pdf). Accessed on Jan 11th 2018.

198 International Federation for Human Rights (FIDH). Corporate Accountability for Human Rights Abuses. A Guide for Victims and NGOs on Recourse Mechanisms. 3rd edition, 2016. p. 27-28. Available at [https://www.fidh.org/IMG/pdf/corporate\\_accountability\\_guide\\_ver-](https://www.fidh.org/IMG/pdf/corporate_accountability_guide_ver-)

Observa-se, portanto, uma tendência de responsabilização das empresas transnacionais no âmbito internacional devido às incontornáveis dificuldades que vítimas de violações têm encontrado para prevenir e/ou reparar danos causados por suas operações nos Estados hospedeiros, muito embora seja atualmente destes a responsabilidade por respeitar, proteger e garantir os direitos humanos. No entanto, há incertezas quanto às reais possibilidades de um tal tratado vir a ser aprovado.

### **5.3 A responsabilidade internacional do estado brasileiro pelos efeitos da atividade empresarial-mineradora sobre o povo mura**

Com base na sua condição de Estado-membro da ONU e da OEA e de signatário da maioria dos tratados internacionais de direitos humanos, o Brasil assume a obrigação geral de respeitar, proteger e garantir os direitos humanos previstos no marco jurídico internacional<sup>199</sup>. O artigo 2, 1 do Pacto Internacional de Direitos Cíveis e Políticos determina que essas obrigações sejam cumpridas “sem discriminação alguma por motivo de raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política ou de outra natureza, origem nacional ou social, situação econômica, nascimento ou qualquer condição.”

A obrigação do Estado de respeitar consiste em abster-se de interferir, impedir ou restringir o exercício de tais direitos pelos particulares. Segundo a obrigação de proteger, o Estado deve proteger indivíduos e grupos contra violações de seus direitos por parte de outros, inclusive por atores privados. A obrigação de cumprir ou implementar determina que o Estado facilite o exercício desses direitos por todos.<sup>200</sup>

---

[sion\\_web.pdf](#). Accessed on Jan 11th 2018.

199 Ministério Público Federal. Manual prático de direitos humanos internacionais. Sven Peterke (Coordenador). Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União, 2009. P. 153 e ss.

200 Ministério Público Federal. Manual prático de direitos humanos internacionais. Sven Peterke (Coordenador). Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União, 2009.

Embora os instrumentos internacionais apenas vinculem os Estados Partes a cumprirem suas obrigações internacionais, os Estados devem proteger as pessoas não apenas contra as violações dos seus agentes, mas também contra os atos cometidos por particulares ou entidades - inclusive, portanto, empresas transnacionais.

A falha do dever do Estado de proteger pessoas e grupos em razão de danos causados extraterritorialmente pela atuação de suas transnacionais, especialmente mineradoras, já foi apontada na análise dos relatórios periódicos sobre o Canadá por dois Comitês que compõem o sistema universal de proteção (ONU): Comitê sobre a eliminação da discriminação racial e Comitê de Direitos Humanos.<sup>201</sup>

“[...] o Comitê encoraja o Estado Parte a tomar medidas legislativas ou administrativas adequadas para prevenir atos de empresas transnacionais registradas no Canadá que tenham um impacto negativo no gozo dos direitos dos povos indígenas em territórios fora do Canadá. Em particular, o Comitê recomenda que o Estado Parte explore formas de responsabilizar as empresas transnacionais registradas no Canadá. O Comitê solicita ao Estado Parte que inclua em seu próximo relatório periódico informações sobre os efeitos das atividades de empresas transnacionais registradas no Canadá sobre povos indígenas no exterior e sobre quaisquer medidas tomadas a esse respeito”. (Comitê sobre a eliminação da discriminação racial (CERD) - Observações finais sobre o relatório apresentado pelo Canadá)<sup>202</sup>

“Ao apreciar a informação fornecida, o Comitê está preocupado com alegações de abusos de direitos humanos por empresas canadenses que operam no exterior, em particular

---

201 International Federation for Human Rights (FIDH). Corporate Accountability for Human Rights Abuses. A Guide for Victims and NGOs on Recourse Mechanisms. 3rd edition, 2016. Available at [https://www.fidh.org/IMG/pdf/corporate\\_accountability\\_guide\\_version\\_web.pdf](https://www.fidh.org/IMG/pdf/corporate_accountability_guide_version_web.pdf). Accessed on Jan 11th 2018. P. 34 e 35.

202 CeRD, Concluding observations: Canada, 25 May 2007, U.N. Doc. CeRD/C/CAN/18. Disponível em [http://www.refworld.org/publisher,CERD,,CAN,,0.html](http://www.refworld.org/publisher/CERD,,CAN,,0.html)

empresas de mineração e sobre a inacessibilidade de remédios por vítimas de tais violações. O Comitê lamenta a ausência de um mecanismo independente e efetivo com poderes para investigar denúncias de abusos por parte dessas empresas que prejudiquem o gozo dos direitos humanos das vítimas e de um quadro legal que facilite tais reclamações (artigo 2º). O Estado Parte deve: a) aumentar a eficácia dos mecanismos existentes para garantir que todas as corporações canadenses, em particular as empresas mineiras, sob sua jurisdição respeitem os padrões de direitos humanos quando operam no exterior; b) considerar o estabelecimento de um mecanismo independente com poderes para investigar abusos de direitos humanos por tais corporações no exterior; c) e desenvolver um quadro legal que ofereça recursos legais a pessoas que foram vítimas de atividades dessas empresas que operam no exterior”. (Comitê de Direitos Humanos - Observações finais sobre o relatório apresentado pelo Canadá).<sup>203</sup>

Já o caso a seguir trata de uma reclamação apresentada ao Comitê de Direitos Humanos da ONU por uma pessoa indígena contra o seu próprio Estado, Peru, que hospedou uma empresa transnacional. O caso refere-se à ausência de consulta prévia à comunidade à qual pertencia a autora e posterior instalação das atividades econômicas causando danos à subsistência e às formas de vida tradicionais. Como membro da comunidade, a autora foi impedida de gozar o direito assegurado no artigo 27 do PIDCP:

“Objeto: Redução do abastecimento de água às pastagens indígenas [...] No caso presente, o Comitê observa que nem a autora nem a comunidade a que pertence foram consultados a qualquer momento pelo Estado Parte quanto à construção dos poços. Além disso, o Estado não exigiu

---

203 CCPR, Concluding observations: Canada, July 2015. Disponível em: <http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2FPPrCAqhKb7yhskswUHe1nBH-TSwwEsgdxQHJBoKwgsS0jmHCTV%2FFsa7OKzz9yna94OOqLeAavwpMzCD5oTanJ2C2rbU%2F0kxdos%2BXCyn4OFm3xDYg3CouE4uXS>

estudos a serem realizados por um órgão independente e competente para determinar o impacto que a construção dos poços teriam sobre a atividade econômica tradicional, nem tomou medidas para minimizar as conseqüências negativas e reparar o dano causado . O Comitê observa também que a autora não conseguiu continuar a se beneficiar da sua atividade econômica tradicional devido à seca da terra e à perda de seu gado. O Comitê considera, portanto, que a ação do Estado comprometeu substancialmente o modo de vida e cultura da autora, como membro de sua comunidade. O Comitê conclui que as atividades realizadas pelo Estado Parte violam o direito da autora de usufruir sua própria cultura junto com os demais membros do grupo, de acordo com o artigo 27 do PIDCP.”<sup>204</sup> (Comitê de Direitos Humanos – Ángela Poma Poma v. Peru)

Ao permitirem e/ou apoiarem a instalação de empreendimentos econômicos em terras indígenas ou nas suas proximidades sem prévia consulta às comunidades atingidas; ao permitirem e subsidiarem atividades econômicas nocivas ao meio ambiente, à subsistência e aos modos de vida tradicionais; ao absterem-se de responsabilizar e punir os agentes privados pelos danos causados e não reparar as vítimas, os Estados incorrem em responsabilidade internacional por quebra do seu dever de respeitar, proteger e garantir os direitos humanos a cuja observância se comprometeram voluntariamente.

#### **5.4 A responsabilidade de proteger contra crimes de atrocidade**

Além das obrigações gerais estabelecidas no marco do direito internacional dos direitos humanos, por meio do “World 2005 Summit”, os Estados-membro das Nações Unidas assumiram o compromisso

---

204 CCPR, Angela Poma Poma v. Peru, Communication No. 1457/2006, 24 April 2009. Disponível em: [http://www.worldcourts.com/hrc/eng/decisions/2009.03.27\\_Poma\\_Poma\\_v\\_Peru.htm](http://www.worldcourts.com/hrc/eng/decisions/2009.03.27_Poma_Poma_v_Peru.htm)



primário com a responsabilidade de proteger (R2P) suas populações contra crimes de atrocidade, assim considerados o genocídio (Convenção sobre Prevenção e Punição do Crime de Genocídio, de 1948), crimes de guerra (Estatuto de Roma), crimes contra a humanidade (Estatuto de Roma) e limpeza étnica. Da mesma forma, a comunidade internacional comprometeu-se a dar suporte aos Estados para a consecução desse fim, caso os Estados falhem em cumprir sua responsabilidade. O compromisso foi formalizado nos parágrafos 138 e 139 do Documento Final do Encontro Mundial 2005, da 60ª sessão da Assembleia Geral da ONU.<sup>205</sup>

Segundo Rosenberg,<sup>206</sup> “2005 Outcome Document é o documento de maior autoridade sobre a R2P”. De acordo com o Secretário Geral da ONU, Ban Ki-Moon,<sup>207</sup> que em 2009 produziu um relatório que resume e estabelece a estratégia de aplicação da R2P, esta compõe-se de três pilares. O primeiro pilar aborda a responsabilidade do Estado de proteger a sua população; o segundo pilar estabelece o dever da comunidade internacional de ajudar os Estados a cumprirem sua responsabilidade de evitar e proteger; o terceiro pilar endereça à comunidade internacional a responsabilidade de tomar respostas oportunas e decisivas através de meios pacíficos e, se necessário através de outros meios mais fortes, de uma forma consistente com lei internacional. Pilares um e dois constituem elementos cruciais na prevenção de crimes de atrocidades em massa.

A base legal da responsabilidade dos Estados pela prevenção dos crimes de atrocidade (pilar 1 da R2P) repousa nas obrigações positivas

---

205 Resolution adopted by the General Assembly on 16 September 2005 [without reference to a Main Committee (A/60/L.1)] 60/1. 2005 World Summit Outcome. Available at [http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A\\_RES\\_60\\_1.pdf](http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_60_1.pdf).

206 ROSENBERG, Sheri P. Responsibility to Protect: A Framework for Prevention. *Global Responsibility to Protect* 09/2009; 1(4):442-477. DOI: 10.1163/187598509X12505800144837.

207 KI-MOON, Ban. Implementing the Responsibility to Protect. *A/63/677*, 12 jan. 2009. Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/63/677](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/63/677)>

instituídas pelo direito internacional dos direitos humanos de impedir agentes estatais e não-estatais de infringir dano sobre os direitos humanos de outra pessoa. Esta obrigação exige que os Estados tomem medidas razoáveis para impedir que a violação ocorra e baseia-se na noção de *due diligence* (diligência devida), que foi expressamente incorporada à responsabilidade de impedir o genocídio por atores não-estatais, dentro e fora das fronteiras de um Estado.<sup>208</sup>

Por serem grupos étnicos, os povos indígenas são vítimas potenciais do crime de genocídio, tal como definido na Convenção contra o genocídio ratificada pelo Brasil<sup>209</sup>, e também podem ser vítimas de crimes contra a humanidade. Sempre que fatores de risco para a sua destruição física total ou parcial estejam presentes, sobreleva a responsabilidade do Estado, já que nasce a obrigação da adoção de medidas preventivas eficazes capazes de evitar o dano.

Porém, em se tratando de crimes internacionais previstos no Estatuto de Roma, ratificado pelo Brasil,<sup>210</sup> a sua investigação,

---

208 ROSENBERG, Sheri P. Responsibility to Protect: A Framework for Prevention. *Global Responsibility to Protect* 09/2009; 1(4):442-477. DOI: 10.1163/187598509X12505800144837.

209 Na presente Convenção entende-se por genocídio qualquer dos seguintes atos, cometidos com a intenção de destruir no todo ou em parte, um grupo nacional, étnico, racial ou religioso, como tal:

- a) matar membros do grupo;
- b) causar lesão grave à integridade física ou mental de membros do grupo;
- c) submeter intencionalmente o grupo a condição de existência capazes de ocasionar-lhe a destruição física total ou parcial;
- d) adotar medidas destinadas a impedir os nascimentos no seio de grupo;
- e) efetuar a transferência forçada de crianças do grupo para outro grupo. (DECRETO Nº 30.822, DE 6 DE MAIO DE 1952. Promulga a Convenção para a Prevenção e a Repressão do Crime de Genocídio, concluída em Paris, a 11 de dezembro de 1948, por ocasião da III Sessão da Assembléia Geral das Nações Unidas). Disponível em <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1950-1959/decreto-30822-6-maio-1952-339476-publicacaooriginal-1-pe.html>

210 DECRETO Nº 4.388, DE 25 DE SETEMBRO DE 2002. Promulga o Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/d4388.htm?TSPD\\_101\\_R0=a5c29b586712199106ed4fcd-85218680s8y0000000000000009\\_c1a15c9fff00000000000000000000000000005a-b3b98000a863c785](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4388.htm?TSPD_101_R0=a5c29b586712199106ed4fcd-85218680s8y0000000000000009_c1a15c9fff00000000000000000000000000005a-b3b98000a863c785)

processamento e punição poderão ser assumidos pelo Tribunal Penal Internacional nos casos em que, segundo o art. 17, o Estado onde o crime tiver ocorrido não tiver vontade de levar a cabo o inquérito ou o procedimento ou não tenha capacidade para o fazer.

## 6 O cenário político para os povos indígenas no Brasil

O cenário político brasileiro mostra tendências contrárias à observância da Convenção 169 da OIT e da Declaração da ONU e da OEA para os povos indígenas.

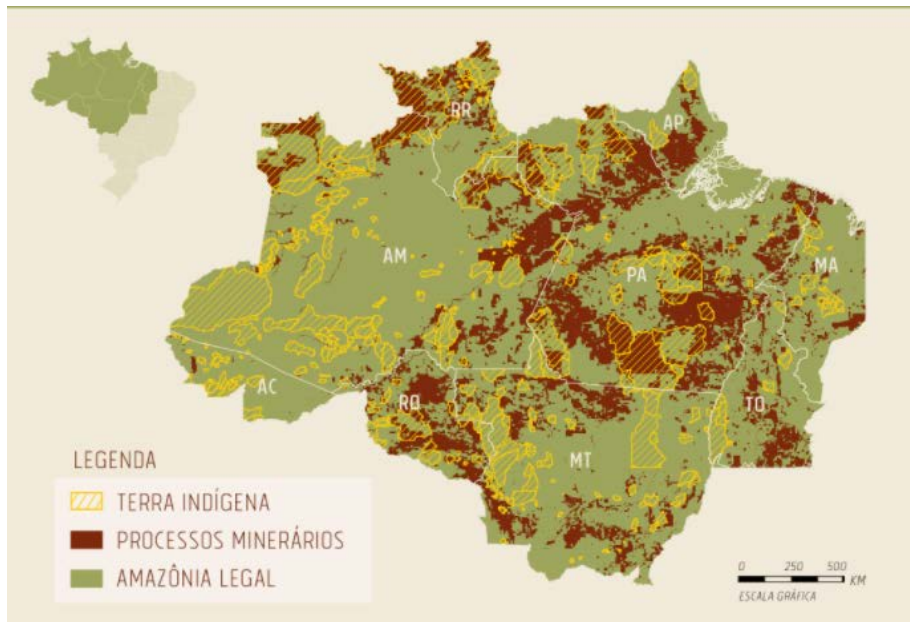
Na Amazônia Legal, por exemplo, existem em média três requerimentos de pesquisa mineral para cada terra indígena (envolvendo a mineração de ouro, diamante, chumbo, cassiterita, cobre e estanho).<sup>211</sup> Os dados são alarmantes, por exemplo: o cadastro mineiro permite várias requisições sobre uma única área, o que gera sobreposição de interesses. O mapa a seguir é ilustrativo do panorama. As marcações em amarelo traçado representam as terras indígenas, enquanto as zonas em marrom dizem respeito aos processos minerários:<sup>212</sup>

---

211 BRESSANE, Caco; BARROS, Ciro; BARCELOS, Iuri. Em terra de índio, a mineração bate à porta. **Agência de reportagem e jornalismo investigativo – Pública**, São Paulo, p. [S.I.], 2016. Disponível em: <<https://apublica.org/2016/06/em-terra-de-indio-a-mineracao-bate-a-porta-2/>>. Acesso em: 15 dez. 2017.

212 INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL (ISA). **Mineração em Terras Indígenas na Amazônia brasileira em 2013**. ROLLA, Alicia; RICARDO, Fany (Org.). ISA, São Paulo: 2013.

MAPA 2. Processos Minerários em Terras Indígenas na Amazônia Legal<sup>213</sup>



Em 2016, a Due Process of Law Foundation – DPLF, publicou o documento “Direito à Consulta e Consentimento de Povos Indígenas, Quilombolas e Comunidades Tradicionais”, no qual constam as principais medidas legislativas em tramitação no Brasil e que afetam diretamente povos indígenas e tribais e ignoram a necessidade de consentimento prévio, livre e informado<sup>214</sup>. Três dessas medidas referem-se especificamente à

213 PUBLICA - AGÊNCIA DE REPORTAGEM E JORNALISMO INVESTIGATIVO. Em terra de índio, a mineração bate à porta. São Paulo. Mapa. Disponível em: <<https://apublica.org/2016/06/em-terra-de-ndio-a-mineracao-bate-a-porta-2/>>. Acesso em: 15 dez. 2017.

214 São eles: Projeto de Emenda Constitucional nº 76 de 2011 – dispõe sobre a participação nos resultados de indígenas no aproveitamento de recursos hídricos em suas terras; Projeto de Lei Complementar nº 1.610/1996 – dispõe sobre a mineração em terras indígenas; Proposta de Emenda Constitucional nº 215/2000 – dispõe sobre o procedimento de demarcação e reconhecimento de terras indígenas, transferindo para o poder legislativo a competência de demarcar as terras indígenas; Proposta de Emenda Constitucional nº 71/2011 – altera as regras para a demarcação das terras indígenas; Projeto de Lei Complementar nº 227/2012 – dispõe sobre o uso de recursos naturais dentro de terras indígenas; Projeto de Lei nº 5.807/2013 – dispõe sobre a mineração em terras indígenas; Projeto de Lei nº 1.215/2015 – dispõe sobre

mineração e não respeitam os parâmetros de consulta prévia estabelecidos pela Convenção nº 169 e pela Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas.

Aliado a isso, o projeto de lei n. 1610<sup>215</sup>, em fase de tramitação na Câmara dos Deputados, prevê que os “índios não terão o direito de, após serem consultados e entenderem do que se trata, dizer “não” à mineração. Terão que se submeter aos interesses das empresas mineradoras e do Governo”, segundo se manifestou o relator Édio Lopes.<sup>216</sup> Ou seja, se aprovado, o projeto pretende subverter o instituto da consulta prévia, livre e informada à uma forma de legitimar os projetos mineiros.<sup>217</sup> Ainda, representando o desequilíbrio de poder entre empresas transnacionais e comunidades tradicionais, o substitutivo ao projeto do Novo Código de Mineração apresentado por deputados federais, definindo regras para o setor, foi editado por escritório de advocacia privado, que possui clientes como as companhias VALE S.A. e BHP Billiton (empresas que, entre outros empreendimentos tensionados com os direitos de indígenas, são as proprietárias da empresa Samarco Mineração S.A, diretamente envolvidas no desastre de Mariana).<sup>218</sup>

Em março de 2016, a Relatora Especial sobre os direitos dos povos indígenas da Organização das Nações Unidas, Victoria Tauli-Corpuz,

---

o reconhecimento e demarcação de terras indígenas. GARZÓN, Biviany Rojas, YAMADA, Erika M., OLIVEIRA, Rodrigo. Direito à consulta e consentimento de povos indígenas, quilombolas e comunidades. São Paulo: Rede de Cooperação Amazônica – RCA; Washington, DC – Due process of Law Foundation, 2016.

215 Ver em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=16969>

216 MAIOR, Ana Paula Caldeira Souto; VALLE, Raul Silva Telles. Mineração em terra indígenas: impasses e problemas. In: ROLLA, Alicia; RICARDO, Fany (Org.). **Mineração em Terras Indígenas na Amazônia brasileira em 2013**. ISA, São Paulo: 2013.

217 MAIOR, Ana Paula Caldeira Souto; VALLE, Raul Silva Telles. Mineração em terra indígenas: impasses e problemas. In: ROLLA, Alicia; RICARDO, Fany (Org.). **Mineração em Terras Indígenas na Amazônia brasileira em 2013**. ISA, São Paulo: 2013.

218 BBC. **Novo código de mineração é escrito em computador de advogado de mineradoras**. 2015. Disponível em: <[http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/12/151202\\_escritorio\\_mineradoras\\_codigo\\_mineracao\\_rs](http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/12/151202_escritorio_mineradoras_codigo_mineracao_rs)>. Acesso em: 25 nov. 2017

visitou o Brasil e observou que os povos indígenas enfrentam hoje os riscos mais graves desde a Constituição de 1988<sup>219</sup>. Diversos são os fatores que intensificam um quadro acentuado de retrocessos em relação à proteção dos direitos indígenas, dentre os quais destaca-se um panorama político-legislativo que permite que os interesses empresariais que patrocinam megaprojetos facilmente se sobreponham aos direitos indígenas.<sup>220</sup> Nesse sentido, representantes de diversas comunidades reportaram ameaças a sua própria existência em um contexto de projetos empresariais de grande escala, com enfoque na tensão com empresas transnacionais mineradoras. Exemplo dessa tensão é a dimensão do colapso da Barragem Fundão, em Mariana – MG que impactou profundamente a organização social dos indígenas Krenak.<sup>221</sup>

## CONCLUSÕES

Tendo em vista o direito assegurado por meio de acordo judicial para a realização de consulta prévia, livre e informada, os Mura terão a oportunidade de manifestar sua posição sobre o empreendimento

---

219 Pode-se citar, dentre as práticas apontadas no relatório que representam os riscos às comunidades tradicionais no Brasil: ataques em represália à tentativa de ocupação de terras ancestrais; negligência em relação à necessidade de consulta prévia aos indígenas em relação a políticas públicas que afetam diretamente as suas comunidades; mortes; ferimentos a bala; prisões arbitrárias; torturas e criminalização de líderes indígenas. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Conselho de Direitos Humanos. Relatório da missão ao Brasil da Relatora Especial sobre os direitos dos povos indígenas. Genebra, 2016. Relatório. Disponível em: <http://unsr.vtaulicorpuz.org/site/index.php/es/documentos/country-reports/154-report-brazil-2016>.

220 ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Conselho de Direitos Humanos. Relatório da missão ao Brasil da Relatora Especial sobre os direitos dos povos indígenas. Genebra, 2016. Relatório

221 CLÍNICA DE DIREITOS HUMANOS DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS (CDH/UFGM). **Direito das populações afetadas pelo rompimento da barragem de fundão: Povo Krenak**. Belo Horizonte, 2017. Relatório. Disponível em: [http://www.greenpeace.org.br/hubfs/Campanhas/Agua\\_Para\\_Quem/documentos/relatorio-greenpeace-cdh\\_krenak.pdf](http://www.greenpeace.org.br/hubfs/Campanhas/Agua_Para_Quem/documentos/relatorio-greenpeace-cdh_krenak.pdf)

minerário que a empresa Brasil Potássio Ltda. pretende instalar no entorno de suas terras. Embora a empresa já tenha provocado alguns danos, como perfuração de cemitério indígena e distúrbios nas comunidades, tendo em vista tentativas de cooptação de líderes, o fato de ainda haver tempo para a deflagração do processo de consulta poderá prevenir que danos maiores e muitas vezes irremediáveis venham a ocorrer, destruindo no todo ou em parte os meios de subsistência e as formas de organização social dos Mura.

Assim, este estudo debruçou-se sobre fatores que devem ser observados durante processo de consulta sobre um empreendimento minerário do tipo que se pretende instalar no município de Autazes, na região amazônica.

Em relação à atuação das empresas, chama a atenção o fato de a Brasil Potássio Ltda. ser uma subsidiária de transnacional canadense e as dificuldades de responsabilização das empresas-mãe por danos causados extraterritorialmente. Em um contexto em que responsabilização de transnacionais é difícil, tornando praticamente inócua a possibilidade de reparação futura, a importância de os poderes constituídos dos Estados hospedeiros adotarem medidas preventivas e cautelares que impeçam a ocorrência dos danos é cada vez maior. Os Estados que, por sua vez, têm a obrigação de proteger os direitos não apenas dos povos indígenas, mas o meio ambiente, costuma posicionar-se favoravelmente às empresas e estimular sua instalação independentemente dos riscos. O presente caso ilustra esse fato, na medida em que a Ação Civil Pública que deu origem à consulta refere inúmeras irregularidades na concessão das licenças prévias concedidas pelos órgãos governamentais. Além disso, o momento político brasileiro é adverso para os povos indígenas, com sérios riscos de relativização de direitos, inclusive daqueles que garantem uma proteção maior contra a mineração em suas áreas.

Como foi descrito ao longo deste estudo, inúmeros são os danos de ordem ambiental e humano gerados pelas empresas mineradoras, os quais

são muito mais altos que as eventuais vantagens econômicas trazidas para as comunidades locais. Todos os riscos ou potenciais danos precisam ser detalhadamente estudados, considerando-se que suas formas de mitigação e compensação podem transformar o projeto em um empreendimento econômico menos atrativo. Neste caso em particular, chama a atenção os riscos da mineração de potássio em área de várzea, como é Autazes, sujeita ao regime das cheias e das vazantes. Isso porque um dos seus principais rejeitos é o sal e as dificuldades de sua contenção. A área de Autazes é extremamente alagada e o vazamento de sal, com conseqüente salinização da água pode ser um fator determinante para a inviabilizar a continuidade da vida comunitária daqueles grupos na área.

Este é um risco claro e objetivo que ameaça a existência dos Mura enquanto comunidades etnicamente distintas, já que determinaria a remoção daquelas comunidades e a perda de suas terras tradicionais, o que por si só atrai a responsabilidade inafastável do Estado de proteger essas comunidades do risco de extinção, o que seria um crime de atrocidade, conforme definido no Estatuto de Roma e passível de punição pelo Tribunal Penal Internacional.



# **CASO *TURMALINA PARAÍBA*:**

## **Análise dos desdobramentos jurídicos e violações a direitos humanos**

*Maria Luiza Pereira de Alencar Mayer Feitosa<sup>1</sup>*

*Adriana de Medeiros Gabínio<sup>2</sup>*

*Antônio Alves de Vasconcelos Filho<sup>3</sup>*

*Gilmara Benevides Costa Soares Damasceno<sup>4</sup>*

*José Irivaldo Alves Oliveira Silva<sup>5</sup>*

*Igor Caio Alves de Miranda<sup>6</sup>*

*Juvêncio Almeida Costa Neto<sup>7</sup>*

*Luciana Vilar de Asis<sup>8</sup>*

*Ylana Zálife de Farias Lima<sup>9</sup>*

---

1 Doutora em Ciências Jurídico-econômicas pela Universidade de Coimbra. Pós-doutorado pela UFSC. Professora Titular do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba - UFPB. Pró-reitora de Pós-graduação da UFPB. Bolsista de Produtividade em Pesquisa do CNPq. E-mail: [mluizalencar@gmail.com](mailto:mluizalencar@gmail.com)

2 Graduanda do curso de Direito da UFPB e bolsista de iniciação científica.

3 Graduando do curso de Direito da UFPB, bolsista de projeto de extensão sobre a temática.

4 Historiadora pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Mestre em Antropologia Cultural pela Universidade Federal de Pernambuco. Doutoranda em Ciências Jurídicas pela UFPB. Pesquisadora do LABIRINT – Laboratório Internacional de Investigação em Transjuridicidade. <http://www.labirint.co/> Membro associado ao *International Law Association* - Ramo brasileiro (ILA-BRASIL). E-mail: [gilmara.benevides@yahoo.com.br](mailto:gilmara.benevides@yahoo.com.br)

5 Doutor em Ciências Sociais. Doutorando em Direitos Humanos e Desenvolvimento pela UFPB. Mestre em Sociologia pela Universidade Federal de Campina Grande. E-mail: [irivaldo.cdsa@gmail.com](mailto:irivaldo.cdsa@gmail.com)

6 Mestrando em Direito Econômico pela UFPB.

7 Mestrando em Direito Econômico pela UFPB.

8 Mestra em Ciências Jurídicas pela Universidade Federal da Paraíba, área de concentração em Direito Econômico. Doutoranda em Ciências Jurídicas pela UFPB.

9 Graduanda do curso de Direito da UFPB e bolsista de iniciação científica.

## 1 INTRODUÇÃO

O problema eleito pelo PPGCJ-UFPB abrange o estudo do caso conhecido como Turmalina Paraíba, tipo raro de pedra preciosa descoberta no Estado da Paraíba, nordeste do Brasil, região de clima semiárido, muito pobre, localizada na região do Seridó Ocidental Paraibano, distante 316 km (trezentos e dezesseis quilômetros) da capital paraibana, a cidade de João Pessoa. O caso tratado no presente artigo discorre sobre a ação policial e judicial que apura delitos ocorridos na exploração ilegal desse minério, que corresponde a uma variedade rara da pedra turmalina, de cor verde azulada, altamente prestigiada no mercado internacional de joias, nomeadamente depois de ter sido aferida pelo *Gemological Institute of America* (GIA) como de acentuada raridade, característica que potencializa o seu valor. Hoje a chamada “turmalina paraíba”, nomenclatura que remete ao Estado brasileiro onde foi encontrada, é confeccionada para público seletivo, de elevado poder aquisitivo, por importantes grifes nacionais como *Amsterdam Sauer* e *H. Stern* e internacionais como *Dior* e *Tiffany & Co. UK*.

Considerado produto exótico, estima-se que o quilate (0,2 grama) da pedra custa em média US\$ 30.000,00 (trinta mil dólares), podendo chegar a US\$ 100.000,00 (cem mil dólares), a depender das características da gema. É o que consta da denúncia oferecida pelo Ministério Público Federal - MPF, que deflagrou, no ano de 2014, juntamente com a Polícia Federal do Brasil, uma ação denominada *Operação Sete Chaves*, Inquérito Policial nº 0000451-81.2014.04.05.8205, para investigar condutas ilícitas, cometidas em concurso material, gerando crimes de natureza ambiental (Lei 9.605/98, artigo 55); de exploração irregular de minério (Lei 8.176/91, artigo 2º, *caput* e §1º) em concurso formal (na forma definida pelo Código Penal brasileiro); de formação de organização criminosa (Lei 12.850/13, artigo 2º, §§2º, 3º e artigo 4º, V); de lavagem de capitais (Lei 9.613/98, redação Lei 12.683/12, artigo 1º, *caput*, 1º, I, II, III, 2º, I e II e 4º), todos perpetrados de modo

reiterado. A denúncia – nº 0800142-85.2018.4.05.8205 – encontra-se em tramitação na 14ª Vara Federal da Justiça Federal da Paraíba (JFPB). A formação de quadrilha envolve os casos de comércio clandestino de pedras preciosas, contas bancárias usadas para lavagem de dinheiro, subfaturamento na exportação de bens, entre outras ilegalidades.

As condições da exploração desse minério e toda a cadeia de ilícitos que a envolve apontam para violações de direitos humanos que abrangem delitos ambientais, em região seriamente afetada pela seca, com impactos sociais gravíssimos; delitos trabalhistas, como a exploração irregular em condições análogas à de escravidão, sem contrapartida social da riqueza extraída do solo, com os trabalhadores explorados sob calor extremo, durante jornadas de 12 horas ou superiores, em poços de 80 metros de profundidade; crimes contra o direito humano ao desenvolvimento, que comprometem a ordem fiscal e tributária, entre outros.

## **2 CARACTERIZAÇÃO DO PROBLEMA**

A *Operação Sete Chaves* resultou do trabalho investigativo do Ministério Público Federal da Paraíba (MPF/PB) e da Polícia Federal (PF) que, em maio de 2015, desarticularam a organização criminosa que fazia a lavra da pedra Turmalina Paraíba sem autorização e sem licença ambiental, na área cuja titularidade era da empresa Parazul Mineração, Comércio e Exportação Ltda, localizado no distrito de São José da Batalha, município de Salgadinho/PB.

Essa investigação, na verdade, teve início em 2013, quando a Polícia Federal constatou que sócios da mineradora mencionada usurparam matéria-prima pertencente à União, ao extrair o minério Turmalina Paraíba sem autorização do então Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM) ou do Ministério de Minas e Energia (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2015, p.4). Segundo consta, esse grupo também executava a pesquisa, a lavra e a extração de recursos naturais sem concessão por parte

dos órgãos competentes e sem licença do órgão ambiental responsável, crime continuado que teria começado no final dos anos de 1980, ocorrendo à vista de todos, sem denúncia, investigação ou processo judicial.

Descobriram que a autorização de pesquisa mineral concedida a essa empresa, em 8 de junho de 1998, havia sido atingida pela caducidade e que o requerimento de lavra mineral, apresentado em 5 de junho de 2000, não havia sido apreciado. Perceberam, de igual modo, que a empresa Parazul possuía sócios formais e informais, constando inclusive no quadro societário um cidadão afegão, que facilitava os contatos para a comercialização fora do Brasil. Tudo isso veio à tona por intermédio de denúncia espontânea feita por um especialista em pedras preciosas, que compareceu à sede da PF para relatar remessas ilegais e irregulares de pedras Turmalina Paraíba, após sua lapidação na cidade de Governador Valadares/MG, para fora do país.

A exploração mineral gera recursos que devem ser partilhados entre os Estados da federação, municípios e demais órgãos da administração direta da União, na forma de compensação financeira pela exploração de minérios “correspondente a até 3% do valor do faturamento líquido resultante da venda do produto mineral, obtido após a última etapa do processo de beneficiamento adota e antes de sua transformação industrial” (MOSCOGLIATO, 2000, p. 10).

Sendo assim, o Ministério Público Federal desencadeou, no Estado da Paraíba, a denominada “Operação Sete Chaves” cujo foco era a investigação da extração irregular e o tráfico internacional da pedra turmalina, atividades empreendidas por uma organização criminoso formada por donos de mineradoras, políticos e comerciantes nacionais e estrangeiros. Antes de deflagrar a operação, outras investigações foram realizadas através do Procedimento Investigativo, de nº 1.24.001.000068/2009-38, aberto para averiguar denúncias feitas pela imprensa sobre a exploração irregular da chamada “Turmalina Paraíba”, como dito, uma das pedras preciosas mais caras do mundo.

O percurso criminoso aponta para um esquema que começava no Estado da Paraíba, seguia para o Estado do Rio Grande do Norte, onde as pedras extraídas ilegalmente na Paraíba eram misturadas a outras extraídas da mina do Rio Grande e enviadas para lapidação no Estado de Minas Gerais. Assim, a pedra turmalina era retirada no Distrito de São José da Batalha, localizado no cariri paraibano, pela mineradora Parazul, que não possuía licença para exploração ou exploração, sendo depois transportada para a mineradora Terra Branca, na cidade de Parelhas, no Rio Grande do Norte, onde era “esquentada”, visto que essa empresa, diferentemente da que atuava no Estado da Paraíba, possuía licença para exploração. Depois, seguiam para Minas Gerais e, de lá, eram enviadas para comercialização em mercados do exterior, como Bangkok, na Tailândia, Hong Kong, na China, EUA etc. (processo DNPM n. 840.037/1987).

Internacionalmente, o grupo se orquestrava por meio da simulação de compra e venda entre as empresas *Mineradora Terra Branca* e *Liberty Gems*. Declarava-se a gema preciosa como se fosse turmalina comum, remetendo o minério ao preço entre 1% a 10% de seu valor efetivo, e, quando chegavam no seu destino final, eram comercializadas pelo valor real. O produto do crime alimentou contas bancárias abertas fora do país, especialmente nos EUA, Hong Kong e na capital tailandesa, Bangkok. Restou claro nas investigações que a *Liberty Gems* e a *Js Gems* também são empresas de fachada que possuem, no registro, o mesmo endereço da *Mineradora Terra Branca* em Parelhas/RN.

### **3 QUESTÕES DE DIREITOS HUMANOS PENDENTES DE ANÁLISE NO ÂMBITO DO CASO**

A extração irregular não permite o recolhimento de tributos, não havendo, pois, contrapartida para a região da qual as pedras são retiradas. Dados apresentados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

(IBGE) mostram que no município de Salgadinho/PB, distrito de São José da Batalha, 65,7% dos domicílios estão localizados na zona rural e dos 3.508 habitantes do município (Censo IBGE 2010), 815 são pessoas de 15 anos de idade ou mais, que ainda não sabem ler e escrever.

De acordo com os dados apontados, percebe-se que as pedras preciosas, que deveriam promover desenvolvimento na região de onde foram extraídas, na verdade, serviram somente para promover o enriquecimento daqueles que exploraram a atividade ilicitamente sem reverter nenhum benefício às populações de São José da Batalha e Salgadinho.

No âmbito do caso, a acusação se circunscreveu à usurpação de matéria-prima pertencente à União, com o aproveitamento econômico ilegal da lavra da turmalina sem licença ambiental, além de envolvimento em organização criminosa, com emprego de arma de fogo e tentáculos internacionais. Partindo-se de tais constatações, o MPF requereu a condenação dos acusados pelos crimes tipificados no artigo 2º, caput, § 1º, da Lei 8.176/91 (usurpação de matéria-prima da União), artigo 55 da Lei 9.605/98 (explorações minerais sem licença ambiental) e artigo 2º §2º e 4º, V, da Lei 12. 850/2013 (organização criminosa).

Ocorre que as graves violações de direitos humanos, coletivos e individuais, não foram pautadas como tais no âmbito das investigações apontadas. Tomando como objeto de estudo esse caso, a equipe da UFPB se debruçou sobre as questões sociais, antropológicas e sociológicas da região atingida; sobre os detalhes relativos às relações trabalhistas; sobre enfoques ambientais, posto não haver menção ou comprovação de que as partes envolvidas na extração ilegal do minério, tampouco os órgãos ambientais, tenham realizado procedimentos de recuperação ambiental na região onde estava localizada a mina. Nesse sentido, são apresentadas ponderações sobre a desconsideração da personalidade jurídica das empresas envolvidas para extrair recursos em volumes adequados à recomposição dos danos, de igual modo, são realizadas incursões teóricas e analíticas sobre a fraca ou ineficaz

regulação da propriedade minerária no país, fato que, ante a extração irregular de matéria-prima da União, tende a provocar o esvaziamento paulatino das reservas dos bens minerais e dos recursos para garantir o direito humano ao desenvolvimento. Para finalizar, são interpretados os delitos penais internacionais e seus desdobramentos nos aspectos relativos à fraude pelo não pagamento da compensação financeira, que impacta na questão de recursos para obras de infraestrutura, na qualidade ambiental, na saúde, segurança e educação da população atingida, bloqueando o seu direito ao desenvolvimento.

Como assevera Feitosa: “o direito ao desenvolvimento se situa no universo maior dos direitos humanos, caracterizado como direito de povos e coletividades, em privilégio da dimensão individual e social, nas relações que priorizam a dignidade humana” (2013, p. 174). Assim, o objetivo principal do estudo de caso voltou-se para o detalhamento de questões jurídicas, sociais e humanas, que costumam ficar a descoberto pela averiguação criminal, que mapeia questões de natureza punitiva, mas não promove a discussão sobre a violação de direitos humanos ou sobre as falhas no marco regulatório constitucional.

#### **4 ANÁLISE 1. OS INDICADORES SOCIAIS DA REGIÃO E SUA RELAÇÃO COM A MINERAÇÃO DA “TURMALINA PARAÍBA”<sup>10</sup>**

Quando se trata de mineração pensa-se em atividade que exige muito trabalho, geralmente exercido na informalidade, às vezes análogo a trabalho escravo, configurando situações de múltiplas violações a direitos. Pensa-se, igualmente, no impacto ambiental, através da poluição do ar, contaminação de lençóis de água, produção de resíduos tóxicos e outros resultados nocivos ao meio ambiente. No caso em análise uma indagação importante abrange a questão

---

10 Pesquisa realizada por José Irialdo Alves Oliveira Silva.

de saber se a mineração trouxe desenvolvimento humano para a região onde ela atua, considerada a multidimensionalidade do termo “desenvolvimento” (FRANCO *et al*, 2012) e sua relação direta com a dimensão social, aí incluído o respeito aos direitos fundamentais sociais, como o direito à saúde, à vida, à liberdade das pessoas, ao trabalho, à sustentabilidade.

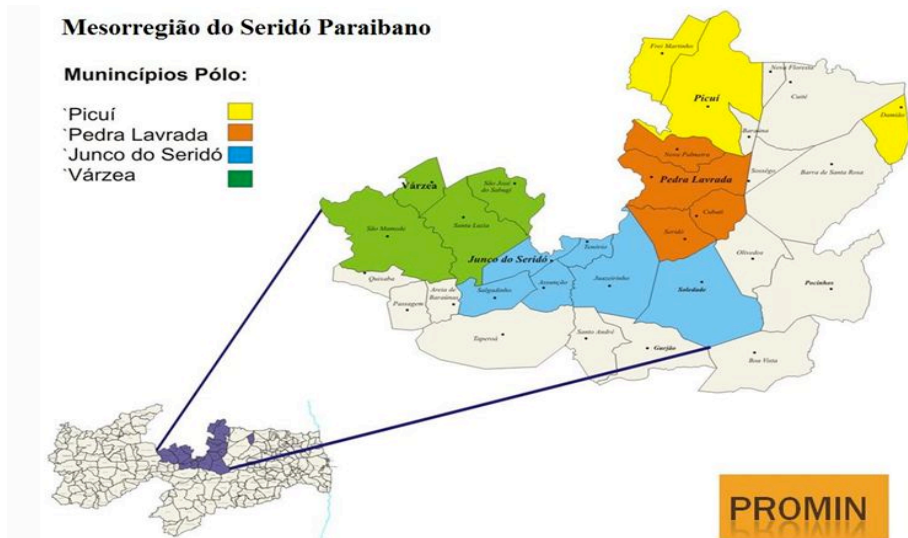
A agenda 21, elaborada no Rio de Janeiro em 1992, preconiza o respeito às condições mínimas de trabalho como essencial para a materialização do princípio da sustentabilidade, sabendo-se que sem o respeito às regras do trabalho digno não há possibilidade de consolidação de qualquer plano de sustentabilidade, fato que, por conseguinte, afeta o desenvolvimento humano. É preciso avaliar de que modo uma atividade tão complexa como a mineração pode impactar positivamente a vida das pessoas, principalmente, em se tratando de uma região semiárida, afetada por indicadores socioeconômicos baixos.

Sendo assim, serão apresentados nesta seção indicadores que revelam a região na qual se realiza a extração ilegal da “turmalina paraíba”, pedra de grande valor no mercado nacional e internacional. O fato é que a região, ou o Estado federativo, assim como as pessoas que lá residem, não têm usufruído o impacto positivo de seus *royalties*; o processo exploratório não se traduz em transformação positiva das oportunidades de saúde, trabalho, moradia e educação da vida da população do local.

Dessa forma, foram considerados na pesquisa os municípios que estão sob a influência das minas de turmalina, conforme mapa abaixo.



## Mapa 1 e 2 - Áreas de influência da Turmalina Paraíba



Alguns municípios no Estado se destacam pela atividade minerária intensa, tais como Junco do Seridó, Juazeirinho, Tenório, Salgadinho, Boa vista, Picuí e Santa Luzia, além de cidades do vizinho Estado do Rio Grande do Norte, como Parelhas e Equador. Todos situados no Semiárido do nordeste do Brasil, apresentam características comuns: baixo IDH, intermitência no fornecimento de água, ausência de redes de coleta e tratamento de esgotos, ausência de um sistema de saúde humanizado e satisfatório, ausência de aterro sanitário, entre outros problemas, apresentando conjunto de indicadores sociais que demonstram uma espécie de fracasso das gestões públicas em transformar a vida das pessoas, bem como a falta de controle de empresas que extraem minérios de alto valor agregado. Além disso, as gestões públicas dessas cidades são frágeis, com poucos recursos, e dependentes do Fundo de Participação Municipal (FPM), que representa a maior parte da arrecadação, além do que os indicadores da educação, da saúde e do desenvolvimento humano são abaixo da média nacional e estadual.

Essa região caracteriza-se também por economia pautada na agricultura familiar, caprinocultura e gado. Via de regra a Paraíba é considerada pelos órgãos estatais um Estado detentor de grande diversidade mineraria, contando com granito, feldspato, caulim, betonite, ferro, ouro, urânio, quartzo e turmalina, esta última tem despertado grande cobiça de empresas do setor.

a) Os Indicadores

QUADRO 1 - Índice de Desenvolvimento Humano dos municípios que compõem importante área de mineração da Paraíba.

	IDHM	IDHM RENDA	IDHM LONGEVIDADE	IDHM EDUCAÇÃO
<b>BRASIL</b>	0,727	0,739	0,816	0,637
<b>SALGADINHO</b>	0,563	0,531	0,739	0,454
<b>JUAZEIRINHO</b>	0,567	0,557	0,753	0,435
<b>PICUÍ</b>	0,608	0,596	0,745	0,506
<b>ASSUNÇÃO</b>	0,609	0,601	0,738	0,510
<b>JUNCO SO SERIDÓ</b>	0,617	0,571	0,715	0,576
<b>BOA VISTA</b>	0,649	0,590	0,796	0,592
<b>SANTA LUZIA</b>	0,682	0,620	0,804	0,636

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano, 2010.

O Índice de Desenvolvimento Humano (IDHM) - Paraíba foi de 0,658, em 2010, o que situa essa Unidade Federativa (UF) na faixa de Desenvolvimento Humano Médio (IDHM entre 0,600 e 0,699). A dimensão que mais contribui para o IDHM da UF é Longevidade, com índice de 0,783, seguida de Renda, com índice de 0,656, e de Educação, com índice de 0,555. No geral, esses municípios seguem o padrão dos indicadores da Paraíba. Em termos de *ranking* no Estado, Salgadinho ocupa a posição 172, Juazeirinho 157, Picuí 52, Assunção 49, Junco

do Seridó 39, Boa Vista 10 e Santa Luzia 6. Chama atenção a posição de Salgadinho, município sede da exploração de Turmalina. Em termos de Brasil, a situação do IDH se agrava mais ainda, Salgadinho ocupa a posição 4.984, Juazeirinho 4.903, Picuí 3.957, Assunção 3.927, Junco do Seridó 3.756, Boa Vista 3.136 e Santa Luzia 2.386. Esses patamares são considerados no atlas consultado como oscilando entre baixo e médio e isso se coaduna com a estrutura de serviços, ou de acesso aos serviços públicos, que esses municípios possuem. Parece o ambiente propício para o florescimento de atividades insalubres, que desrespeitam frontalmente os direitos humanos, principalmente aqueles relacionados como os direitos trabalhistas.

Destaque-se que a capacidade de geração de renda<sup>11</sup> desses municípios é muito baixa, para se ter uma ideia o município de Salgadinho, produtor de Turmalina, gera de receita própria R\$ 0,02 para cada R\$ 1,00 de transferência intergovernamental, ou seja, o nível de dependência federativa é muito grande. Se comparado ao município de Parari, no cariri paraibano, que tem porte equivalente, essa proporção sobe para 0,04 por 1, sem a turmalina. Juazeirinho segue o mesmo patamar de Salgadinho, 0,02 para 1 real. Picuí já sobe para 0,06 para cada real transferido de receita. Santa Luzia é o maior de todos 0,07 para cada real, e Assunção tem o menor, sendo de 0,01 para cada real transferido. Portanto, a realidade não é alvissareira.

Nessa base de dados não é informado o valor da CFEM (Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais) de Salgadinho, o de Juazeirinho em 2015 chegou ao pífio valor de R\$ 71,34, Picuí R\$ 13.744,80 e Santa Luzia arrecadou 26.284,64, quanto aos demais os dados não estavam disponibilizados. Isso contradiz qualquer discurso

---

11 Disponível em: <https://meumunicipio.org.br/indicadores-municipio/2513406-Santa-Luzia-PB?exercicio=2015>, dados extraídos do Ministério da Fazenda - Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e do IBGE, dados do exercício de 2015.

que defenda atividades extrativas como sendo fontes de desenvolvimento plural e efetivo.

Outro índice que chama atenção é o Indicador de Desempenho do Gasto em Educação na Paraíba (IDGPB) elaborado pelo Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (TCEPB), principalmente em relação ao Índice de Precariedade da Infraestrutura<sup>12</sup>, destacando que os dados disponibilizados dizem respeito ao intervalo entre 2007 e 2011. Em Salgadinho, no distrito de São José da Batalha, de onde se extrai a Turmalina, esse índice é um dos maiores do Estado, variando de 39% a 33%, entre 2007 e 2011, o que revela o índice de instalações precárias destinadas à educação. Juazeirinho varia entre 41% e 42%. Picuí, por sua vez, de 36% a 33%. Junco do Seridó teve uma queda de 36% para 29%. Assunção variou entre 36% a 35% de precariedade. Santa Luzia de 30,5% a 30,3% e Boa Vista variou entre 33% a 32%. São índices baixos que demonstram a necessidade da adoção de uma agenda pública pautada na melhoria da estrutura da educação.

O TCE-PB também elaborou o Índice de Eficiência da Educação Básica<sup>13</sup>, que varia entre 0 e 1, e, analisando os municípios envolvidos com a mineração, verificou-se uma espécie de fracasso escolar nesse período. Salgadinho teve queda nesse índice, entre 2009 e 2011, passando de 0,68

---

12 Refere-se à taxa média das variáveis que sinalizam a existência de problemas de infraestrutura das escolas no município/microrregião/mesorregião e da rede de ensino. As variáveis consideradas foram: se a escola funciona em prédio compartilhado, se a localização é precária (galpão etc), abastecimento d'água, esgoto, energia, coleta de lixo, sala para diretor e para professores, laboratório de informática, laboratório de ciências, biblioteca, internet, cozinha, se oferece merenda e se existe sanitário. Disponível em: [http://idgpb.tce.pb.gov.br/data/notas\\_tecnicas.pdf](http://idgpb.tce.pb.gov.br/data/notas_tecnicas.pdf)

13 Trata-se de um índice de desempenho do gasto público em educação básica, que varia de 0% e 100%. Esse indicador foi produzido a partir do método de programação matemática conhecido como Análise Envoltória de Dados (DEA). Nessa análise foram consideradas como variáveis de resultado (outcomes) as notas médias de proficiência em Língua Portuguesa e em Matemática e o inverso da taxa de distorção idade-série de cada município paraibano que participou das Provas Brasil de 2009 e de 2011. A média de gasto corrente por aluno nos últimos três anos, a partir de cada data de referência já citada, foi usada como insumo

para 0,54; Juazeirinho passou de 0,78 para 0,66, no mesmo período; Picuí passou de 0,82 para 0,68; Junco do Seridó passou de 0,66 para 0,55; Boa Vista passou de 0,65 para 0,47; Santa Luzia passou de 0,66 para 0,58. Esses números demonstram a baixa qualidade da educação nessa região, que possuiria potencial considerável proveniente da renda da mineração, mas padece de baixa qualidade em serviços públicos essenciais, confirmando-se a hipótese de que a atividade mineraria não se traduz necessariamente em desenvolvimento humano. No quadro 2 apresenta-se o Produto Interno Bruto desses municípios, ou seja, o conjunto das riquezas produzidas pelos mesmos através das atividades desenvolvidas.

---

(input). Logo, essa análise estimou um índice que mensura o quanto cada unidade monetária gasta em educação retorna à sociedade em termos de qualidade da educação. Quanto maior esse indicador, mais eficiente é o município no uso dos recursos destinados à educação básica. Disponível em: [http://idgpb.tce.pb.gov.br/data/notas\\_tecnicas.pdf](http://idgpb.tce.pb.gov.br/data/notas_tecnicas.pdf)

## QUADRO 2 - PIB dos Municípios mineradores

MUNICÍPIO	
<b>SALGADINHO</b>	Em 2014, tinha um PIB per capita de R\$ 5.757.74. Na comparação com os demais municípios do estado, sua posição era de 217 de 223. Já na comparação com cidades do Brasil todo, sua colocação era de 5154 de 5570. Em 2015, tinha 97.2% do seu orçamento proveniente de fontes externas. Em comparação às outras cidades do estado, estava na posição 37 de 223 e, quando comparado a cidades do Brasil todo, ficava em 228 de 5570.
<b>JUNCO DO SERIDÓ</b>	Atualmente estima-se que o seu PIB per capita R\$ 7.854,92, o que a coloca na posição 4.167 e no Estado fica em 71.
<b>JUAZEIRINHO</b>	Em 2014, tinha um PIB per capita de R\$ 7.069.88. Na comparação com os demais municípios do estado, sua posição era de 127 de 223. Já na comparação com cidades do Brasil todo, sua colocação era de 4478 de 5570. Em 2015, tinha 93.9% do seu orçamento proveniente de fontes externas. Em comparação às outras cidades do estado, estava na posição 128 de 223 e, quando comparado a cidades do Brasil todo, ficava em 1187 de 5570.
<b>PICUÍ</b>	Em 2014, tinha um PIB per capita de R\$ 7.760.49. Na comparação com os demais municípios do estado, sua posição era de 76 de 223. Já na comparação com cidades do Brasil todo, sua colocação era de 4199 de 5570. Em 2015, tinha 88.3% do seu orçamento proveniente de fontes externas. Em comparação às outras cidades do estado, estava na posição 173 de 223 e, quando comparado a cidades do Brasil todo, ficava em 2567 de 5570.
<b>ASSUNÇÃO</b>	Em 2014, tinha um PIB per capita de R\$ 7.596.12. Na comparação com os demais municípios do estado, sua posição era de 95 de 223. Já na comparação com cidades do Brasil todo, sua colocação era de 4269 de 5570. Em 2015, tinha 98% do seu orçamento proveniente de fontes externas. Em comparação às outras cidades do estado, estava na posição 13 de 223 e, quando comparado a cidades do Brasil todo, ficava em 81 de 5570.
<b>BOA VISTA</b>	Em 2014, tinha um PIB per capita de R\$ 16.200.32. Na comparação com os demais municípios do estado, sua posição era de 8 de 223. Já na comparação com cidades do Brasil todo, sua colocação era de 2347 de 5570. Em 2015, tinha 89,5% do seu orçamento proveniente de fontes externas. Em comparação às outras cidades do estado, estava na posição 164 de 223 e, quando comparado a cidades do Brasil todo, ficava em 2296 de 5570.

Fonte: IBGE, 2017<sup>14</sup>

14 Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/v4>

Esses dados revelam a fragilidade econômica desses municípios e que o Estado falha em oferecer uma regulação apta a resolver, ou diminuir, as distorções, principalmente na transferência de vantagens em termos de serviços públicos à população. Abaixo, no quadro 3, apresentam-se dados referentes à dinâmica econômica desses municípios comparativamente à dinâmica da Paraíba.

QUADRO 3 - Desempenho econômicos dos municípios mineradores

MUNICÍPIO	DINÂMICA EONÔMICA	PIB per capita	Tx de Crescimento	Participação Individual	Part. de serviços	Part. de Serviços Públicos
<b>PARAÍBA</b>	<b>0,8477</b>	<b>0,8445</b>	<b>0,5704</b>	<b>0,9230</b>	<b>0,9916</b>	<b>0,9090</b>
SALGADINHO	0,3245	0,3408	0,4390	0,3185	0,2378	0,2864
JUNCO DO SERIDÓ	0,4710	0,3577	0,6610	0,4053	0,5655	0,3654
JUAZEIRINHO	0,5800	0,3818	0,8982	0,5831	0,6241	0,4129
PICUÍ	0,4516	0,4040	0,1827	0,5187	0,7242	0,4283
ASSUNÇÃO	0,5209	0,4590	0,9089	0,3793	0,4622	0,3949
BOA VISTA	0,8649	0,9985	0,9999	1,0000	0,3266	0,9997
TENÓRIO	0,4262	0,4424	0,7634	0,3300	0,2841	0,3109

Fonte: PARAÍBA, 2012

O Quadro 3 reforça mais ainda a hipótese que as regiões com potencial mineral, não transforma esse potencial em desenvolvimento humano. Observe-se o município sede da exploração de turmalina, Salgadinho, teve o menor nível de dinamismo econômico, bem como o PIB per capita foi o menor dentre esses municípios. Chama atenção, que esses municípios tem seus indicadores abaixo daqueles constatados no estado. Abaixo, quadro 4, explicita-se o resultado referente à variável qualidade de vida:

QUADRO 4 - Qualidade de vida dos municípios mineradores

MUNICÍPIO	Qualidade de Vida	Mortalidade Infantil	Mortalidade por doenças infecciosas e parasitárias	IDSUS (Índice de Desempenho do SUS)	Saneamento Adequado	Taxa de homicídios
PARAÍBA	0,4571	0,4152	0,3764	0,4267	0,8204	0,2467
SALGADINHO	0,5653	0,5359	0,4107	0,6220	0,2858	0,9722
JUNCO DO SERIDÓ	0,5620	0,3676	0,3853	0,6839	0,9646	0,4088
JUAZEIRINHO	0,4743	0,3458	0,3891	0,4390	0,8239	0,3737
PICUÍ	0,5969	0,4112	0,3526	0,9950	0,9439	0,2818
ASSUNÇÃO	0,5811	0,5566	0,4141	0,8629	0,1000	0,9722
BOA VISTA	0,5807	0,4446	0,3633	0,9309	0,1924	0,9722
TENÓRIO	0,4449	0,5816	0,3598	0,8861	0,1011	0,2957

Fonte: PARAÍBA, 2012

Isso faz problematizar a relação entre o Estado e as empresas e até que ponto estas se comportam como fonte de violação dos direitos humanos. O quadro 4 revela os indicadores relacionados com a qualidade de vida, não se trata de um indicador que tenha necessariamente relação direta com o desempenho econômico, pois, como foi visto no quadro 3, a desenvoltura econômica desses municípios é frágil, porém, quando se analisam os números referentes a outras dimensões, verifica-se que, em certa medida, esses municípios não são os piores, inclusive superando o próprio Estado da Paraíba. Todavia, chama a atenção, ainda, a baixa cobertura do saneamento básico, item fundamental na maioria dos municípios, além do alto índice de homicídios na região de extração da Turmalina.

No quadro 5 apresentam-se os números referentes ao levantamento acerca do nível educacional desses municípios.



QUADRO 5 - Nível educacional dos municípios mineradores

MUNICÍPIO	Nível educacional	Taxa de atend EB	Taxa de atend EF	Distorção idade-série EF	Taxa de analfabetismo	IDEB EF anos iniciais	IDEB EF anos finais
<b>PARAÍBA</b>	<b>0,5312</b>	<b>0,4302</b>	<b>0,3771</b>	<b>0,5035</b>	<b>0,8077</b>	<b>0,5747</b>	<b>0,4938</b>
<b>SALGADINHO</b>	0,2572	0,1330	0,1468	0,4562	0,3134	0,0000	0,4938
<b>JUNCO DO SERIDÓ</b>	0,4738	0,2663	0,1349	0,7527	0,8092	0,5747	0,3053
<b>JUAZEIRINHO</b>	0,4674	0,2758	0,5452	0,3196	0,5956	0,5747	0,4938
<b>PICUÍ</b>	0,6624	0,8516	0,3787	0,5915	0,6946	0,6237	0,8345
<b>ASSUNÇÃO</b>	0,7301	0,9471	0,9554	0,4632	0,6009	0,6237	0,7903
<b>BOA VISTA</b>	0,7507	0,8444	0,7841	0,5265	0,9931	0,9274	0,4285
<b>TENÓRIO</b>	0,4590	0,8659	0,9583	0,2322	0,4058	0,1702	0,1215

Fonte: PARAÍBA, 2012

Além de verificar a qualidade no gasto em educação é necessário observar o nível educacional. Dessa forma, ao analisar os dados, os números referentes ao município de Salgadinho são alarmantes – possui o menor nível educacional de todos, baixa taxa de atendimento referente ao ensino básico, fato que se repete no ensino fundamental. As distorções de série em relação à idade é persistente nesses municípios, sendo quase 100% em Boa Vista e muito baixa em Tenório. No caso de Boa Vista, existe contradição nível alto de analfabetismo, porém, possui um IDEB (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica) referente aos anos iniciais bem alto, bem acima do índice do Estado. A Taxa de analfabetismo tem níveis consideráveis nesses municípios. Junco do Seridó, Salgadinho e Tenório tem os menores IDEBs. A taxa de analfabetismo ainda tem taxas altas, incompatíveis com a proposta de desenvolvimento humano por meio da atividade mineraria. Isso causa espanto, vez que a população em geral não tem acesso às benesses dessa atividade, e gera uma pergunta: onde está o Estado?

QUADRO 6 - Nível de pobreza e equidade social nos municípios mineradores

MUNICÍPIO	Pobreza e equidade social	Índice de pobreza	Renda domiciliar per capita	Razão 75/25
<b>PARAÍBA</b>	<b>0,8119</b>	<b>0,9215</b>	<b>0,9882</b>	<b>0,5261</b>
SALGADINHO	0,3536	0,2837	0,2616	0,5156
JUNCO DO SERIDÓ	0,5888	0,3857	0,4536	0,9272
JUAZEIRINHO	0,4185	0,3141	0,3747	0,5666
PICUÍ	0,5755	0,5437	0,6357	0,5471
ASSUNÇÃO	0,6441	0,6249	0,5970	0,7104
BOA VISTA	0,8634	0,9106	0,7331	0,9464
TENÓRIO	0,5903	0,4736	0,3802	0,9170

Fonte: PARAÍBA, 2012

Corroborando a hipótese de que cidades detentoras de riquezas minerais podem não estar usufruindo dos resultados positivos e que é preciso urgentemente migrar para o estabelecimento de uma agenda de desenvolvimento humano, o quadro 6 mostra que as cidades estudadas se encontram em patamares graves de pobreza e equidade, implicando baixo desenvolvimento humano, com destaque para Salgadinho, mais uma vez, o município de pior nível de pobreza e equidade do Estado. O único município que possui índices razoáveis é Boa Vista.

Entretanto, é importante pensar na eficiência pública a partir da receita de cada município e o uso que se faz dela, com planejamento sempre focando o desenvolvimento humano. No quadro 7, apresentam-se números referentes a essa dimensão, levando-se em consideração dados como receita própria, boa parte advinda do Fundo de Participação do Município (FPM), recurso total *per capita*, despesa com pessoal, que acaba sendo um calcanhar de Aquiles principalmente por causa dos compromissos políticos, e a capacidade de investimento. É interessante

observar que João Pessoa e Campina Grande, as maiores cidades do Estado da Paraíba, representam 37,2 % das receitas correntes líquidas do Estado, ficando 62,8% destinado aos demais 221 municípios (PARAÍBA, 2012).

QUADRO 7 - Nível de eficiência pública dos municípios mineradores

MUNICÍPIO	Eficiência Pública	Receita própria	Receita total per capita	Despesas de pessoal	Investimento
<b>PARAÍBA</b>	<b>0,5612</b>	<b>0,9919</b>	<b>0,3051</b>	<b>0,4729</b>	<b>0,4749</b>
SALGADINHO	0,4812	0,2357	0,7275	0,4899	0,4719
JUNCO DO SERIDÓ	0,3281	0,2810	0,3094	0,4774	0,2448
JUAZEIRINHO	0,3471	0,4736	0,2320	0,4635	0,2193
PICUÍ	0,5532	0,7566	0,3658	0,4627	0,6275
ASSUNÇÃO	0,6265	0,3145	0,8274	0,4810	0,8832
BOA VISTA	0,5700	0,4789	0,7986	0,4769	0,5256
TENÓRIO	0,4367	0,2485	0,8999	0,4744	0,1239

Fonte: PARAÍBA, 2012

Leia-se como receita própria aquela que advém da repartição tributária da federação, que vem caindo ano após ano. O quadro 7 revela o baixo potencial de investimento desses municípios, bem como a eficiência pública, dimensão fundamental para a consolidação do bem-estar social. Chama atenção o comprometimento de quase 50% com despesa de pessoal, num contexto de baixa receita e baixa capacidade de investimento, sabendo-se que o emprego público, geralmente os cargos comissionados, e sua barganha funcionam como “moeda de troca” eleitoreira.

Naturalmente, os dados merecem ser problematizados e não significam peremptoriamente que a entrada de mais recursos representaria melhora na qualidade na gestão, revertendo em mais educação, saúde, moradia, serviços públicos de qualidade, visto que, no estudo da gestão

pública, essa equação não está comprovada. Não se está aqui a afirmar que os indicadores baixos são resultado da ausência de recursos da atividade mineraria – poderiam ser estes volumosos e, mesmo assim, não se perceber avanço social nos municípios. Na verdade, estudo realizado por professores pesquisadores da escola de Gestão Pública da Universidade de São Paulo (USP) mostra que um município que recebe mais ou menos receita não necessariamente isso equivale a melhor qualidade de vida (COELHO *et al*, 2015).

Na Paraíba, o que mais impressionou nesses municípios foi que o grande aporte de recursos extraídos não representou desenvolvimento para os seus habitantes. Não que dizer que o cidadão não deva se engajar para exigir dos gestores a arrecadação dos recursos das diversas atividades minerarias, visto que esse montante faz falta ao município. Outra etapa relevante é a fiscalização do emprego desses recursos. A falta de educação, aliada à ausência de outros serviços públicos, pode revelar o fato de que a população é levada a aceitar com docilidade o desrespeito à legalidade e outras violações a direitos humanos fundamentais, por acomodação, mas muito mais por subordinação econômica e por medo.

## **b) O passivo deixado por empresas minerarias**

Os dados acima não indicam que as empresas da extração da turmalina sofram processo sistemático de regulação por parte do poder público, muito pelo contrário. Constata-se ausência ou debilidade da atuação dos órgãos fiscalizadores, seja da atividade em si, a mineração, bem como do trabalho desempenhado pelos trabalhadores, sabendo-se que esse campo, qual seja a indústria de mineração é responsável pelo maior número de danos e mortes de trabalhadores no mundo<sup>15</sup>

No âmbito internacional, bem como em relação ao ordenamento jurídico pátrio, tem -se o Decreto nº 6.270, de 22 de novembro de 2007,

---

15 Disponível em: <http://politike.cartacapital.com.br/mineracao-e-a-maior-responsavel-por-mortes-no-trabalho-ao-redor-do-mundo/>

que promulga a convenção da Organização Internacional do Trabalho (OIT) n. 176, que estabelece marco legal acerca das atividades em minas, apontando para a necessidade de alguns procedimentos específicos aptos a preservar a vida, a saúde e a dignidade do trabalhador desses espaços, geralmente locais insalubres, de difícil acesso e que necessitam de cuidados em termos de segurança. O referido decreto, que reconhece a convenção da OIT (BRASIL, 2007), é muito claro quanto à necessidade do empregador de adotar procedimentos técnicos com relação ao trabalhador e ao local de trabalho, equipamentos para proteção dos mineiros, prevenindo a ocorrência de acidentes, prevendo riscos e diminuindo a incidência destes.

Nesse caminho, em 2011 foi instituída, por meio de decreto, a Política Nacional de Segurança e Saúde no Trabalho (PNSST) n. 7.622, que estabelece bases para a imposição de ambiente de trabalho seguro, que não coloque em perigo a vida dos trabalhadores (BRASIL, 2011). A leitura e interpretação desse decreto deixa claro que a prevenção de riscos, o cuidado com a saúde do trabalhador, a ocorrência do acidente de trabalho e o pós-acidente de trabalho são questões tratadas no âmbito de diversos órgãos nacionais. Rocha (2013), em sede de dissertação de mestrado, verifica que a jurisprudência do TST (Tribunal Superior do Trabalho) é fundamental na compreensão que o trabalhador de mina necessita de proteção especial, não podendo ser comparado a um trabalhador ordinário, visto que o trabalhador mineiro enfrenta o grave desafio de trabalhar, geralmente, no subsolo, sujeito aos riscos de um ambiente inóspito.

É importante mencionar que o sadio ambiente de trabalho constitui direito fundamental do trabalhador mineiro. Para citar um exemplo, o Tribunal Superior do Trabalho - TST e os Tribunais Regionais do Trabalho têm decidido sobre a diferença da jornada de trabalho do trabalhador de mina e os demais trabalhadores, estabelecido o patamar de 6 horas para os mineiros. (ROCHA, 2013). O Ministério do Trabalho é um órgão do Poder Executivo com atribuição para fiscalização das atividades laborais, e chama

atenção a quantidade de fiscalizações realizadas no setor mineiro, ou indústria mineral, lembrando que tais dados são os oficiais. Ademais, destaque-se que para as ações de fiscalização o Ministério do Trabalho informa que existe apenas um fiscal para Higiene e Saúde no Trabalho.

Tabela 1 - Quantidade de fiscalizações realizadas no Brasil

Setor Econômico	Ações Fiscais	Trabalhadores Alcançados	Notificações *	Autuações **	Embargos / Interdições	Acidentes Analisados	
Agricultura	3.478	281.958	6.395	4.585	75	51	
Comércio	13.941	921.922	9.083	9.636	289	149	
Construção	12.584	985.133	4.290	24.340	1.570	298	
Educação	1.118	149.127	410	432	5	7	
Hotéis/Restaurantes	2.945	198.921	1.737	1.967	75	23	
<b>Indústria</b>	Ind. Alimentos	2.084	638.376	3.116	4.356	143	111
	Ind. Madeira e Papel	470	56.506	364	892	45	33
	Ind. Metal	2.727	729.094	1.815	4.187	179	115
	Ind. Mineral	1.135	206.781	2.545	2.571	90	54
	Ind. Químicos	1.038	260.478	703	1.559	56	53
	Ind. Têxtil e Couro	932	145.601	308	982	22	16
	Indústrias - Outras	763	67.262	701	893	53	20
Instituições Financeiras	633	1.044.109	252	607	5	3	
Saúde	1.788	548.562	818	2.080	46	11	
Serviços	3.594	1.231.796	1.766	3.156	85	97	
Transporte	3.528	808.304	2.146	3.745	82	90	
Outros	1.738	415.037	619	1.612	57	25	
<b>TOTAL</b>	<b>54.496</b>	<b>8.688.967</b>	<b>37.068</b>	<b>67.600</b>	<b>2.877</b>	<b>1.156</b>	

2016

Fonte: Ministério do Trabalho, 2016.

Esses dados são relevantes na medida em que apresentam a situação da fiscalização da atividade mineira, embora se perceba que existe grande informalização nesse setor econômico, fato que dificulta maior transparência.

## 5 ANÁLISE 2. ASPECTOS JUSTRABALHISTAS NA EXTRAÇÃO DA TURMARLINA PARAÍBA E DE OUTROS MINERAIS NA REGIÃO DO SÃO JOSÉ DA BATALHA E JUNCO DO SERIDÓ

Reveste-se de importância o tema objeto da pesquisa, justificando-se o estudo das externalidades negativas da atividade mineira, em especial os aspectos justrabalhistas que circundam a questão. Para tanto, analisando o

caso específico da região do Junco do Seridó-PB, foram realizadas reuniões com autoridades locais e membros do Ministério Público do Trabalho (MPT) e colhidas informações *in loco* com os garimpeiros.

A pesquisa no MPT, órgão pertencente ao Ministério Público Federal, que tem entre suas atribuições investigar potenciais infrações na relação entre empresas e trabalhadores e monitorar potenciais violações aos direitos humanos, traz dados sobre os procedimentos que envolvem mineradoras, especificamente aquelas responsáveis pela extração da “turmalina Paraíba”.

Em 2011 foi instaurado o Inquérito Civil n. 343, com o seguinte texto inicial:

Considerando as possíveis lesões noticiadas nos autos do Procedimento Preparatório no 030696.2010.13.002/1, informando que os GARIMPEIROS DE SÃO JOSÉ DA BATALHA/PB, localizados no Município de Salgadinho-PB, **praticaram e/ou praticam irregularidades trabalhistas com relação a meio ambiente de trabalho, atividades e operações insalubres, CIPA – Comissão Interna de Prevenção de Acidentes, EPI e EPC – Equipamentos de Proteção Individual e Coletiva.** (MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO, 2011, p. 1)

Essa investigação do MPT da Paraíba levou à elaboração de um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC)<sup>16</sup> que diz respeito ao gozo de férias e ao seu pagamento, não mencionando a questão dos Equipamentos de Proteção Individual (EPI). Tem-se conhecimento das condições de trabalho nas diversas minas na região do seridó paraibano, além dos direitos ambientais violados na medida em que se tem uma atividade altamente

---

16 Caso referente à PARÁIBA TOURMALINE MINERAÇÃO LTDA - TERMO DE AJUSTE DE CONDUTA no 00015.2014.

invasiva do meio ambiente, que deixa um rastro de devastação. Some-se a isso a ausência, ou fiscalização mínima por parte dos órgãos estatais.

a) Extração da turmalina paraíba em Salgadinho: falso cumprimento da legislação trabalhista para afastar fiscalização

1. Nas duas diligências pelo MPT e pelo Ministério do Trabalho e Emprego, em 2013, na região de extração de turmalina no Distrito de São José da Batalha (Salgadinho/PB), não foram constatadas irregularidades de maior relevância nem no ambiente de trabalho, nem no cumprimento da legislação trabalhista. Não houve sequer lavratura de auto de infração em desfavor da Parazul, empresa citada na *Operação Sete Chaves*, que realizava a extração irregular da Turmalina Paraíba na região. Em relação à Tourmaline Mineração Ltda, outra empresa instalada no município, o auto de infração trabalhista foi relativo à irregularidade na concessão de férias laborais.

Supõe-se que o possível respeito à legislação trabalhista tenha se dado no intuito de não chamar a atenção dos órgãos estatais de controle, sobretudo porque cada pessoa jurídica utilizava, aproximadamente, oito empregados (número bastante reduzido). Em outras palavras, importava manter a aparência de legalidade dos trabalhadores para não despertar a fiscalização em outras searas, a exemplo dos supostos crimes denunciados pelo Ministério Público Federal – artigo 2º, caput, § 1º, da Lei 8.176/91 (usurpação do patrimônio da União), artigo 55 da Lei 9.605/98 (ausência de licença ambiental) e artigo 2º §2º e 4º, V, da Lei 12. 850/2013 (organização criminosa).

Por outro lado, os custos advindos do cumprimento da legislação trabalhista são baixos quando contrapostos às vultosas quantias resultantes da comercialização da Turmalina Paraíba. No caso, entretanto, após o pedido de interdição feito pelo Ministério Público Federal, as atividades



de extração da Turmalina Paraíba, no Distrito de São José da Batalha, cessaram.

b) Extração de caulim no Junco do Seridó: regularização minerária e irregularidade trabalhista

Considerando-se que a turmalina constitui minério de alto valor agregado, a exploração de poucas gemas (através de número reduzido de trabalhadores) já é suficiente para movimentar vultosas quantias. Situação diferente ocorre com o caulim extraído no município de Junco do Seridó/PB. Neste caso, é preciso extrair grande quantidade de minério para obter pequena contraprestação financeira. Trata-se, pois, de minério de baixo valor agregado, cuja lavra não chama a atenção da imprensa e dos órgãos estatais de controle, por tal motivo, prevalece a mão de obra irregular.

De acordo com os dados colhidos em dissertação de mestrado do Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal da Paraíba, a lavra de caulim em Junco do Seridó conta com a presença de aproximadamente oitocentos trabalhadores, dos quais 70% atuam na informalidade, isto é, sem vínculo empregatício formal; as ferramentas utilizadas no garimpo são rudimentares (artesanais), além de não existir o uso de equipamentos de proteção individual (SILVA, 2011, p. 47).

Vislumbra-se em Junco do Seridó uma Cooperativa que não desenvolve plenamente suas funções, dependente das forças econômicas locais e por elas capturada. Há alguma dificuldade em se conseguir dados efetivos da COOPERJUNCO pela falta de transparência no desenvolvimento de suas atividades. Sabe-se, de acordo com os relatos de membro da diretoria, que a COOPERJUNCO conta com cerca de 200 cooperados, porém, apenas 20 (vinte) seriam realmente ativos.

A dependência econômica da população local é um fato constatável em ambas as cidades, seja através da exploração da Turmalina

Paraíba – antes da interdição das atividades – ou do caulim, o mínimo de renda que venha a ser auferido com a exploração mineral para os trabalhadores é considerado um justificador do risco envolvido. Esse fato fora constatado por várias entidades em seu relatório com solicitação de audiência à Comissão Interamericana:

A maneira que as empresas do ramo da mineração têm encontrado para contornar a insatisfação da população com relação aos efeitos negativos da sua atividade extrativa é uma combinação de dependência econômica, cooptação das forças políticas locais e geração de falsos efeitos positivos com a sua presença no território (BAHIA *et al.*, 2016, p. 4).

Significa que a dependência econômica da população local leva à existência de relações irregulares de trabalho, na informalidade, não se constatando parceria entre o poder público e a população, passando as condições trabalhistas a depender apenas dos interesses daqueles que lidam com a mineração na região.

De acordo com o Ministério Público do Trabalho, a situação no Junco é alarmante e apesar das inúmeras irregularidades, a população local não informa o MPT sobre o que ocorre, de fato, na região, evitando-se a interferência estatal na questão. A condição de precariedade pode ser observada em diversos momentos, a citar o fato de que os garimpeiros carregam consigo uma vela acesa ao descer a mina no objetivo de medir o oxigênio no seu interior, assim no momento em que a vela se apaga, eles precisam retornar à superfície.

Outra dificuldade encontrada pelo MPT para fiscalizar o trabalho no Junco está na característica pulverizada que assume a mineração na região: rapidamente a extração se inicia em um local e se exaure, sendo seguida pela escavação de uma nova mina em alguma localidade próxima.

Ademais, o conhecimento dos empresários e dos próprios trabalhadores acerca da realização de diligências faz com que esforços

sejam feitos no sentido de evitar a fiscalização. Esse fato, aliado à falta de colaboração e denúncias por parte dos trabalhadores, que não apresentam dados sequer quando questionados em audiências públicas, deixa o MPT em situação de inação, muito embora pudesse o próprio MPT agir de ofício, nos casos permitidos em lei.

No caso estudado, ressalte-se que as condições de trabalho no distrito de São José da Batalha e no Junco do Seridó são díspares. Apesar de a exploração do caulim se dar, na maioria dos casos, de forma legal no Junco, a legislação trabalhista é integralmente desrespeitada, sendo esta uma situação que perdura por décadas e com obstáculos à presença do Estado fiscal opostos pelos próprios mineradores e pelas empresas que beneficiam o caulim. A situação no município de Salgadinho, por sua vez, é oposta, observando-se o cumprimento da legislação trabalhista associado à extração ilegal do minério, com a ressalva da falta de segurança no trabalho e da pouca quantidade de registros formais. Infere-se, assim, que o comando legal é observado em razão do interesse dos empresários, para evitar investigações na área, inexistindo compromissos espontâneos que representem o intento de efetivar o desenvolvimento econômico e social dos habitantes da região ou o bem-estar dos trabalhadores envolvidos no processo de extração mineral.

## **6 ANÁLISE 3. O CASO “TURMALINA PARAÍBA” NA PERSPECTIVA AMBIENTAL (OPERAÇÃO SETE CHAVES DA POLÍCIA FEDERAL)**

A primeira menção, na denúncia oferecida pelo Ministério Público Federal, de infringência às leis ambientais pelas empresas mineradoras envolvidas no caso “Turmalina Paraíba” é relativa à inexistência de licença ambiental válida para a atividade desenvolvida pelas empresas. Atente-se que o licenciamento ambiental é o instrumento hábil ao controle de

atividades que possuam algum potencial de degradação e a efetivação dessa fiscalização recai sobre o Poder Público.

Há casos nos quais a degradação é, em alguma medida, inevitável e a mineração é um deles. Nessas hipóteses de efetiva degradação, cabe “ao órgão ambiental responsável apenas tentar promover a mitigação, compensação e recuperação” da área (FARIAS, 2015, p. 169). No caso estudado, não há menção, ou qualquer comprovação, de que as partes envolvidas na extração da turmalina, tampouco os órgãos ambientais, tenham realizado procedimentos de recuperação ambiental na região onde estava localizada a mina.

Farias & Ataíde (2017, p. 118) ressaltam que alguns empreendimentos necessitam de licença ambiental para desenvolver suas atividades e destacam que qualquer atividade que se utilize de recursos ambientais e seja considerada pelo órgão licenciador como efetiva ou potencialmente poluidora, a princípio, necessita passar pelo procedimento administrativo de licenciamento ambiental. E, continuam os autores destacando o texto da Resolução nº 237, do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), especialmente em relação ao seu Anexo 1, no seguinte aspecto:

[...] o Anexo 1 da mencionada Resolução traz rol exemplificativo de empreendimentos cujo caráter de efetivo ou potencialmente poluidor é presumido. Isto é, estão submetidas ao licenciamento ambiental independente das considerações do órgão licenciador. A atividade minerária é uma das atividades constantes no Anexo 1, desde a fase de pesquisa (quando for expedida Guia de Utilização – GU) até a lavra e beneficiamento (FARIAS; ATAÍDE, 2017, p. 118).

No caso em apreço, dessume-se da denúncia apresentada pelo Ministério Público Federal que a empresa Parazul não possuía o licenciamento ambiental necessário, fato que evidencia a ilicitude da

atividade ali desenvolvida. Sem a licença, pode-se concluir que não houve fiscalização do Poder Público no que diz respeito à atividade desempenhada pela mineradora ou acompanhamento dos danos ambientais que ali possam ter ocorrido. De acordo com Farias (2015, p. 169):

Inquestionavelmente, a mineração é uma das atividades que mais geral poluição, mormente no que diz respeito ao lugar onde a lavra ocorre, posto que se trata de extração de recurso natural não renovável. Com efeito, da mesma forma não é possível imaginar o desenvolvimento sem o uso de minérios, também não é possível imaginar a mineração sem a ocorrência de poluição tendo em vista as características da atividade.

Necessário ressaltar que os danos ambientais devem ser reparados e os causadores responsabilizados por seus atos. A responsabilização, neste caso, ocorre não apenas por uma questão de existir previsão legal combatendo esse tipo de ação (a Constituição Federal prevê, no artigo 225, § 3º, a responsabilização dos agentes causadores do dano, independentemente da sua reparação), mas, principalmente, pelos efeitos desastrosos que a atividade causa na saúde da população direta ou indiretamente envolvida.

Como a atividade minerária abrange a extração de recursos naturais não renováveis, via de regra, essa atividade é reconhecida como extremamente impactante ao meio ambiente, assim como não sustentável. Entretanto, em que pese a existência de efeitos essencialmente depredatórios ao meio ambiente, não se pode esquecer que a mineração é importante para a sociedade industrial moderna, responsável pelo fornecimento da matéria-prima aproveitada em diversos setores da economia. É, pois, reconhecida como uma atividade essencial ao desenvolvimento econômico.

Ainda nesse sentido, deve-se mencionar que a extração mineral, por ser considerada atividade estratégica, recebe tratamento legal que a

equipara a bens públicos, assim, em consequência desse reconhecimento, os produtos da lavra apenas podem ser extraídos mediante autorização ou concessão do Estado. As interferências que a atividade mineira poderá causar no meio ambiente, bem como a influência socioeconômica do aproveitamento das jazidas dependem, essencialmente, da forma através da qual a atividade foi planejada e será desenvolvida (MMA, 2001).

No caso específico da “Operação Sete Chaves”, houve um trabalho conjunto, no âmbito federal, entre o Ministério Público e a Polícia, na busca pela elucidação da organização criminosa de forma a identificar os participantes e os crimes cometidos. Outra finalidade da instauração da investigação era que esta, ao final, pudesse promover a repatriação das pedras que foram destinadas ilegalmente a diversos países.

Contudo, as investigações terminaram por encontrar empecilhos: primeiro pela falta de denúncias dos trabalhadores envolvidos na atividade, vez que ameaças predominarem no ambiente em que se desenvolviam as extrações; depois porque não queriam ficar sem ocupação e trabalho, por último, pelo fato de que o então Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM), hoje Agência Nacional de Mineração (ANM) não possuir documentos que comprovassem a extração irregular da pedra. Somado a essas complicações, os órgãos investigadores ainda encontraram no local da mina vigilância permanente, feita por capatazes das empresas envolvidas de forma a impedir que as pessoas que ali trabalhavam entrassem em contato com qualquer estranho que dali se aproximasse; ao menor sinal de aproximação, as pessoas eram dispersadas rapidamente no local não podendo falar, nem se identificar.

A investigação apenas ganha impulso no ano de 2013, quando fiscais do Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM), passando-se por compradores, encontraram diversos exemplares lapidados da “Turmalina Paraíba”, em exposição para venda na Feira Internacional de Pedras Preciosas, em Teófilo Otoni (MG). Durante o período de

coleta de provas, a Polícia Federal recebeu a visita de um especialista em pedras preciosas, residente nos Estados Unidos, cujo relato elucidou como funcionava a organização criminoso responsável pela extração irregular da “Turmalina Paraíba”. A partir dessas informações, a Polícia chegou à empresa Parazul Mineração Comércio e Exportação Ltda., encarregada pelo grupo criminoso de promover a extração das pedras na Paraíba.

Entre as irregularidades encontradas nas investigações da *Operação Sete Chaves*, o Ministério Público Federal apurou que a Parazul Mineração não possuía guia de utilização nem portaria de lavra – documentos necessários para pesquisa e lavra do minério bruto que resulta na turmalina. Segundo informações colhidas junto ao Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM), único documento que a empresa possuía era um alvará de pesquisa vencido.

Por sua definição, o desenvolvimento sustentável “leva em consideração a relação entre economia e ecologia. Isso significa que qualquer atividade industrial baseada na exploração de recursos naturais não renováveis será, como consequência, ‘insustentável’”. Ante o reconhecimento de que os bens naturais são finitos, a exploração termina por acarretar riscos à existência desses bens no futuro, assim, “não há como não observar o paradoxo que significa caracterizar como sustentável uma atividade como a mineração, baseada na extração de bens da natureza limitados e não renováveis” (SCOTTO, 2017, p. 41). Por esta razão, o poder público deve se fazer presente posto que lhe cabe zelar pela preservação e fiscalização de atividades que degradam o meio ambiente.

Apesar de não ter sido objeto da investigação realizada pelos entes federais envolvidos na “Operação Sete Chaves”, a responsabilização do Estado pela omissão na fiscalização das atividades desenvolvidas pelo grupo criminoso identificado no processo não pode deixar de ser mencionada. A responsabilidade do Estado, em casos como o da “Turmalina Paraíba”, é patente, especialmente pela ausência de licenciamento, de autorizações

e concessões válidas para as empresas, assim como pela inexistência de qualquer fiscalização durante todo o período em que a atividade mineira foi desenvolvida no município paraibano. Não fosse a imprensa ter noticiado a existência da atividade e a repercussão nacional do fato em virtude do valor das pedras comercializadas, o caso de São José da Batalha não seria levado ao conhecimento do Poder Judiciário.

Perceba-se que trabalhadores eram explorados, licenças estavam vencidas, pedras foram extraídas e levadas para outro Estado, vigilância armada era usada nos arredores da mina e, nem mesmo diante de cenário tão ostensivo, o Estado se fez presente através do exercício do poder de polícia que lhe é próprio. Para Milaré (2001, p. 437),

As pessoas de direito público interno podem ser responsabilizadas pelas lesões que causarem ao meio ambiente. De fato, não é só como agente poluidor que o ente público se expõe ao controle do poder Judiciário (p. ex., em razão da construção de estradas ou de usinas hidroelétricas, sem a realização de estudo de impacto ambiental), mas também, quando se omite no dever constitucional de proteger o meio ambiente.

Ainda a respeito do poder de polícia, caracterizado como fiscalização administrativa empreendida pelos entes públicos, Borges (2007, p. 94/95) afirma que na sua função de condução da política de proteção ao meio ambiente, o ente público goza do poder-dever de adotar medidas preventivas e mitigadoras de danos, nos empreendimentos próprios ou da iniciativa privada. Para o autor, o modo adequado de execução dessa missão está “no regular exercício do poder de polícia, que tem a finalidade de constatar, por intermédio dos respectivos agentes administrativos, não só na ocasião do licenciamento, mas também na instalação e na operação”, devendo ser observados os padrões reguladores e punindo-se os infratores, por sua obrigação de observar as regras próprias e, sobretudo, de preservar o meio ambiente.



Diante disso, pode-se afirmar que ao Estado cumpre desenvolver mecanismos de fiscalização de ações degradadoras do meio ambiente de forma a evitar – ou minimizar – os efeitos danosos que determinadas atividades econômicas, na sua execução, desencadeiam. São assegurados, legalmente, ao Poder Público, instrumentos de controle que, inclusive, podem ser desenvolvidos de forma coercitiva (poder de coercitividade inerente ao poder de polícia administrativo) não cabendo, pois, ao ente público se furtar de agir. É da ausência da prática desse dever de agir que surge a responsabilidade do poder público.

Retornando à “Operação Sete Chaves”, o processo judicial nº 0000247-03.2015.4.05.8205, que tramita na Justiça Federal da 5ª Região, no Estado da Paraíba, iniciado com a denúncia do Ministério Público Federal, indica como atividades criminosas descritas na peça inicial, usurpação de matéria prima pertencente à União, exploração de minério sem licença ambiental (art. 2º da Lei nº 8.176/91 e art. 55 da Lei nº 9.605/98) e organização criminosa com emprego de arma de fogo com tentáculos internacionais (art. 2º, §§ 2º, 3º e 4º, V, da Lei nº 12.850/2013). A par das atividades configuradas como criminosas na denúncia, foi ressaltado que haveria a possibilidade de instauração de processos correlatos para apuração de outros delitos que tenham sido eventualmente praticados pelos membros da organização.

Da leitura da denúncia, percebe-se que os delitos penais relacionados à extração irregular, ao tráfico das pedras e à formação de organização criminosa foram os pontos abordados com maior ênfase pelo Ministério Público Federal. Os ilícitos de ordem ambiental ocorridos na execução da atividade não mereceram destaque no processo. A única menção a condutas que mantêm relação com o Direito Ambiental é a ausência de licença específica para exploração da mina. Em depoimento, um dos envolvidos na organização, além de ter reconhecido que não houve declaração à Receita Federal dos valores percebidos com a exploração

da “Turmalina Paraíba”, mencionou que nessa mesma atividade foram exploradas, mesmo que esporadicamente, tantalita (mineral composto de ouro, nióbio e tântalo) e caulim, atividades igualmente realizadas sem autorização de lavra ou licença ambiental.

Em que pese ter sido mencionado na denúncia que outras infrações podem vir a surgir posteriormente àquele processo, os danos ambientais são patentes em casos como o estudado, porém não foram desenvolvidos na peça acusatória. A forma como eram realizados os trabalhos, o material usado pela organização na extração das pedras, os danos causados no distrito de São José da Batalha, a relação empregatícia entre os trabalhadores e as empresas envolvidas, assim como a situação de degradação do lugar onde está localizada a mina não são mencionados. Percebe-se, nesse caso, que diversos aspectos que circundam a atividade de mineração não foram tratados pelo Ministério Público Federal – ao menos em momento inicial de incriminação – e o meio ambiente, reconhecidamente um sistema indispensável à vida de toda uma comunidade, a princípio, foi esquecido e relegado a investigações futuras.

## **7 ANÁLISE 4. DESCONSIDERAÇÃO DA PERSONALIDADE JURÍDICA E SUA UTILIZAÇÃO EM MATÉRIA AMBIENTAL**

O patrimônio dos envolvidos poderia ser resgatado para a garantia da satisfação de débitos decorrentes da atividade ilícita. Neste tópico, aborda-se como o caso da *Operação Sete Chaves* se circunscreve sobre o instrumento processual da desconsideração da personalidade jurídica e como esse caminho, pela teoria expansiva, poderia auxiliar a investigação, no objetivo de conferir maior efetividade e eficácia à punição.

De início, importa traçar os pressupostos específicos de eficácia do processo em matéria ambiental. Cabe mencionar que o estudo sobre a

responsabilização dos agressores ambientais, através da remissão ao sistema de proteção ao meio ambiente, pode levar à busca por maior efetividade processual em matéria ambiental, nesse sentido, salienta o Ministro do Superior Tribunal de Justiça, Antônio Herman Benjamin, que diversos mecanismos singulares podem ser acionados, como a ampliação do rol dos sujeitos responsáveis, a assunção da ideia de solidariedade e a possibilidade peculiar de desconsideração da personalidade jurídica (BENJAMIN, 1998, p.95).

A “utilização anômala do regime correspondente à pessoa jurídica acarretar um efeito indesejável” (SILVA, 2002, p. 90) motiva a desconsideração ou *disregard* no ordenamento pátrio, segundo Osmar Vieira. Tal situação de utilização fraudulenta da pessoa jurídica revela a importância material da providência judicial de desprezo, para determinados efeitos, da personalidade jurídica (REQUIÃO, 1969, p. 14) da entidade empresarial. Não se pode olvidar, contudo, da excepcionalidade do instituto, como leciona Rubens Requião.

O *disregard* nasce como reação à utilização da pessoa jurídica para fraudar credores, para fugir de obrigações existentes, para contornar a lei ou mesmo para proteger o crime para fugir de obrigações exigíveis. Assim, conforme argumenta o jurista norte-americano, Wormser (1912, p. 517-518), reconhece-se a empresa como um ente vivo, composto por homens e mulheres, devendo haver a necessidade de realização de justiça entre pessoas reais. O descortinamento da limitação do comprometimento patrimonial (*lifting corporate veil*) dos sócios ocorre, assim, em contexto de relevante apreço social, especialmente havendo dano ambiental.

No ordenamento pátrio podemos identificar duas manifestações da desconsideração que podem ser condensadas em duas teorias. A teoria maior exige a demonstração de desvio de finalidade ou confusão patrimonial (STJ, 2004) para se concretizar, enquanto a teoria menor se manifesta na área consumerista e ambiental, sendo suficiente, nesses

casos, ser a personalidade jurídica obstáculo ao ressarcimento dos prejuízos causados, assim como dispõe a Lei 9.605, art. 4º.

Assim como argumenta Marcelo Abelha Rodrigues (2005, p. 310), quando ocorre a aplicação do *disregard* na área ambiental “pouco importarão as motivações do ato causador, já que os bens de seus sócios ou diretores poderão ser responsáveis pelo ressarcimento dos prejuízos causados ao meio ambiente”. Isso posto, arremata Nery Júnior (19993, p. 62-63) que “a defesa do poluidor é limitada à negação da atividade e inexistência do dano”.

O instituto em questão, na esfera ambiental, manifesta-se como uma homenagem aos princípios do poluidor-pagador e da reparação integral (STJ, 2012), ou *in integrum*, buscando a responsabilização por todos os efeitos da conduta lesiva até a completa e absoluta reparação *in natura* do bem agredido. Pode-se enxergar a responsabilização, na área ambiental, como consectário da busca pelo sadio desenvolvimento das capacidades humanas, pedra angular no processo de liberdade e autodeterminação dos indivíduos e, em razão disso, estruturador do núcleo duro da dignidade da pessoa humana (SARLET, 1988, p. 53-74).

Partindo-se desta introdução conceitual, será enfrentada a desconsideração da personalidade jurídica de empresas no caso da Operação *Sete Chaves*, tratando, na sequência, uma faceta ampliativa do *disregard* trabalhada pela teoria expansiva e como ela encontra aplicabilidade no contexto pátrio.

#### **a) Deflagração da operação *sete chaves* e a exígua representatividade da questão ambiental**

No caso em comento, a questão ambiental não foi profundamente exaurida, ficando a investigação circunscrita ao terreno das infrações no campo da ilegalidade administrativa, no processo de exploração

e exploração da pedra Turmalina Paraíba. Trata-se de uma questão importante a ser ressaltada, tendo em vista que a Constituição institui o dever daquele que promove atividades de mineração de recuperar o meio ambiente degradado (Art. 225, §2º, CRFB/88).

A falta do aprofundamento da questão ambiental revelou uma estratégia ainda embrionária no que tange à magnitude da matéria, fato que contrasta, especificamente em relação à mineração, com as externalidades e com a complexidade inerente aos processos de exploração de pedras preciosas. DE um modo geral, a atividade minerária provoca a devastação de áreas de vegetação; significativa reconfiguração das superfícies topográficas; impacto visual que implica em imediata alteração da paisagem natural; aumento de processos erosivos diante da fragilidade territorial da área agredida, como também a indução de escorregamentos, assoreamento e entulhamento de cursos d'água (BITAR, 1997, p. 9). Para além disso, existe o impacto, influência ou infiltração no solo circunvizinho, podendo promover, por exemplo, dano em fundações de habitações, edificações, linhas de transmissão, ruas, estradas e outros usos próximos à mineração.

No caso especificamente da Turmalina Paraíba, houve a necessidade de escavação em relativa profundidade, de 60 a 80 metros, tendo em vista que esse mineral não é encontrado na superfície (BRITO, 2013, p. 43). Restaram-se, no caso da turmalina, túneis profundos no solo que não passam pela devida recuperação depois do esgotamento da mina.

A proteção ambiental é uma das Metas do Milênio (ONU, 2000) e também foi consubstanciada na Agenda 2030 sobre os novos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável Globais (ONU, 2016). A resolução dos ilícitos ambientais depende da efetividade da responsabilização diante de dano ambiental, assumindo-se, a partir do exposto, a desconsideração expansiva como um dos caminhos viáveis.

Além das questões ambientais e trabalhistas, aqui tratadas, registre-se que o entorno criminoso possuía tentáculos internacionais,

exigindo também um aprofundamento sobre como Brasil se porta internacionalmente diante da lavagem de dinheiro. O art. 7º do Decreto nº 5.015/2004 – responsável pela ratificação da Convenção de Palermo – sedimenta a necessidade de serem adotadas “medidas viáveis para detectar e vigiar o movimento transfronteiriço de numerário e de títulos negociáveis”, entretanto, a multiplicação de meios para ocultar tal movimentação desafia a vigilância estatal, afrontando, inclusive, a eficácia do instituto da desconsideração da personalidade jurídica.

De outro lado, a utilização das empresas *Liberty Gems* e *Js Gems*, revela uma sofisticada rede através de cadeia de empresas *offshores* nesse trajeto, como a *Azizi Enterprises CO. LTD.* e *Azizi Gems And Minerals CO.* Elas se utilizavam de esquemas de blindagem patrimonial, através do recurso a “testas-de-ferro”, e o dinheiro, ao voltar para o país, passava despercebido pela Receita Federal diante da prática de estruturação (SPINELLI, 2003, p. 15) ou *smurfing* – fracionamento dos valores que retornam ao país após processo de lavagem de dinheiro –, além de ser provocada uma dispersão da cadeia de beneficiadores que ainda se valiam de paraísos fiscais.

b) Margem para aplicação da teoria expansiva da desconsideração da personalidade e a instrução normativa nº 1.634/2016 da Receita Federal

As técnicas de simulação utilizadas pela organização criminosa, que representam etapas de blindagem patrimonial, em geral passam ao largo de eventual persecução executória por via do *disregard* (SHAAN, 2015, p. 50-51). Frequentemente representam, e o caso estudado não é exceção, ferramentas para concreção de esquemas de lavagem de dinheiro.

Fazendo frente a tais desafios, defende-se a teoria expansiva da personalidade jurídica como instrumento de concretude da responsabilização em matéria ambiental no enfrentamento das técnicas

de blindagem, como foi o caso. Trata-se de espécie de *disregard* que diz respeito à possibilidade de levantar o véu da personalidade jurídica de uma sociedade a fim de identificar o rastro dos reais fruidores dos proveitos econômicos da empresa, atingindo, por conseguinte, o patrimônio de eventuais sócios ocultos (2009, p. 132-133). Essa teoria vem sendo debatida por especialistas brasileiros e pode ser identificada como nova feição da desconsideração atributiva alemã (COMPARATO, 2008, p. 459-461). O patrimônio do sócio oculto será responsabilizado em razão de ser ele o efetivo controlador (FARIAS, 2011, p. 508), ainda que a sociedade criada não possua, ela própria, as marcas danosas do desvio de finalidade ou da confusão patrimonial, posto haver desvirtuamento de função que oculta a intenção de fraude (TOMAZETTE, 2007, p. 68).

O caso em questão contém elementos que permitem a aplicação dessa medida. Pedra extraídas por uma empresa não autorizada eram levadas e “lavadas” por outra empresa, de propriedade de um irmão da empresa extratora. Eram misturadas ao produto da lavra legal (de qualidade absolutamente inferior e de pequeno valor de mercado) da segunda firma para depois serem transportadas, todas juntas, como se tivessem a mesma origem, para a lapidação. Na sequência, eram separadas e encaminhadas para o contrabando internacional, processo que abrange empresas internacionais, em regime de lavagem de dinheiro e outros delitos.

Trazendo a discussão para as construções normativas brasileiras recentes, a Instrução Normativa da Receita Federal nº 1.634/2016 dispõe acerca de mecanismos atuais e eficientes de identificação de indícios de sócios ocultos, possibilitando sua identificação. Por mais que já exista a obrigação de que entidades domiciliadas no exterior que sejam titulares de direitos no Brasil, como no caso das *offshores* ligadas à AZIZI, possuam CNPJ (art. 4º, XV), a Instrução inova ao exigir que as informações cadastrais inscritas no CNPJ registrado incluam (art. 8º) “a cadeia de

participação societária, até alcançar as pessoas naturais caracterizadas como beneficiárias finais” (grifo nosso).

A instrução normativa caminha no sentido do que se pode nomear de nova *lex mercatoria* (ACADÉMIE DE DROIT EUROPÉEN, 2005, p. 221-222), representando um corpo normativo que busca, através de visão prática e objetiva, acompanhar os desafios impostos pela fluidez em que se encontram imersos os ditames do comércio e do universo das transações internacionais.

Por sua vez, entende-se como beneficiário final (art. 8º, §1º) aquele que “de forma direta ou indireta, possui, controla ou influencia significativamente a entidade” ou ainda “a pessoa natural em nome da qual uma transação é conduzida”. Já a influência significativa, a que se refere o § 1º, refere-se àquele que “possui mais de 25% do capital da entidade, direta ou indiretamente”, ou que “direta ou indiretamente, detém ou exerce a preponderância nas deliberações sociais e o poder de eleger a maioria dos administradores da entidade, ainda que sem controlá-la”.

A responsabilização expansiva tem sido aplicada pelos tribunais pátrios no sentido de admissão da responsabilização dos sócios ocultos (TJ/RS, 1999; TJ/RS, 2004; TJ/RJ, 2006), havendo também o emprego do próprio conceito da “teoria expansiva da desconsideração da personalidade jurídica, [com] o desiderato de possibilitar ao credor alcançar o patrimônio de qualquer sócio oculto na sociedade empresária” (TJ/ES, 2015). Uma série de exemplos exhibe a teoria em questão (TJ/SC, 2013; 2ª V. Tr. Sertãozinho/SP, 2015; 2ª V. Cív. Cerejeiras/RO, 2014; 15ª V. Cív. São Paulo/SP, 2015; 1ª V. F. Púb. Goiânia/GO, 2016; 6ª V. Tr. Nova Iguaçu/RJ, 2017; 23ª V. Cív. Brasília), havendo, inclusive, exemplo de norma (Instrução Normativa SEFIN Nº 003, 2015, da Prefeitura Municipal do Rio Branco) trazendo explicitamente a desconsideração expansiva. Tal remissão à jurisprudência é característica do momento da atual aplicação do *disregard* frente ao Código de Processo Civil de 2015.



O combate à lavagem de dinheiro é a nota de maior importância da Convenção de Palermo e das disposições normativas acerca da concretização do compromisso estatal de investigação das transações e deve ser percebido frente à cadeia de outros crimes e infrações legadas no curso dos fatos, como agressões ao meio ambiente. Afirma-se, assim, que o compromisso estatal com a resolução de ilícitos ambientais é dotado de nítida feição internacional.

## **8 ANÁLISE 5. ASPECTOS CONSTITUCIONAIS E DE REGULAÇÃO ECONÔMICA DA MINERAÇÃO. REGIME DO APROVEITAMENTO DOS RECURSOS MINERAIS NO BRASIL APLICADO AO CASO “TURMALINA PARAÍBA”**

O art. 176 da Constituição brasileira de 1988 ratificou a distinção formal, para fins exploratórios ou de aproveitamento, do domínio das jazidas, minas e demais recursos minerais, em relação à propriedade do solo no qual se encontram. Isso consolida o regime jurídico de concessão para lavra de minérios, acompanhado do estabelecimento da propriedade pública desses recursos a ser titularizada pela União (art. 20, IX), assim, distingue-se a propriedade do solo da propriedade dos minérios nele presentes ou a ele subjacentes, assim como se consigna a categórica necessidade de conversão de seu proveito às exigências e necessidades da sociedade – tanto no que concerne a seu uso, como pela socialização do retorno financeiro de seu aproveitamento.

Essa ideia implica benefícios tendentes à concretização do chamado “interesse nacional” (art. 176, § 1º) em frentes diversas. De um lado, a lavra mineral passa a ser condicionada às exigências impostas pelos órgãos administrativos de fiscalização, com vistas a mitigar os efeitos da exploração depredatória; de outro, estimula-se a iniciativa privada a desenvolver as atividades de lavra e aproveitamento dos recursos, sendo a União, como proprietária, remunerada pela concessão de seus bens por mecanismos justos de compensação econômica.

A prática, no entanto, revela larga dissonância com o desenho do texto constitucional para a propriedade minerária, consolidando regime diametralmente oposto. Embora a propriedade formal dos recursos minerais pertença ao Estado brasileiro, a própria Constituição reconhece amplo domínio do produto da exploração mineral pelos particulares beneficiados com as concessões de lavra (art. 176, *caput*), sem restrições temporais para a manutenção do título autorizativo da extração (art. 176, § 3º) e garantindo o direito de participação nos resultados da lavra em favor do proprietário do imóvel (art. 176, § 2º), ao lado de indenizações por eventuais prejuízos de quaisquer espécies e de remunerações devidas durante o período de pesquisa. Tudo isso induz à dificuldade de superação definitiva do sistema fundiário de propriedade mineral antes vigente.

Além disso, não foram fixadas balizas objetivas para limitar o volume das extrações minerais, sobretudo pela imprecisão material do sentido de “lavra ambiciosa”, abstratamente combatida (art. 48, Código de Mineração). Significa que, mesmo em âmbito infraconstitucional, apesar de ser formalmente proprietária, a União não aufere contrapartidas razoáveis pelas atividades de extração e aproveitamento. Na realidade, é ínfima a parcela dirigida ao ente que titulariza a sua propriedade, sendo também responsável pelas estratégicas incumbências de controle e fiscalização das jazidas do país. Tudo operado em uma conjuntura técnica na qual são comuns falhas de gestão pelos órgãos administrativos, sobretudo omissões fiscalizatórias no acompanhamento das jazidas ativas e inativas, recorrentemente acompanhadas da justificativa de limitações materiais e de pessoal necessário.

#### **a) Aplicação da teoria da “propriedade minada” ao caso Turmalina Paraíba**

O confronto entre a estrutura formalizada na Constituição de 1988 e a disposição concreta da exploração de minérios leva à constatação

da ocorrência de um paradoxo que aponta para um regime que opera em desfavor da União e dos interesses que esse ente representa e resguarda. É o que os autores denominam de “regime jurídico da ‘propriedade minada’ dos recursos minerais em desfavor da União”. O caso Turmalina Paraíba reflete essas nuances e suas nefastas consequências em prejuízo daqueles que deveriam ser os maiores beneficiados pelas conquistas exploratórias, quando analisados o modo de operação da organização criminosa e as repercussões das atividades ilícitas por ela perpetradas, em prejuízo da população da região de São José da Batalha, no município de Salgadinho/PB.

Desde que foi desvelado o potencial exploratório nas minas dessa região, especialmente após o aumento do valor da pedra Turmalina Paraíba no mercado internacional, houve intensa atividade para maximizar sua extração. A lavra de todas essas jazidas, no entanto, sempre foi operada de forma irregular. As autoridades investigativas afirmam que “a inexistência de dados oficiais acerca da exploração do minério dificultou o estágio inicial da investigação” e, por sua vez, os documentos mantidos pelo Departamento Nacional de Produção Mineral supostamente “não continham informação relevante que materializasse a exploração irregular da gema e identificasse os responsáveis” (MPF, 2015-b).

Significa que aportes financeiros inestimáveis em riquezas minerais foram continuamente espoliados das minas localizadas em Salgadinho/PB. Como flagrante de grave contradição, esse município, situado na microrregião do semiárido paraibano, apresenta intermitência no fornecimento de água; ausência de redes de coleta e tratamento de esgotos; ausência de um sistema de saúde humanizado e satisfatório; ausência de aterro sanitário, entre outros problemas sociais. Como mencionado neste ensaio, o IDH da municipalidade, que era um dos mais baixos do país em 2000 (0,564, conforme os dados do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD), se manteve em queda até 2010, quando obteve 0,563 pontos, em situação crítica agravada.

A precária realidade social e os baixos gradientes em indicadores de qualidade de vida denunciam a completa revelia da conversão das aptidões naturais da região em benefício da comunidade local. Somente no ano de 2015 a Polícia Federal concluiu a etapa preliminar de investigação, o que permitiu a apresentação, pelo Ministério Público Federal, em juízo, da Denúncia (Manifestação nº 729/2015 – MPF/PRM/PT) destinada a desbaratar o funcionamento da organização criminosa. No processo, um dos réus chega a afirmar que cogitavam a necessidade de “pagar propina a servidores públicos do Departamento Nacional de Produção Mineral em Brasília a fim de regularizar a área da empresa Parazul” (p. 12).

Embora não tenha havido maiores detalhes do comportamento dos supostos servidores públicos beneficiados pela negociata, a informação evidencia a existência de “esquemas maliciosos” entre agentes públicos e privados nos processos de concessão e de operação de lavras minerais para alcance de privilégios indevidos: interesses escusos de agentes econômicos que perpassam procedimentos burocráticos chancelados por autoridades públicas governamentais corrompidas. Causa estranheza a constatação de que as explorações ilegais de Turmalina Paraíba ocorrem há mais de trinta anos, sabendo-se que não existiam, em 2009, no DNPM, “dados oficiais acerca da exploração do minério” ou de “informação relevante que materializasse a exploração irregular da gema e identificasse os responsáveis” (MPF, 2015-b).

Apesar de ocorrerem à vista de todos, as explorações irregulares de minério na região não foram perturbadas até a ocorrência de “denúncias da imprensa” e do fornecimento voluntário e fortuito, por “um especialista em pedras preciosas”, de “dados sobre a atuação da organização criminosa”. Constata-se que houve falha funcional dos órgãos públicos no processo de apuração e repreensão das condutas, tendo predominado o aparelhamento, pelos agentes privados, das esferas administrativas de gestão dos instrumentos técnicos de regulação, ou, no mínimo, o aproveitamento

privado da inoperância contumaz das instâncias estatais de gerência dos recursos minerais, situações nas quais os comportamentos das personagens econômicas entrelaçam-se às condutas dos próprios atores políticos. No caso Turmalina Paraíba, houve apuração do envolvimento direto, no esquema de extração ilegal dos minérios, de, ao menos, um deputado estadual, um ex-deputado federal e dois ex-servidores do DNPM (GAMA, 2015). Nos contatos telefônicos interceptados pela Polícia Federal, houve referências à reserva de 30% (trintas unidades percentuais) de todo o apurado com o resultado final da lavra em favor de, ao menos, um ex-parlamentar federal.

Mesmo após o início da atuação da representação ministerial competente – acompanhada de registro de conversa telefônica destinada ao acerto dos valores do suborno –, a prisão preventiva do então deputado federal foi negada pelo Poder Judiciário sob alegação de inconstitucionalidade por alegada ausência de flagrância no cometimento do ilícito. Esse parlamentar foi o responsável direto pela indicação do ex-diretor-geral do DNPM, que teria, segundo consta, negociado junto ao grupo criminoso a venda de decisão autorizativa da modificação do local original de lavra da empresa Parazul (MELLO, 2015).

As facilidades indevidas variam desde a obtenção criminosa de informações privilegiadas à redução das exigências de comprovação do cumprimento dos requisitos legais para a concessão de títulos autorizativos da exploração e da lavra de jazidas minerais. São contemplados, nessas condutas, os tipos penais de tráfico de influência (art. 332, CP), violação de sigilo funcional (art. 325, CP), concussão (art. 316, CP), corrupção – nas formas ativa (art. 333, CP) e passiva (art. 317, CP) –, prevaricação (art. 319, CP), condescendência criminosa (art. 320, CP) e advocacia administrativa (art. 321, CP), com a movimentação, em propinas e subornos, de aportes milionários, como apurado nos procedimentos investigativos.

Os envolvimento escusos de atores políticos não chegam a ser propriamente recentes: derivam das fases primordiais da exploração em São José da Batalha. O geólogo e gemólogo José Aderaldo de Medeiros Ferreira (2011, p. 164, 180, 221, 225) detalha, na obra *Trilhas da Mineração no Seridó*, a participação de deputados em relações comerciais nas quais circulavam “bastante dinheiro”, mas em que “os perigos e as emboscadas eram muitos”. Afora o registro da maior facilidade, pelos políticos, no processo de obtenção de concessões de lavra mineral para exploração da Turmalina, o autor esclarece que “qualquer bobeira tinha possibilidade de ser transformada em tragédia” (*sic*), o que denota a complexidade do aprofundamento das repercussões criminosas da atividade exploratória.

Paralelamente a tudo isso, há incompatibilidade na destinação de recursos para manutenção de pessoal e de ferramentas para o exercício apropriado e efetivo do poder de polícia. Assiste razão a Marcelo de Souza (1995, p. 115) quando diz que o poder estatal fiscalizatório é, por essência, o “instrumento de compatibilização da mineração com o meio ambiente”. Pondere-se que a proteção ambiental é finalidade social em si mesma e ponto inevitável para o alcance do bem-estar social que tem o Estado o dever de proporcionar. Não se há que considerar como aprioristicamente conflituosa a relação entre a defesa do meio ambiente e o desenvolvimento econômico, sabendo-se que a gestão fiscalizatória das repercussões ambientais da lavra minerária ilegal não pode ser conduzida por órgãos mal preparados e ineficientes.

Em outra frente, depreende-se, a partir de dados do DNPM, que, no ano de 2016, foi registrada arrecadação da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM), em todo o território nacional, no total de 1,201 bilhão de reais (DNPM, 2017). Somente no caso “Turmalina Paraíba”, apenas com uma das pedras lavradas no ano de 2014 – quando os membros do grupo criminoso já se encontravam sob investigação mediante quebra de sigilo telefônico –, foi estimado,

pelos infratores, o rendimento financeiro líquido no montante de um bilhão de dólares. O próprio Ministério Público Federal requereu, na peça inicial acusatória, em proporções conservadoras, que fossem os acusados condenados à reparação aos malfeitos perpetrados em quantia não inferior a 60 milhões de dólares.

O contraponto dos dados disponibilizados, no caso analisado, torna ostensiva a desproporção entre os valores arrecadados com base na CFEM pela exploração de recursos minerais e as cifras movimentadas na cadeia de extração mineral, evidenciando o descompasso com o necessário benefício à coletividade, por titulação específica da União. Na sequência, diante da baixa arrecadação, ocorre reduzida destinação específica dos recursos de distribuição vinculada aos órgãos de fiscalização minerária e ambiental. A título exemplificativo, o repasse destinado ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente (IBAMA) consiste em apenas 0,2% (dois décimos de unidade percentuais) de 0,3% (alíquota da CFEM para pedras preciosas) do valor de venda de minérios explotados, o que corresponde a uma participação em apenas 0,06% do valor de comercialização que tenha sido registrado junto ao Governo Federal, para aplicação em ferramentas de fiscalização de áreas com potencial de exploração minerária.

Quantia tão ínfima dedicada justamente à atividade específica de proteção mineral em regiões mineradoras representa, na verdade, um estímulo indireto a que essas práticas ilícitas sejam perpetuadas de modo impune. Em círculo vicioso, o aumento na extração irregular de matéria-prima da União tende a provocar o esvaziamento paulatino das reservas minerais. No caso da Turmalina Paraíba, tendem a atingir o exaurimento em velocidade ainda maior. A título comparativo, 0,06% do total da CFEM arrecadado no ano de 2017 corresponde a apenas R\$ 1.102.228,93 (um milhão, cento e dois mil, duzentos e vinte e oito reais e noventa e três centavos), percentual destinado ao órgão de proteção ambiental para

fiscalizar os 8.516.000 km<sup>2</sup> (oito milhões, quinhentos e dezesseis mil quilômetros quadrados) de área total do país<sup>17</sup>.

Após três décadas de extrações irregulares, avalia-se que as minas de Turmalina Paraíba localizadas no Município de Salgadinho/PB se aproximam do esgotamento definitivo. Como ressaltado pelo Procurador da República responsável pelo caso, João Raphael Lima, tudo que foi legado à comunidade local em todo esse período foram “buracos no chão”. A nítida deficiência fiscalizatória privou até mesmo aquele que seria, potencialmente, o maior beneficiado dentre os entes federativos, qual seja, o Município de Salgadinho/PB, detentor de um dos IDHs mais baixos do país.

Mesmo assim, se a CFEM tivesse sido legalmente recolhida, a quantia, ainda que irrisória, num contexto populacional de 3.500 habitantes, dos quais quase um quarto possui renda média mensal de até R\$ 70,00 e quase metade auferir mensalmente até  $\frac{1}{4}$  (uma quarta parte) de um salário mínimo, seria importante para a aplicação anual regular nos avanços sociais em múltiplas fatores.

As perdas ocorrem, pois, em duas frentes complementares: de um lado, incide a quase completa inércia fiscalizatória por parte da União e a patente má distribuição, entre os entes federados, das atribuições relacionadas à proteção desses recursos escassos e limitados; de outro lado, mesmo quando ocorre o acompanhamento da extração dos minérios, remanesce o entrave relativo aos limitados índices de retorno à população. No caso específico da mineração de pedras preciosas, infere-se que, inobstante a festejada alteração do regime de aproveitamento mineral vigente no Brasil após a CRFB/1988, em concreto, a atividade tende para a ilegalidade.

---

17 Com base em informações disponibilizadas pela própria Agência Nacional de Mineração em seu sítio institucional virtual (ANM, 2018).



No caso estudado, inexistem registros laborais dos trabalhadores diretamente submetidos às atividades mineratórias; não foi praticada qualquer medida de recuperação ambiental das áreas impactadas; e não foi dirigida qualquer contrapartida da riqueza usurpada em prol da população de Salgadinho/PB.

Diante desse cenário, o postulado constitucional do “interesse nacional”, apontado como suposto vetor de condução do trato institucional dos recursos minerais no país não passa de mera ficção normativa, esvaziada de efetividade real e comprovadamente inepta para garantir o aproveitamento prioritário do produto da lavra em benefício da coletividade. Como adverte Feitosa (2013, p. 177), consiste em “desprezível retórica, [na medida em que] não exercida no dia a dia das demandas concretas” – o que justifica, pois, a classificação conceitual ora proposta de incidência prática, no Brasil, de um regime jurídico que *mina* a propriedade minerária em *desfavor* da União e do desenvolvimento nacional<sup>18</sup>.

## **9 ANÁLISE 6. TURMALINA PARAÍBA E OPERAÇÃO SETE CHAVES: ASPECTOS DE COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PENAL E COMBATE AO TRÁFICO ILÍCITO DE PEDRAS PRECIOSAS NO BRASIL**

Este tópico aborda a questão da introdução ilícita da Turmalina Paraíba no mercado internacional a partir do tráfico, compreendido aqui como conjunto de condutas tipificáveis como deslocamento e exportação ilegal dessas gemas. No estudo busca-se analisar os desdobramentos

---

18 O texto que aborda essa categorização teórica encontra-se para publicação. Cf. ALMEIDA, Juvêncio; FEITOSA, Maria Luiza P. Alencar M. Regime Jurídico do Aproveitamento dos Recursos Minerais no Brasil: o paradoxo da “propriedade minada”. Análise aplicada ao Caso “Turmalina Paraíba”. No prelo.

de tais atos criminosos e a sua relação com o comprometimento do desenvolvimento local, dos direitos humanos e do meio ambiente.

O nome dado à *Operação Sete Chaves* teve sua origem a partir do trecho de um diálogo inserido no inquérito policial. Os dois denunciados conversam sobre a negociação da Turmalina Paraíba e um deles pergunta se a mercadoria está com o outro indiciado, que lhe responde estar a mercadoria em cofre seguro sob a sua posse. A partir de então foi feita uma referência à matéria publicada no site do Jornal O Globo, onde se afirmou: “as principais joalherias do país têm algumas peças com a pedra preciosa, guardadas a *sete chaves*, e que o valor de uma dessas exclusivas joias pode chegar a R\$ 3 milhões”<sup>19</sup>

O fenômeno do tráfico internacional de pedras preciosas não é regido por legislação internacional, assim, as condutas correspondentes podem ser tipificadas no Brasil pela legislação ordinária interna. No caso, consta no em Inquérito Policial nº 0000451-81.2014.04.05.8205, foram aplicadas tipificações de crimes, inclusive cometidos em concurso material, de natureza ambiental (Lei 9.605/98, artigo 55); exploração irregular de minério (Lei 8.176/91, artigo 2º, *caput* e §1º) em concurso formal; formação de organização criminosa (Lei 12.850/13, artigo 2º, §§2º, 3º e artigo 4º, V); lavagem de capitais (Lei 9.613/98, redação Lei 12.683/12, artigo 1º, *caput*, 1§, I, II, III, 2º, I e II e 4º), de forma reiterada e por meio de organização criminosa, cuja denúncia nº 0800142-85.2018.4.05.8205 está em trâmite na 14ª Vara Federal da Justiça Federal da Paraíba (JFPB)<sup>20</sup>.

---

19 Disponível em: <https://oglobo.globo.com/ela/gente/rara-turmalina-paraiba-so-encontrada-em-cinco-minas-em-todo-planeta-tres-delas-no-brasil-16953562>.

20 “A acusação envolve lavagem de capitais, de forma reiterada e por meio de organização criminosa, comércio clandestino de pedras preciosas, contas bancárias usadas para lavagem de dinheiro, subfaturamento na exportação de bens, dentre outras ilegalidades. O esquema criminoso foi desarticulado durante a Operação Sete Chaves, deflagrada em 27 de maio de 2015. Os acusados são 12 (informamos aqui apenas as iniciais, posto que as sentenças ainda foram prolatadas), todos acusados de integrar organização criminosa, concorrendo para a

a) O tráfico internacional de turmalina Paraíba

De acordo com a denúncia apresentada pelo Ministério Público Federal (MPF/PB) durante a investigação da exportação e venda ilícita das gemas no mercado internacional, as turmalinas foram levadas para comercialização, pela primeira vez, no evento *The Original Miami Beach Antique Show*, feira ocorrida entre 30 de janeiro e 4 de fevereiro de 2013, na cidade de Miami, Flórida, USA.

As gemas de Turmalina Paraíba também foram apresentadas durante a *Tucson Gems and Mineral Show*, da *Tucson Gems and Mineral Society*, sendo que para o evento foram levadas gemas de excelente qualidade, acima de um quilate. Os empresários viajaram aos EUA para comercializar as pedras preciosas durante o *GJX Show's Gem & Jewelry Exchange*, na cidade de Tucson, “conforme restou apurado no relatório de investigação criminal de elaboração internacional com o *Federal Bureau Investigation - FBI*” (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2015, p. 34-35).

As pedras preciosas foram enviadas para diversos países, como Estados Unidos, Tailândia e Hong Kong, tendo sido declarado “junto aos órgãos de fiscalização um valor muito inferior àquele que efetivamente corresponde a um exemplar de Turmalina Paraíba”. Apurou-se, ainda, que um dos sócios era parceiro de um grupo ao qual pertence um cidadão afegão, supostamente ligado à Organização Al Qaeda, que reside na Tailândia e promove “no exterior, o comércio ilegal e a lavagem do dinheiro obtido com a venda das gemas” (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2015, p. 6).

---

exploração ilegal da Turmalina Paraíba na mina de São José da Batalha entre 2001 e 2015: S. L. F.; J.S. M. V.; A. S. L. F.; R. P. S.; J. L.; T. L.; R. A.; U. B. A.; A.B.M.; A. R.; J. M. C. J. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/pb/sala-de-imprensa/noticias-pb/turmalina-paraiba-mpf-denuncia-11-pessoas-por-lavagem-de-capitais>

## b) A Cooperação Jurídica Internacional em matéria penal na *Operação Sete Chaves*

Em matéria penal, os atos de intercâmbio entre Estados soberanos e os Tribunais ou Organizações Internacionais têm como objetivo a persecução penal por crimes transnacionais, cujas práticas ultrapassam fronteiras nacionais e que apresentam efeitos extraterritoriais, “alcançando das formas clássicas, tais como a extradição e as cartas rogatórias, às formas contemporâneas, tais como o auxílio direto e a cooperação direta, por exemplo” (ANSELMO, 2013, p. 116).

O artigo 4º, IX, da Constituição Federal trata a cooperação como um princípio que deve reger as relações internacionais da República Federativa do Brasil, com vistas à cooperação entre os povos para o progresso da humanidade. Em seu parágrafo único, o referido dispositivo ressalta que a República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, no objetivo de consolidação de uma comunidade latino-americana de nações (SAADI, 2014).

No Brasil, a autoridade central é o Ministério da Justiça, que exerce o controle institucional por meio do Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional (DRCI) e do Departamento de Estrangeiros (DEEST), ambos da Secretaria Nacional de Justiça (SNJ), nos termos do atual Decreto nº 9.150/2017.

Desse modo, quando existe cooperação jurídica internacional em matéria penal, busca-se maior rapidez na persecução aos crimes transnacionais, logo na recuperação dos bens traficados ou dos valores resultantes do ilícito. No âmbito da *Operação Sete Chaves*, houve cooperação jurídica internacional entre instituições policiais brasileiras e norte-americanas como a PF e o FBI na investigação contra três dos doze réus.

Os agentes policiais constataram que os denunciados negociaram as pedras preciosas como se fossem turmalinas comuns, de modo que

exportaram o minério a um preço de 1% a 10% abaixo de seu valor efetivo durante o evento internacional na feira de Tucson. Venderam mais de um milhão de dólares de Turmalina Paraíba nos estandes das empresas *Liberty Gems* e *JS Gems* conforme processo nº 0000450-96.2014.4.05.8205 (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2015, p. 7).

Como resultado da operação policial, descobriu-se que a produção da Turmalina Paraíba ocorria na mina em São José da Batalha e adjacências, na Paraíba, sendo furtivamente levada para o município de Parelhas, no Rio Grande do Norte, para ser misturadas a turmalinas comuns lavradas legalmente na Mineração Terra Branca. Depois, seguiam para a lapidação no Estado de Minas Gerais.

A partir da cooperação jurídica internacional em matéria penal e da atuação entre as instituições brasileiras e estrangeiras, chegou-se a informações sobre o sócio afegão, que atuava como empresário e vendia as Turmalinas Paraíba no mercado internacional utilizando as empresas *Azizi Enterprises Co. Ltd* e *Azizi Gems and Minerals Co* para lavar o dinheiro obtido com o comércio ilegal de pedras preciosas.

De acordo com as fontes investigadas, o sócio estrangeiro tinha um preposto no Brasil, que representava o afegão junto à Mineradora Terra Branca. Toda a produção da Turmalina Paraíba estava estimada no lucro presumido de um bilhão de dólares devido à extração de pedras da mais alta qualidade. A organização fiscalizava o trabalho dos garimpeiros dentro da Parazul, de modo que a introdução ilícita da Turmalina Paraíba no mercado internacional se deu a partir das condutas amplamente conhecidas como “tráfico internacional”.

Muito embora inexista uma tipificação específica para esse conjunto de delitos, no Brasil a tipificação penal mais próxima desta conduta está contida no Código Penal no Capítulo VII – “Da Receptação” –, em seu artigo 180, §1º sob o tipo de “Receptação qualificada”; além do contido no artigo 334, §1º, III, o crime de “Descaminho”, e no artigo 334-A, sobre o “Contrabando”.

No Inquérito Policial nº 0000451-81.2014.04.05.8205, o MPF/PB denunciou os envolvidos pelo cometimento de crime ambiental de acordo com a Lei de Crimes Ambientais, Lei 9.605/98, artigo 55, que trata da execução de pesquisa, lavra ou extração de recursos minerais sem a competente autorização, permissão, concessão ou licença, ou em desacordo com a obtida, cuja pena detenção é de seis meses a um ano, além de multa.

É importante destacar que esta lei dispõe sobre sanções penais e administrativas às condutas lesivas ao meio ambiente, cuja proteção dos bens jurídicos é essencial não apenas ao indivíduo, mas também à coletividade. O MPF da Paraíba orçou em sessenta milhões de reais o valor mínimo para a reparação dos danos causados à região com a exploração ilegal executada pela organização criminosa.

Além do mais, ainda tipificou em concurso formal, art. 69 do Código Penal, a exploração irregular do minério conforme a Lei 8.176/91, artigo 2º, *caput* e seu §1º. Pelo tipo penal indicado, houve crime contra o patrimônio, conforme contido no artigo 2º, *caput*, na modalidade de usurpação devido a produção de bens ou explorar matéria-prima pertencentes à União, sem autorização legal ou em desacordo com as obrigações impostas pelo título autorizativo cuja pena é detenção de um a cinco anos e multa. De acordo com o §1º, incorre na mesma pena aquele que, sem autorização legal, adquirir, transportar, industrializar, tiver consigo, consumir ou comercializar produtos ou matéria-prima, obtidos na forma prevista no *caput* deste artigo.

O MPF tipificou em concurso material, conforme art. 70 do Código Penal, a associação dos denunciados pela formação de organização criminosa com emprego de arma de fogo e tentáculos internacionais conforme a Lei 12.850/13, artigo 2º, *caput*, que trata sobre promover, constituir, financiar ou integrar, pessoalmente ou por interposta pessoa, organização criminosa, cuja pena de reclusão varia de três a oito anos e multa, sem prejuízo das penas correspondentes às demais infrações penais

praticadas. Conforme o § 3º, a pena é agravada para quem exerce o comando, individual ou coletivo, da organização criminosa, ainda que não pratique pessoalmente atos de execução

Na mesma lei, também consta o art. 4º, V, que trata a colaboração na qual o juiz poderá, a requerimento das partes, conceder o perdão judicial, reduzir em até 2/3 (dois terços) a pena privativa de liberdade ou substituí-la por restritiva de direitos daquele que tenha colaborado efetiva e voluntariamente com a investigação e com o processo criminal, desde que dessa colaboração advenha um ou mais resultados da localização de eventual vítima com a sua integridade física preservada. Essa tipificação provavelmente foi inserida para que pudesse favorecer as informações sobre o afegão.

Sobre a lavagem de capitais, a acusação indica que houve, de forma reiterada e por meio de organização criminosa, o comércio clandestino de pedras preciosas, contas bancárias usadas para lavagem de dinheiro, subfaturamento na exportação de bens, dentre outras ilegalidades tipificadas pela Lei 9.613/98, redação alterada pela Lei 12.683/12, artigo 1º, *caput*, 1§, I, II, III, 2º, I e II e 4º, cuja denúncia do MPF/PB nº 0800142-85.2018.4.05.8205 está sob segredo de justiça.

Todos esses delitos atentam contra a ordem fiscal e tributária do Estado e contra os direitos econômicos, sociais e culturais, afetando, por conseguinte, o direito humano ao desenvolvimento das populações atingidas.

## CONSIDERAÇÕES

A análise dos aspectos jurídicos, políticos, antropológicos e sociais concernentes ao caso Turmalina Paraíba permite concluir que a lavra irregular de minérios raros na região de São José da Batalha – município de Salgadinho/PB – manifestou violações a direitos humanos em múltiplas

dimensões. A carência de formalização do registro dos responsáveis pela extração do minério foi, por mais de vinte anos, óbice ao recolhimento regular dos tributos devidos e à regular fiscalização técnica, ambiental e trabalhista. O esquema criminoso – cujo desbaratamento ocorreu somente em 2014 – foi articulado de modo a conferir aparência de legitimidade à atividade e garantir a “legalização” do produto explorado irregularmente.

Como a qualidade do minério extraído da mina paraibana era de maior valor que aquele lavrado da jazida do Estado vizinho, o produto da lavra paraibana era posto em circulação a preços menores que aqueles efetivamente praticados no mercado internacional – seu principal destino. Com isso, aportes financeiros vultuosos eram revertidos aos responsáveis pela atividade ilícita, proporcionando danos ambientais carentes de efetiva reparação; completo desfavor social à população do município paraibano, em termos de acesso direto ao desenvolvimento econômico pelo custeio e manutenção de equipamentos e serviços públicos de proveito coletivo; questionáveis vínculos de natureza trabalhista junto a empregados encarregados da atividade de lavra, sem atenção à segurança do trabalho e outros problemas; por fim, uma realidade jurídica comprometidora do regime proprietário do minério nacional formalmente estabelecido pela Constituição de 1988, em prejuízo da União.

Especificamente no que concerne aos efeitos socialmente indesejados da exploração irregular da Turmalina Paraíba, observou-se que todos os municípios nos quais se opera intensa atividade minerária são maculados por baixo IDH, identificado pela instabilidade no fornecimento de serviços básicos – como distribuição, coleta e tratamento de água, e acesso a energia elétrica –, pela precariedade do sistema de saúde e por ausência de espaço adequado para acondicionamento de resíduos sólidos. Aferiu-se que a região na qual esses municípios estão localizados é pautada na agricultura familiar e, especialmente no caso do município de Salgadinho/PB, constatou-se IDH ranqueado entre os piores do Brasil,



com altíssimo grau de dependência aos repasses orçamentários federais, a despeito da potencialidade de independência econômica a partir da lavra e comercialização de minérios raros. A fragilidade econômica desses municípios contrasta com o elevado valor atribuído ao material extraído em seu território e os efeitos nefastos dessa situação são diretamente sentidos pela população.

Os aspectos justrabalhistas das minas localizadas na região de São José da Batalha também denotam articulação criminosamente orquestrada para promover disfarces ao descumprimento da legislação de proteção ao trabalhador, e, com isso, afastar a fiscalização institucional. Não é adequado que tal atividade seja mantida com número reduzido de trabalhadores – oito com registro funcional formalmente ativo – e da compensação em investir recursos nessa regularização ante o benefício de ver afastadas fiscalizações de outros órgãos – de proteção ambiental, técnicos e instituições policiais. Em Salgadinho/PB, o único auto de infração lavrado disse respeito a irregularidades na concessão de férias laborais, não tendo sido aferidas ou punidas questões como segurança no trabalho, acidentes laborais e mortes. No município de Junco do Seridó/PB, por outro lado, como o foco exploratório é o minério “caulim”, de baixo valor agregado, prevalece o recurso a trabalhadores com vínculos absolutamente irregulares e efetiva afronta aos direitos humanos dos trabalhadores.

No eixo de análise dirigido ao cotejo das violações às normas de direito ambiental, observou-se que as empresas operantes em Salgadinho/PB nas atividades de lavra de Turmalina Paraíba não eram munidas da licença ambiental para seu exercício. Isso permitiu concluir pela ilicitude das atividades desenvolvidas – inclusive com repercussões criminais nesta matéria, pois, nos termos do art. 55 da Lei nº 9.605/1998, a extração de recursos minerais sem a competente autorização, permissão, concessão ou licença exigida por lei é capaz de ensejar pena de detenção, de seis meses a um ano, e multa. Diagnóstico acurado da denúncia oferecida

pela autoridade ministerial permitiu concluir, todavia, que os delitos afeitos à extração irregular, ao tráfico das pedras e à organização da organização criminosa guardaram muito maior ênfase na apuração. Os ilícitos criminais relacionados aos danos de ordem ambiental tiveram menor destaque no âmbito do processo: não houve menção ao modo de realização dos trabalhos; ao material utilizado na extração do minério; descrição pormenorizada dos danos promovidos ao meio ambiente – e suas consequências à comunidade local; tampouco a forma de recomposição dos prejuízos ambientais pelos acusados.

O modo de operação da organização criminosa foi fundado em etapas sucessivas de proteção patrimonial por recurso a técnicas de lavagem de dinheiro. Nesse contexto, constatou-se que o recurso à teoria expansiva da personalidade jurídica poderia ser útil ao processo investigativo, na medida em que se mostra apto a proporcionar o afastamento das limitações da personalidade jurídica da sociedade empresarial fraudadora, permitindo, com isso, a identificação dos reais beneficiários do aproveitamento econômico do empreendimento, assim como o alcance do patrimônio de sócios ocultos para adimplemento de débitos e indenizações dos prejuízos ambientais constatados. O fundamento jurídico dessa ferramenta é o fato de ser o sócio descortinado considerado o efetivo controlador da empresa, ainda que tal sociedade não acompanhe as características de desvio finalístico das atividades desempenhadas ou confusão patrimonial. No caso analisado, importava identificar e suplantar intenções fraudulentas no contexto empresarial complexo investigado, posto que, conforme observado, a proteção ambiental depende da garantia de eficácia da responsabilidade perante os danos ao meio ambiente.

No tocante à análise do regime jurídico da propriedade mineral no Brasil aplicada ao caso *Turmalina Paraíba*, constatou-se que a regra estabelecida pela norma constitucional – o domínio público dos recursos minerais titularizado pela União, com aproveitamento condicionado ao

“interesse nacional” – não guarda real correspondência com a prática. Em perspectiva normativa, vislumbra-se a ausência de fixação de limites objetivos ao volume das extrações após a concessão do título autorizativo de lavra; remanescência de um regime fundiário supostamente superado com as garantias de participação do proprietário do imóvel nos resultados da lavra – em contraposição à prescrição de valores irrisórios a serem recolhidos a título de participação estatal pela propriedade do minério extraído; e a ausência de uma política sistemática de financiamento de programas governamentais de controle e fiscalização das jazidas do país. A perspectiva material, por seu turno, consumou o que os autores denominaram como “regime de propriedade minada em desfavor da União”, assim, minas como aquelas localizadas em São José da Batalha são lavradas anos a fio sem qualquer contrapartida financeira os entes públicos, para benefício da sociedade e do Estado, conseqüentemente, sem repasse ao respectivo município irregularmente lavrado, consumando ajustes ilegais e imorais entre agentes públicos e privados, em manifesto prejuízo à população, que se vê desamparada de ferramentas públicas básicas de acesso ao desenvolvimento socioeconômico e ao direito humano ao desenvolvimento.

Por fim, a abordagem dirigida à consideração das ferramentas internacionais de investigação do modo de operação da organização criminosa descortinada no âmbito da *Operação Sete Chaves* permitiu concluir pelos satisfatórios resultados das tratativas cooperacionais de matiz policial na fase investigativa entre instituições brasileiras e estadunidenses: essa articulação foi essencial para identificação dos efetivos beneficiados nos esquemas de intercâmbio internacional de produtos e valores entre as empresas do grupo criminoso.

Em suma, foi este o caso estudado pela equipe de pesquisadores da UFPB, com enfoque para a adequação entre o material bruto de pesquisa encontrado e sua lapidação científica pelos vieses escolhidos pelo grupo,

que abrangem, entre outros, o direito humano ao desenvolvimento, direito ambiental, direito trabalhista, direito constitucional, direito regulatório, direito de propriedade, direito econômico, direito internacional, todos matizados pelos direitos humanos das populações afetadas.

## REFERÊNCIAS

ANM. **Arrecadação da CFEM por substância**. DIPAR – Diretoria de Procedimentos Arrecadatórios. Agência Nacional de Mineração, 2018. Disponível em: <[https://sistemas.dnpm.gov.br/arrecadacao/extra/Relatorios/arrecadacao\\_cfem\\_substancia.aspx](https://sistemas.dnpm.gov.br/arrecadacao/extra/Relatorios/arrecadacao_cfem_substancia.aspx)>. Acesso em 29 de abril de 2018.

ANSELMO, Márcio Adriano. **Lavagem de Dinheiro e Cooperação Jurídica Internacional**. São Paulo: Saraiva, 2013.

BAHIA, Alexandre G. M. Franco *et al.* **Afetações aos Direitos Humanos devido à Mineração no Brasil**. 2016. Disponível em: <[http://www.conectas.org/arquivos/editor/files/informe\\_audie%CC%82ncia-minerac%CC%A7a%CC%83o%20revisado.pdf](http://www.conectas.org/arquivos/editor/files/informe_audie%CC%82ncia-minerac%CC%A7a%CC%83o%20revisado.pdf)> Acesso: 26 de Fevereiro de 2018

BARROS, Juliana Neves. **Mineração e Violações de Direitos: O caso da empresa Kinross em Paracatu (MG)**. Justiça Global: Rio de Janeiro, 2017. Disponível em <<[http://www.global.org.br/wp-content/uploads/2017/12/Minera%C3%A7%C3%A3o\\_e\\_Viola%C3%A7%C3%A3o\\_de\\_Direitos\\_Paracatu.pdf](http://www.global.org.br/wp-content/uploads/2017/12/Minera%C3%A7%C3%A3o_e_Viola%C3%A7%C3%A3o_de_Direitos_Paracatu.pdf)>. Acesso em 01 de março de 2018.

BASTIANETTO, Lorena Machado Rogedo; REZENDE, Élcio Nacur. A desconsideração da personalidade jurídica na convoluta sistemática legal da responsabilidade civil: uma abordagem inovadora à luz do Código de Processo Civil de 2015. **Revista de Direito Civil Contemporâneo-**

**RDCC (Journal of Contemporary Private Law)**, v. 11, p. 125-141, 2017.

BENJAMIN, Antonio Herman de Vasconcellos e. Responsabilidade Civil pelo Dano Ambiental. **Revista de Direito Ambiental**. p. 75-141. RDA 9/5. jan.-mar./1998.

BITAR, Omar Yazbek. **Avaliação da recuperação de áreas degradadas por mineração na região metropolitana de São Paulo**. 1997. 185f. Tese (Doutorado em Engenharia Mineral). Escola Politécnica da Universidade de São Paulo/SP.

BORGES, Guiomar Theodoro. **Responsabilidade do Estado por dano ambiental**. Revista Amazônia Legal de estudos sócio-jurídico-ambientais. Cuiabá. Ano 1, n. 1, jan/jun 2007, p.94/95.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em 10 fev 2018.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 5.015**, de 12 de março de 2004. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/decreto/d5015.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5015.htm)>. Acesso em: 10 fev 2018.

\_\_\_\_\_. IBGE. O Brasil em síntese. Rio de Janeiro: IBGE, 2017. Disponível em <https://cidades.ibge.gov.br>.

\_\_\_\_\_. **Instrução normativa da Receita Federal nº 1.634/2016**. Dispõe sobre o Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ). Disponível em: <<http://normas.receita.fazenda.gov.br>>. Acesso em: 10 fev 2018.

\_\_\_\_\_. **Instrução Normativa SEFIN Nº 003** de 08 de outubro de 2015 do Município do Rio Branco/AC. Disciplina o rito Do Processo Administrativo De Apuração Das Infrações De Fornecedores – PAAIF

e o procedimento para aplicação de sanções administrativas de natureza pecuniária ou restritivas de direitos ao fornecedor, de que trata o Decreto nº 1.127 de 12 de setembro de 2014. Disponível em: < <http://portalcgm.riobranco.ac.gov.br>> Acesso em: 10 fev 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 6.938**, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm)>. Acesso em: 10 fev 2018.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Casa Civil. *Decreto nº 6.270, de 22 de novembro de 2007*. Promulga a Convenção nº 176 e a Recomendação nº 183 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre Segurança e Saúde nas Minas, adotadas em Genebra, em 22 de junho de 1995, pela 85ª Sessão da Conferência Internacional do Trabalho. Disponível em: < <http://www2.camara.gov.br/legin/fed/decret/2007/decreto-6270-22-novembro...>>

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Casa Civil. Decreto Nº 7.602, de 7 de novembro de 2011. Dispõe sobre a Política Nacional de Segurança e Saúde no Trabalho - PNSST. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/decreto/d7602.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/decreto/d7602.htm)

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº. 497.447-MT** (2002/0118750-1), rel. orig. Ministro Herman Benjamin. j. 14.08.2012, DJe 09.05.2013. Disponível em: <<https://ww2.stj.jus.br/processo>>. Acesso em 10 fev 2018.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça, **REsp nº 279273-SP**, rel. orig. Min. Ari Pargendler, rel. p/ac. Min. Nancy Andrighi, mv., j. 4.12.2003, DJU 29.3.2004. Disponível em: <<https://ww2.stj.jus.br/processo>>. Acesso em 10 fev 2018.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. **Apelação Cível nº 70012622171**. Relator: Adão Sérgio do Nascimento Cassiano, 22 nov. 2006. Disponível em: <[www.tjrs.jus.br](http://www.tjrs.jus.br)>. Acesso em: 10 fev 2018.

\_\_\_\_\_. TRF4, AG 5027793-49.2015.404.0000, Quarta Turma, Relatora Vivian Josete Pantaleão Caminha, juntado aos autos em 04 set. 2015. Disponível em: <<http://jurisprudencia.trf4.jus.br>>. Acesso em: 10 fev 2018.

\_\_\_\_\_. TJ/SP, 36ª Câmara de Direito Privado. Processo n. 2104873-32.2014.8.26.0000; Relator(a): Maria de Lourdes Lopez Gil, 23 out. 2014. Disponível em: <[www.tjsp.jus.br](http://www.tjsp.jus.br)> Acesso em: 10 fev 2018.

\_\_\_\_\_. TJ/ES, Ag. nº 0031391-14.2014.8.08.0024, rel. Des. Amyr Carlos de Souza Filho, 12 de maio de 2015. Disponível em: <[www.tjes.jus.br](http://www.tjes.jus.br)> Acesso em: 10 fev 2018.

\_\_\_\_\_. TJ/RS, Ac. 2ª Câmara Especial Cível, ApCív. 70005749510 – comarca de Tapejara, rel. Desa. Cláudia Maria Hardt, j. 15 abr. 2004 p.1-9; Disponível em: <[www.tjrs.jus.br](http://www.tjrs.jus.br)> Acesso em: 10 fev 2018.

\_\_\_\_\_. TJ/RS, ApCív 598586196, 1ª Câmara de Férias Cível, rel. Luiz Felipe Silveira Difini, Julgado em 15 jun. 1999. Disponível em: <[www.tjrs.jus.br](http://www.tjrs.jus.br)> Acesso em 10 fev 2018.

\_\_\_\_\_. TJ/RJ - 7ª Câm. Cível; ACi nº 2006.001.04456-RJ, rel. Des. José Geraldo Antonio, j. 28 mar. 2006. Disponível em: <[www.tjrj.jus.br](http://www.tjrj.jus.br)>. Acesso em 10 fev 2018.

\_\_\_\_\_. TJ/SC, MS nº. 2013.053581-9, relator: Stanley da Silva Braga, j. 11 jun. 2014; Disponível em: <<http://app6.tjsc.jus.br>>. Acesso em: 17 mar. 2017.

\_\_\_\_\_. TJ/GO, 1ª Vara da Fazenda Pública na Comarca de Goiânia/GO, Execução Fiscal, nº: 0453397.80.2007.8.09.0051, juíza de direito Zilmene Gomide da Silva Manzolli, j. 12 set. 2016. Disponível em: <<http://www.tjgo.jus.br/tjdocs>>. Acesso em: 10 fev 2018.

\_\_\_\_\_. TRT/SP, 2ª Vara do Trabalho de Sertãozinho/SP, nº RTO rd-0052000-55.2009.5.15.0054, juiz titular da Vara do Trabalho, Renê Jean Marcho Filho, j. 07 de maio de 2015. Disponível em: <<https://dejt.jt.jus.br/dejt/f/n/diariocon>>. Acesso em: 10 fev 2018.

\_\_\_\_\_. TJ/RO, 2º Vara Cível da Comarca de Cerejeiras/RO, Ação Civil de Improbidade administrativa, nº 0000246-51.2012.8.22.0013, juíza de direito Roberta Cristina Macedo, j. 10 mar. 2014. Disponível em: <<https://www.tjro.jus.br/novodiario>>. Acesso em: 10 fev 2018.

\_\_\_\_\_. TJ/RJ, 6ª Vara do Trabalho de Nova Iguaçu/RJ, nº RTO rd-0010220-21.2014.5.01.0226, juiz do trabalho Marcelo Ribeiro da Silva, 16 fev. 2017. Disponível em: <<https://dejt.jt.jus.br/dejt/f/n/diariocon>>. Acesso em: 10 fev 2018.

\_\_\_\_\_. TJ/SP, 15º Vara Cível da Comarca de São Paulo/SP, Execução de Título Extrajudicial, nº 1003837-18.2015.8.26.0100, juíza de direito Celina Dietrich Trigueiros Teixeira Pinto, j. 18 ago. 2015. Disponível em: <<https://www.dje.tjsp.jus.br>>. Acesso em: 10 fev 2018.

\_\_\_\_\_. TJ/DF, 23ª Vara Cível de Brasília, nº 2015.01.1.053071-6, Embargos de Terceiro, juiz de Direito Substituto Redivaldo Dias Barbosa, 12 ago. 2015. Disponível em: <<https://tjdf199.tjdft.jus.br/dje/djeletronico>>. Acesso em: 10 fev 2018.

BRASILEIRO, Adriana. **Brazilian mines produce world's priciest gems under fire**. 2016. Disponível em: <<https://www.reuters.com/article/us-brazil-tourmaline-mines/brazilian-mines-produce-worlds-priciest-gems-under-fire-idUSKCN0Z30O5>> Acesso em 30 de out. 2017.

BRITO, Violeta Vieira de. **A Turmalina Paraíba e seus cenários**. 2013. 61f. Monografia (Bacharelado em Geografia). Universidade Federal da Paraíba/PB.

COELHO, F. de S, CROZATTI, J., SILVA, V. C. Para onde vai o dinheiro público? Casos de discrepância entre receita corrente per capita



e desenvolvimento municipal no Brasil. Relatório de Pesquisa, USP LESTE, 2015. Disponível em: <http://each.uspnet.usp.br/imprensa/relatorioreportagem.pdf>.

CONFORTI, Luciana Paula. **A interpretação do conceito de trabalho análogo ao escravo no Brasil**: o trabalho digno sob o prisma da subjetividade e a consciência legal dos trabalhadores. CONPEDI Brasília-DF, em julho/2017, com publicação eletrônica. Disponível em: <<https://www.anamatra.org.br/files/ConpediFINAL.pdf>> Acesso em 30 de out. 2017.

COMPARATO, Fábio Konder; SALOMÃO FILHO, Calixto. **O poder de controle na sociedade anônima**. Rio de Janeiro: Ed Forense, 2008.

DE SOUZA, Marcelo Gomes. **Direito Minerário e Meio Ambiente**. Belo Horizonte: Del Rey, 1995.

DNPM. **Arrecadação CFEM**. Departamento Nacional de Produção Mineral. Ministério de Minas e Energia. Governo Federal. Disponível em: <[https://sistemas.dnpm.gov.br/arrecadacao/extra/Relatorios/arrecadacao\\_cfem.aspx](https://sistemas.dnpm.gov.br/arrecadacao/extra/Relatorios/arrecadacao_cfem.aspx)>. Acesso em 13 de setembro de 2017.

FARIAS, Cristiano Chaves. **Direito Civil: Teoria Geral**. 9.ed., Rio de Janeiro: Ed. Lumen Juris, 2011, p. 508.

FARIAS, Talden; ATAÍDE, Pedro Henrique Sousa de. Mineração e Infraestrutura: considerações acerca do licenciamento ambiental. *In*: SION, Alexandre Oheb (Coord.). **Empreendimentos de infraestrutura e de capital intensivo**: desafios jurídicos. Belo Horizonte: Del Rey, 2017, p. 113/130.

FARIAS, Talden. **A atividade minerária e a obrigação de reparar a área degradada**. RDA, ano 20, vol. 79, jul/set. 2015, p. 157/187.

FEITOSA, Maria Luiza Alencar Mayer. Direito Econômico do Desenvolvimento e Direito Humano ao Desenvolvimento. Limites e Confrontações. *In*: FEITOSA, Maria Luiza Alencar Mayer *et alii* (org.). **Direitos Humanos de Solidariedade**: Avanços e impasses. Curitiba: Appris, 2013, p. 171-241.

FEITOSA, Maria Luiza Pereira de Alencar Mayer e COSTA NETO, Juvêncio de Almeida. Regime Jurídico do Aproveitamento dos Recursos Minerais. Livro em comemoração aos 30 anos da Constituição Brasileira. No prelo.

FRANCO, Fernanda Cristina de Oliveira; FEITOSA, Maria Luiza P. de Alencar Mayer. Desenvolvimento e direitos humanos. Marcas de inconstitucionalidade no processo Belo Monte. Revista Direito GV, [S.l.], v. 9, n. 1, p. 93-114, jan. 2013. ISSN 2317-6172. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/revdireitogv/article/view/20892/19617>>. Acesso em: 21 Fev. 2018.

FRITSCH, Emmanuel, SHIGLEY, James E., ROSSMAN, George R., MERCER, Meredith E., MUHLMEISTER, Sam M., MOON, Mike (1990) Turmalinas Cuprian-Elbaite de Gem-Qualidade de São José Da Batalha, Paraíba, Brasil. *In*: **Gems & Gemology**, 26 (3). pp. 189-205. ISSN 0016-626X. Disponível em: <<https://authors.library.caltech.edu/39701/>>. Acessado em 13 de out. 2017.

FURTADO, F., FAUSTINO, C. Mineração e violação de direitos: o projeto Ferro Carajás S11D da Vale S.A. Relatório da Missão de Investigação e Incidência. Açailândia, Disponível em [http://global.org.br/wp-content/uploads/2013/10/relatorio\\_missao\\_carajas.pdf](http://global.org.br/wp-content/uploads/2013/10/relatorio_missao_carajas.pdf).

FURUYA, Masashi. Copper-Bearing Tourmalines from New Deposits in Paraíba State, Brazil. *In*: **Gems & Gemology**, vol 43, n. 3, 2007. Disponível em:<<https://www.gia.edu/gems-gemology/fall-2007-copper-bearing-tourmalines-paraiba-brazil-furuya>>. Acessado em 12 de out. 2017.

GAMA, Aliny. **Vice-presidente da Assembleia da PB é suspeito de extração ilegal de pedras preciosas.** Uol. Política, 2015. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2015/05/27/vice-presidente-da-assembleia-da-pb-e-suspeito-de-extracao-de-pedras-preciosas.htm>>. Acesso em 08 de janeiro de 2018.

GUSMÃO, Mônica. **Lições de Direito Empresarial.** 8ª ed., Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2009.

JANSEN, Roberta. **Rara turmalina paraíba só é encontrada em cinco minas em todo o planeta, três delas no Brasil.** O Globo. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/ela/gente/rara-turmalina-paraiba-so-encontrada-em-cinco-minas-em-todo-planeta-tres-delas-no-brasil-16953562>>. Acesso em 29 de abril de 2018.

JUSTICE, Global. **Non-state actors and human rights.** Oxford: Oxford University Press, 2005, p. 221-222.

LAURS, Brendan M., ZWAAN, JC, BREEDING, Christopher M., SIMMONS, William B. (Skip), BEATON, Donna, RIJSDIJK, Kenneth F., BEFI, Riccardo, FAUSTER, Alexander U. Copper-Bearing (Paraíba-Type) Tourmaline from Mozambique. In: **Gems & Gemology**, vol 44, n. 1, 2008. Disponível em:<<https://www.gia.edu/gems-gemology/spring-2008-copper-bearing-tourmaline-mozambique-laur>> Acessado em: 13 de out. 2017.

MELLO, Alessandra. **Deputado mineiro é investigado por propina de 500 mil dólares.** EM. Política, 2015. Disponível em: <[https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2015/12/07/interna\\_politica,714779/deputado-mineiro-e-investigado-por-propina-de-500-mil-dolares.shtml](https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2015/12/07/interna_politica,714779/deputado-mineiro-e-investigado-por-propina-de-500-mil-dolares.shtml)>. Acesso em 08 de janeiro de 2018.

MILANEZ, B., SANTOS, R. S. P. de, PINTO, R. G. Mineração e violações de direitos humanos: uma abordagem construcionista. In Homa

Publica: Revista Internacional de Direitos Humanos e Empresas. 1. 130-167, 2016.

MILARÉ, Edis. **Direito do Ambiente:** doutrina, jurisprudência, glossário. 2. Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Manual de Normas e Procedimentos para Licenciamento Ambiental no Setor de Extração Mineral.** Brasília. 2001.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO. Inquérito Civil n. 343/2011. Disponível em: [www.prt13.mpt.gov.br](http://www.prt13.mpt.gov.br).

MPF/PB. Turmalina paraíba: **MPF denuncia 11 pessoas por lavagem de capitais.** Ministério Público Federal na Paraíba. 2015-a. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/pb/sala-de-imprensa/noticias-pb/turmalina-paraiba-mpf-denuncia-11-pessoas-por-lavagem-de-capitais>>. Acesso em 29 de abril de 2018.

\_\_\_\_\_. **MPF começou a investigar o tráfico da turmalina Paraíba a partir de denúncias da imprensa.** Ministério Público Federal na Paraíba. Sítio oficial, 2015-b. Disponível em: <<http://www.prpb.mpf.mp.br/news/1docs/OP7ChavesPressKit.pdf>>. Acesso em 10 de setembro de 2017.

\_\_\_\_\_. Denúncia. **Manifestação nº 729/2015-MPF/PRM/PT**, 2015.

MOSCOGLIATO, Marcelo. Exploração de recursos minerais: questão ambiental ou patrimonial? In: **Anais do 4º Congresso Internacional de Direito Ambiental.** São Paulo: IMESP, de 4 a 7 de Julho de 2000.

NERY JÚNIOR, Nelson; ANDRADE NERY, Rosa Maria Barreto Borriello de. O Ministério público e a responsabilidade civil por dano ambiental. **Justitia**, São Paulo, v. 55, n. 161, jan./mar. 1993, p. 62-63.

Disponível em: <<http://www.justitia.com.br/links/edicao.php?ID=161>>. Acesso em: 15 mar. 2017.

ONU. **Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**, 2016. Disponível em: <<http://www.agenda2030.org.br>>. Acesso em: 10 fev. 2018.

\_\_\_\_\_. **Objetivos de Desenvolvimento do Milênio**, 2000. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/tema/odm/>>. Acesso: em 10 fev. 2018.

PARAÍBA. Diagnóstico Socioeconômico da Paraíba: unidade e diversidade territorial. João Pessoa: Governo do Estado, 2012.

PETERKE, Sven. Os direitos humanos coletivos e a proteção dos direitos fundamentais da humanidade: avanços e impasses. In: **Direitos humanos de solidariedade**. FEITOSA, Maria Luiza Alencar Mayer, FRANCO, Fernanda Cristina Oliveira, PETERKE, Sven, VENTURA, Victor Alencar Mayer Feitosa (Orgs). Curitiba: Appris, 2013.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e justiça internacional**: um estudo comparativo dos sistemas regionais, europeu, interamericano e africano. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. Atlas de Desenvolvimento Humano. Disponível em <http://atlasbrasil.org.br/2013/>.

REQUIÃO, Rubens. Abuso de direito e Fraude através da personalidade jurídica. **Revista dos tribunais**, ano 58, volume 410, dezembro de 1969.

ROCHA, Maria de Nazaré Medeiros. O Tribunal Superior do Trabalho e o meio ambiente do trabalho: análise qualitativa da jurisprudência relativa ao trabalho em minas. 2013. 425 f. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Pará, Instituto de Ciências Jurídicas, Belém, 2013. Programa de Pós-Graduação em Direito.

RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Elementos de direito ambiental**. 2. ed. São Paulo: Ed. RT, 2005.

SAADI, Ricardo Andrade, Camila Colares BEZERRA. A Autoridade Central no Exercício Da Cooperação Jurídica Internacional [...] *In*: **Brasil. Secretaria Nacional de Justiça. Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional. Manual de cooperação jurídica internacional e recuperação de ativos: cooperação em matéria penal / Secretaria Nacional de Justiça, Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional (DRCI)**. – 3. ed. Brasília: Ministério da Justiça, 2014.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição de 1988**, Imprensa: Porto Alegre, Livr. do Advogado, 2007, p. 53-74.

SEONE, José; TADDEI, Emílio; ALGRANATI, Clara. **Mineria Transnacional y resistências Sociales Em Africa y America Latina: Experiências de resistência y e mobilizacion social frente a las estrategias corporativas de las companhias Vale (Brasil) y Anglo Gold Ashanti (Sudáfrica) en Argentina, Colombia, Peru, Angola y Mozambique. Diálogo de los Pueblos y Grupo de Estudios sobre América Latina y el Caribe (Geal)**. GEAL: 2011. Disponível em <<file:///C:/Users/ylira/Downloads/1316466179.DTFLACSO\_2011\_Taddei.pdf>> acesso em 27 de fevereiro de 2018.

SCOTTO, Gabriela. Sobre mineração, sustentabilidade e alquimia: algumas reflexões sobre os paradoxos da *mineração sustentável*. **Boletim Petróleo, Royalties e Região**. Campos dos Goytacazes/RJ. Ano XV, nº 58, dez. 2017, p. 40/43.

SHAAN, Gerson Dagord. Tipologias de Blindagem Patrimonial, formas de atuação de “laranjas”, empresas *offshore* e técnica de investigação. **Revista TST**, Brasília, vol. 81, nº4, out/dez 2015.

SILVA, Dilsom Barros da. Aspectos sócio-econômico-ambientais do processo de extração do caulim no município de Junco do Seridó-PB. 101 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2011.

SILVA, Osmar Vieira da. **Desconsideração da Personalidade Jurídica: aspectos processuais**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

SPINELLI, Enory Luiz. **Lavagem de dinheiro**: Um problema mundial legislação brasileira. Rio Grande do Sul: Conselho Regional de Contabilidade do Rio Grande do Sul, 2003.

SVAMPA, Maristela. **Consenso de los commodities, giro ecoterritorialy pensamiento crítico em América Latina**. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Observatorio Social de América Latina (Osai). Año XIII, n. 32, publicación semestral/nov. 2012. Disponível em: <<http://maristellavampa.net/archivos/ensayo59.pdf>> acesso em 01 de março de 2018.

SKALWOLD, Elise A., RENFRO, Nathan. Stars are out in Paraíba Tourmaline. *In: Gems & Gemology*, vol. 5, nº 4, 2015. Disponível em: <<https://www.gia.edu/gems-gemology/winter-2015-microworld-stars-are-out-paraiba-tourmaline>> Acessado em 13 de out. 2017.

TOMAZETTE, Marlon. **Direito Comercial**. 3ª ed., Brasília: Fortium Editora, 2007.

TOURMALINE QUALITY FACTORS. *In: Gems & Gemology*. Disponível em: <<https://www.gia.edu/tourmaline-quality-factor>> Acessado em 10 de out. 2017.

WORMSER, Maurice. Piercing the Veil of Corporate Entity. 12 Colum. L. Rev. 496 . 1912. p. 517-518. Disponível em: <<https://www.jstor.org>>. Acesso em: 10 fev. 2018.

# ANÁLISE SISTÊMICA DA SUSTENTABILIDADE NA EMPRESA DE NIÓBIO – ARAXÁ (MG)

*Elisabete Maniglia<sup>1</sup>*

*José Duarte Neto<sup>2</sup>*

*Paulo César Corrêa Borges<sup>3</sup>*

*Victor Hugo de Almeida<sup>4</sup>*

*Raquel das Neves Rafael<sup>5</sup>*

- 
- 1 Livre Docente. Doutora pela UNESP – Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” – Faculdade de Ciências Humanas e Sociais. Mestre pela Universidade de São Paulo. Professora Adjunta de Direito Agrário e Ambiental Rural da UNESP - Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” – Faculdade de Ciências Humanas e Sociais.
  - 2 Doutor pela Universidade de São Paulo. Mestre pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Professor Assistente Doutor de Direito Constitucional e Direitos Humanos da UNESP – Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” – Faculdade de Ciências Humanas e Sociais. Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Direito da UNESP - Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” – Faculdade de Ciências Humanas e Sociais.
  - 3 Doutor e Mestre pela UNESP - Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” – Faculdade de Ciências Humanas e Sociais. Pós-Doutor pela Universidade de Sevilla (Espanha). Professor Assistente Doutor de Direito Penal do Departamento de Direito Público da UNESP - Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” – Faculdade de Ciências Humanas e Sociais.
  - 4 Mestre pela USP – Faculdade de Filosofia Ciências e Letras de Ribeirão Preto. Doutor pela FADUSP – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Professor Assistente Doutor de Direito do Trabalho da UNESP - Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” – Faculdade de Ciências Humanas e Sociais. Vice-Chefe do Departamento de Direito Privado, de Processo Civil e do Trabalho. Vice-Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Direito da UNESP - Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” – Faculdade de Ciências Humanas e Sociais.
  - 5 Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Direito da UNESP - Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” – Faculdade de Ciências Humanas e Sociais. Graduada em Direito pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul – UFMS – Três Lagoas. Advogada.



# 1 INTRODUÇÃO

Os direitos humanos, como o direito à vida, à saúde, à educação, ao trabalho, à liberdade, à liberdade de expressão, dentre outros, são inerentes à condição humana, independentemente de raça, gênero, nacionalidade, etnia, idioma e religião. Tratam-se de um conjunto orgânico de direitos indivisíveis, indissociáveis e interdependentes.

Indivisíveis, pois não é possível contemplá-los pela metade; indissociáveis, porque um direito não se sustenta sem o outro; e, interdependentes, porque não se pode opô-los, um exigindo a efetivação do outro (ARAÚJO; AQUINO, 2002).

Nesse sentido, a ausência de mecanismos juridicamente efetivos para regular as atividades de empresas transnacionais pode resultar em violações dos direitos humanos, especialmente nos países menos desenvolvidos, impondo-se a necessidade de adoção de medidas coercitivas para estabelecer parâmetros a serem adotados pelas empresas transnacionais, as quais se sustentam no binômio maior lucratividade e menor despesa.

Os países periféricos e em desenvolvimento devastam recursos naturais, renováveis ou não, e deslocam populações inteiras, muitas vezes desmobilizadas e indefesas, para a implantação de megaempreendimentos, havendo assim, em concreto, violações de direitos humanos, notadamente do princípio da dignidade da pessoa humana, por meio de exploração dos trabalhadores, muito além do ilícito trabalhista (BORGES, 2015).

Nesse contexto, com intuito de analisar os impactos em matéria de direitos humanos na cadeia produtiva mineradora, buscando-se verificar eventuais violações a esses direitos e/ou identificar boas práticas adotadas para prevenir transgressões de direitos, realizou-se pesquisa de campo pela Equipe de Pesquisadores da UNESP, Campus Franca/SP, buscando-se examinar a sustentabilidade da cadeia mineradora de nióbio, em Araxá (MG).

Trata-se de pesquisa que se baseia nos aportes teóricos e metodológicos compartilhados pelo Consórcio Latino-Americano de Pós-Graduação em Direitos Humanos, referentes ao projeto *Políticas de regulación de las empresas transnacionales por violaciones a los derechos humanos en América Latina*. Para tanto, adotou-se, como métodos de procedimento, a pesquisa bibliográfica em materiais publicados e o levantamento de dados por meio das técnicas de observação simples e de entrevista, cujos dados foram analisados por meio do método dedutivo.

A pesquisa de campo baseia-se na visita técnica realizada em Araxá (MG), junto à Companhia Brasileira de Metalurgia e Mineração (CBMM), bem como junto à Câmara Municipal dos Vereadores, por serem estes os representantes do povo daquele Município.

O presente relatório científico aborda: aspectos funcionais e de produção do nióbio, no Brasil e em outros países; aspectos relacionados à exportação, importação e consumo desse minério; o Código de Ética e Conduta da empresa pesquisada; a política de *compliance* adotada; e aspectos relacionados a questões ambientais e labor-ambientais; entre outros.

## **2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS**

Trata-se de uma abordagem multimetodológica, pautada no manejo de diversas técnicas de pesquisa para a compreensão molar do fenômeno investigado.

Inicialmente, adotou-se o método de levantamento por meio da técnica de pesquisa bibliográfica, visando à compreensão do contexto ambiental, labor-ambiental e de produção no setor da mineração e do marco regulatório desse setor. Nesta fase, utilizaram-se materiais publicados, como, por exemplo, artigos científicos, legislação, convenções internacionais (sobretudo da OIT) e notícias veiculadas em jornais/revistas/sites, entre outros.

Adotou-se, ainda, a técnica de coleta de dados por meio de observação simples junto à instituição pesquisada, a CBMM, em Araxá (MG), ideal para se obter informações sobre aspectos da realidade investigada, a partir dos sentidos (MARCONI; LAKATOS, 2010). Tal técnica visa à aquisição de conhecimentos necessários por meio da constatação espontânea de fatos, seguida por um processo de análise e interpretação (GIL, 2014).

O contato inicial com a CBMM ocorreu em 2 de junho de 2017, através de correspondência física solicitando apoio e cooperação para a realização dessa investigação, passando, posteriormente, a ser mantida por meio de contato telefônico e por e-mail.

Optou-se pela modalidade de observação simples em equipe, constituída por quatro docentes de diferentes áreas jurídicas e uma discente de Pós-Graduação cuja técnica possibilita observar o fenômeno por diferentes quadrantes. Elegeram-se uma discente da equipe, como representante da equipe de pesquisadores junto à CBMM, para centralizar a troca de comunicações e materiais disponibilizados pela instituição participante.

Optou-se, ainda, pelo levantamento de dados junto a prepostos e ao Poder Legislativo de Araxá (MG), visando à obtenção de dados junto aos protagonistas do contexto investigado, quais sejam, a CBMM e o Poder Legislativo local (como representante da comunidade local).

Após a visita à CBMM, realizada no dia 5 de outubro de 2017, consistente em observação e entrevista com gestores e trabalhadores, a equipe discutiu os dados coletados por cada um dos integrantes.

Elegeram-se a CBMM como empresa participante dessa pesquisa por ser a companhia atuante no setor de minérios mais próxima da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais da

Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” – Campus de Franca, instituição de ensino e pesquisa à qual estão vinculados os pesquisadores.

A CBMM é sediada em Araxá (MG), a cerca de 170 km da cidade de Franca (SP), e detém 80% da produção mundial de nióbio, sendo que 98% das reservas conhecidas no mundo estão no Brasil, país responsável por mais de 90% do volume comercializado no planeta, seguido por Canadá e Austrália. Em Araxá (MG) há reservas para 200 anos, no atual nível de consumo (BRANCO, 2016).

A CBMM emprega cerca de 1.800 pessoas e terceiriza apenas setores específicos, como, por exemplo, recepção, transporte, vigilância armada e desarmada.

Por fim, buscando identificar eventuais violações às condições de trabalho em mineração na cidade de Araxá (MG), adotou-se o método de levantamento por meio da técnica de pesquisa jurisprudencial junto ao sítio eletrônico do Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região<sup>6</sup> (<http://www.trt3.jus.br>), responsável pelo município supramencionado, utilizando-se das seguintes palavras-chave: CBMM; mineração; minério. Não se adotou nenhum recorte temporal, diante do intuito exploratório desta investigação. Buscou-se verificar a existência de processos relacionados ao objetivo do presente estudo.

---

6 Não se analisou a jurisprudência do Tribunal Superior do Trabalho, diante da vedação do reexame de matérias fáticas na referida Instância, conforme dispõe a Súmula nº 126 do Tribunal Superior do Trabalho.

Por conseguinte, adotou-se o método de levantamento por meio da pesquisa documental (GIL, 2014)<sup>7</sup> junto ao Sistema Mediador<sup>8</sup>, mantido pelo Ministério do Trabalho (BRASIL, s.d.b), visando coletar Acordos e Convenções Coletivas firmados naquela base territorial pela instituição pesquisada, qual seja, a Companhia Brasileira de Metalurgia e Mineração (CBMM). Para a pesquisa, inseriu-se o termo “CBMM” no campo “Razão Social” da aba “Participante”; e no campo “Vigência” da aba “Categoria”, selecionou-se a opção “Todos”. Assim, os resultados retornados foram analisados, buscando-se identificar a existência de cláusulas coletivas relacionadas ao objetivo do presente estudo.

Esclarece-se não ter sido possível o levantamento das ações fiscalizatórias das condições de trabalho no setor da mineração de Araxá (MG), conforme se previa originariamente, em decorrência da negativa de participação manifestada pela Gerência Regional do Trabalho e Emprego em Patos de Minas (BRASIL, 2016) e pela Procuradoria do Trabalho de Patos de Minas, ambas responsáveis pela circunscrição territorial pesquisada (BRASIL, s.d.a).

Por fim, os dados coletados (doutrinários, documentais, jurisprudenciais e decorrentes de observação simples *in loco*) foram analisados à luz do método dedutivo, visando extrair conclusões particulares acerca de eventuais violações às condições de trabalho no setor da mineração na região de Araxá (MG) pela CBMM, bem como verificar práticas ambientais e labor-ambientais adotadas pela Instituição pesquisada.

---

7 Conquanto a pesquisa bibliográfica se assemelhe muito à pesquisa documental, vale ressaltar que a primeira vale-se de materiais já publicados, enquanto a segunda vale-se de materiais que não receberam tratamento analítico ou que ainda podem ser revistos consoante aos objetivos específicos da pesquisa. (GIL, 2014).

8 Trata-se de uma plataforma mantida pelo Ministério do Trabalho brasileiro, na qual devem ser elaborados e registrados todos os Acordos e Convenções Coletivas firmados no país.

## **2.1 Procedimentos éticos relacionados à coleta de dados por meio de observação simples e de entrevista junto à CBMM**

No tocante aos procedimentos éticos, ressalta-se que, de acordo com o art. 1º, inciso II, da Resolução nº 510, de 7 de abril de 2016, do Conselho Nacional de Saúde, “Não serão registradas nem avaliadas pelo sistema CEP/CONEP: (...); II – pesquisa que utilize informações de acesso público, nos termos da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011” (CONSELHO NACIONAL DE SAÚDE, 2016). Tal dispositivo exonera a submissão ao Comitê de Ética da coleta realizada junto ao sítio eletrônico do Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região e à plataforma Mediador, do Ministério do Trabalho, nos termos da Resolução nº 510/2016.

Diante disso, a submissão da presente investigação ao Conselho de Ética em Pesquisa da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais (FCHS/UNESP) deu-se apenas em decorrência da coleta de dados por meio das técnicas de observação simples *in loco* e de entrevista de seus propositos e do representante do Poder Legislativo.

## **3 RELATÓRIO DA VISITA TÉCNICA E ENTREVISTA NA COMPANHIA BRASILEIRA DE METALURGIA E MINERAÇÃO (CBMM)**

Na etapa da pesquisa de campo, o Grupo de Pesquisadores da UNESP – Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Campus de Franca/SP, fora composta pela Equipe de Pesquisadores do Programa de Pós Graduação em Direito, constituída pelos seguintes membros: 1) Prof. Dra. Elisabete Maniglia, representante no Consórcio e coordenadora do Grupo da UNESP; 2) Prof. Dr. José Duarte Neto, atual coordenador do PPG-Direito/UNESP/Franca; 3) Prof. Dr. Paulo César Corrêa Borges; 4) Ms. Raquel das Neves Rafael; e 5) Prof. Dr. Victor Hugo de Almeida, atual vice-coordenador do PPG-Direito/UNESP/Franca.

O contato com a empresa se iniciou no dia 2 de junho de 2017, oportunidade em que fora enviada, por correspondência, uma carta explicando a finalidade da pesquisa e identificando a Equipe de Pesquisadores; solicitou-se, ainda, uma Declaração de Instituição e Estrutura, manifestando apoio e cooperação para a elaboração desta etapa da pesquisa.

Posteriormente, realizaram-se os contatos via telefone para o agendamento da entrevista e da visita técnica que ocorreram nos dias 12 e 13 de julho e, 8, 18 e 22 de agosto, além de contatos via email. A visita técnica e as pesquisas realizadas permitiram estabelecer os principais aspectos da empresa mineradora de nióbio em Araxá.

Fundada em 1955, a CBMM é uma empresa brasileira e privada de mineração, com sede em Araxá, no Estado de Minas Gerais, onde se localizam as principais reservas de minério de nióbio. Como por décadas a CBMM investiu na tecnologia do nióbio, a empresa assumiu a principal posição de produtor mundial, sendo a única com presença em todos os segmentos do mercado de nióbio.

O acionista majoritário da CBMM, Grupo Moreira Salles, de 2002 a 2006, aumentou seu controle acionário de 55% para 100%, por meio de compras sucessivas de participações mantidas pelo acionista minoritário, Molycorp.

Na composição acionária da empresa, atualmente, há o Grupo Moreira Salles, sócio controlador desde 1965, com capital brasileiro e detentor de 70% (setenta por cento) das ações. O consórcio japonês-coreano possui 15% (quinze por cento) das ações e o consórcio de empresas chinesas possui os 15% (quinze por cento) das ações restantes. O capital estrangeiro representa, então, 30% (trinta por cento) do capital social da empresa.

Ressalta-se que os acionistas asiáticos têm acesso restrito ao conselho e, por isso, não têm acesso à tecnologia desenvolvida pela empresa para fabricação dos produtos de nióbio, não possuem cargo executivo na empresa

e podem comprar nióbio a preço de mercado, conquanto sua participação no capital acionário tenha a garantia de fornecimento do mineral pela empresa, que é estratégico para o parque industrial daqueles países.

As empresas integrantes do consórcio japonês-coreano são: Nippon Steel & Sumitomo Metal Corporation; JFE Steel Corporation; Sojitz Corporation; Japan Oil, Gas and Metals National (JOGMEC); e POSCO and EQ Partners Global PEF.

Já o consórcio Chinês é formado pelas empresas: CITIC Group Corporation; Baosteel Group Corporation; Anshan Iron & Steel Group Corporation; Taiyuan Iron & Steel Group e TISCO; e Shougang Steel Corporation.

A CBMM possui 4 (quatro) subsidiárias, quais sejam: CBMM TECHNOLOGY SUISSE AS, em Switzerland, Geneva; CBMM ASIA PTE. LT, em Singapura; CBMM EUROPE BV, em Netherlands, Amsterdam; e CBMM NORTH AMERICA, em Bridgeville, USA.

Em 1972, a CBMM assinou contrato com a estatal Codemig, antiga Camig, definindo meios para a maximização do uso das reservas de nióbio de Araxá, o que garante à Codemig uma participação de 25% (vinte e cinco) por cento no lucro líquido ajustado de toda a operação com o nióbio, incluindo a venda de produtos provenientes dos direitos minerários da CBMM e do lucro das subsidiárias posteriormente constituídas pela CBMM.

Tal contrato é decorrente da concessão de exploração da reserva de pirocloro em Araxá, tanto para a CBMM como para o Governo de Minas Gerais. Assim, iniciou-se uma parceria entre ambos a pedido da Codemig, que visava ao aproveitamento conjunto dos minérios de pirocloro provenientes das minas.

A CBMM e a Codemig constituíram uma Sociedade Anônima, de gestão compartilhada e demanda unanime para as decisões sociais, a Companhia Mineradora do Pirocloro de Araxá (Comipa), arrendando as duas empresas seus direitos de lavra.



Tal contrato fora aprovado pelo Governador do Estado de Minas Gerais, firmando um prazo de 60 (sessenta) anos e prevendo a possibilidade de rescisão contratual, caso uma das partes desejasse, de comum acordo, somente após 30 (trinta) anos do início da vigência do contrato. Em 2002, decorreu o prazo de 30 (trinta) anos da celebração do contrato e as partes não manifestaram nenhum interesse pela rescisão.

A Comipa lavra o minério de pirocloro em partes iguais em cada uma das jazidas e vende com exclusividade para a Codemig a preço de custo, acrescido de 5% (cinco) por cento de margem de lucro para beneficiamento, industrialização e comercialização. O beneficiamento possui mais de 15 (quinze) etapas antes de atingir o produto final comercializável.

O quadro de empregados da CBMM é de aproximadamente 1.800 (um mil e oitocentos), com 70 (setenta) funcionários na área de jardinagem. E são terceirizados apenas setores pontuais, como, por exemplo, recepção, transporte e vigilância (armada e desarmada).

### **3.1 Sobre o Minério de Nióbio**

O nome Nióbio vem de Níobe, personagem mitológica e filha de Tântalo, em alusão à afinidade entre os dois metais. Trata-se o nióbio de um metal branco, brilhante, de baixa dureza, extraído do mineral columbita, porém, presente em todos os minerais de tântalo. É obtido também a partir do pirocloro, loparita, euxenita, manganotantalita e samarskita (CPRM, 2016).

Este metal é resistente à corrosão e a altas temperaturas. A adição de algumas gramas de nióbio a uma tonelada de aço garante a este mais leveza e resistência a fraturas e torções. Atualmente, o nióbio é utilizado em automóveis, turbinas de avião, gasodutos, tomógrafos de ressonância magnética, nas indústrias aeroespaciais, bélica e nuclear. Pode ser aplicado

em lentes óticas, lâmpadas de alta intensidade, bens eletrônicos e até *piercings* (CPRM, 2016).

No setor automotivo, o nióbio está presente em estruturas de carros, na suspensão, no *power train*, no sistema de exaustão e nas rodas, pois os aços microligados ao nióbio são mais leves, eficientes e seguros. Devido a sua tenacidade, é utilizado em chapas mais finas, contribuindo para o conceito de *light design*.

Assim, carros mais leves consomem menos combustível, o que reduz a emissão de gases poluentes, cuja vantagem é incentivada pela Instituição pesquisada, conforme se observa na Fotografia 1, a seguir apresentada, cuja imagem exige a estrutura de um carro, exposto no pátio da empresa CBMM, com destaque do emprego do nióbio na cor rosa:

Fotografia 1. Estrutura de um veículo automotor exposta no pátio da CBMM, com identificação do emprego do nióbio na cor rosa.



Fonte: Fotografada por Raquel das Neves Rafael durante a visita técnica realizada na CBMM, em 5 de outubro de 2017.

O nióbio pode ser também utilizado na fabricação de trilhos ferroviários, sobretudo em curvas e desvios, nos quais o desgaste do aço é mais intenso. Tal emprego do nióbio também é incentivado pela CBMM, conforme se observa na Fotografia 2, a seguir apresentada, cuja imagem contém uma estrutura curva produzida com o emprego de nióbio:

Fotografia 2. Estrutura curva produzida com o emprego de nióbio, exposta no pátio da CBMM.



Fonte: Fotografada por Raquel das Neves Rafael durante a visita técnica realizada na CBMM, em 5 de outubro de 2017.

No setor de energia é utilizado o nióbio nos tubos de transporte de óleo e gás, nas torres eólicas, em plataformas *offshore*, baterias, painéis solares, entre outros. Já nas construções e infraestrutura o nióbio encontra-se em pontes, elevadores, aeroportos, vigas para construção, etc.

### **3.2 Reserva e Produção de Nióbio no Mundo e no Brasil**

As maiores reservas mundiais de nióbio estão no Brasil, seguido do Canadá (nas províncias de Quebec e Ontário); na Austrália (na província da Austrália Ocidental); Egito; República Democrática do Congo; Groenlândia, território pertencente à Dinamarca; na Rússia

(notadamente na Sibéria e na República da Yakútia); Finlândia; Gabão; Tanzânia; entre outros (DNPM, 2014).

No cenário mundial, o Brasil possui 98% (noventa e oito por cento) das reservas de nióbio. Na produção, a participação no mercado desse minério é de 93,7% (noventa e três, ponto sete por cento) (DNPM, 2014).

Contudo, a CBMM aponta ser mito o dado de que o Brasil possui as maiores reservas, em virtude de que os principais depósitos de nióbio se situam, predominantemente, em rochas denominadas carbonitativos, sendo que existem cerca de 527 (quinhentos e vinte e sete) pontos de ocorrência identificados no mundo; e somente em 85 (oitenta e cinco) foram realizados estudos para definição e classificação da existência de reservas/recursos.

Figura 1. Carbonitativo.  
***Carbonatitos são rochas magmáticas constituídas por mais de 50% de minerais carbonatados e enriquecidos em elementos como Terras Raras e Nióbio.***



Fonte: Briefing CBMM (2017).

Para a identificação e classificação de reservas são necessários estudos de geologia, os quais requerem alto investimento. Como exemplo, um furo de sonda custa aproximadamente R\$ 70.000,00 (setenta mil reais), o que demanda conhecimento técnico, capacidade de investimento e gestão eficaz (CBMM, 2017).

No Brasil, as reservas lavráveis de nióbio estão nos estados de Minas Gerais, Amazonas, Goiás e Rondônia. Em Minas Gerais, as principais reservas encontram-se em Araxá, onde se tem uma reserva lavrável de 411,5 mil toneladas de minério de pirocloro. Em Goiás, as principais reservas estão em Catalão, com reserva lavrável de 106,8 mil toneladas de minério pirocloro. No Amazonas, há a mina de Pitinga, com uma reserva lavrável de 159,7 mil toneladas de minério columbita-tantalita. Em Rondônia, há reservas lavráveis de 42,1 mil toneladas, variando, em média, de 0,23% a 2,34% de óxido de nióbio contido (DNPM, 2015).

Em Minas Gerais, encontram-se 75% (setenta e cinco por cento) das reservas brasileiras; no Amazonas, há 21% (vinte e um por cento); e, em Goiás, 3% (três por cento). Em Roraima e Amazonas há reservas sem exploração em região de fronteira ou em áreas de reservas indígenas, não havendo previsão para a abertura de novas minas (CPRM, 2016).

A CBMM e a Mineradora Catalão de Goiás detêm praticamente toda produção de nióbio no Brasil, colocando o minério na terceira posição da exportação mineral do país, seguido do ferro e do ouro. O aumento da demanda é mérito dos produtores brasileiros, que buscam conquistar novos compradores no mundo (CPRM, 2016).

Desde a década de 1970, no Brasil, não há comercialização do minério bruto ou do concentrado de nióbio. É produzida a liga ferronióbio e produtos feitos com o metal. A liga ferronióbio é composta com 66% (sessenta e seis por cento) de nióbio e 30% (trinta por cento) de ferro (CPRM, 2016).

A CBMM fornece ferronióbio, óxido de nióbio, ligas de nióbio de grau vácuo, nióbio metálico e compostos especiais de nióbio. Já a Mineração Catalão de Goiás fornece apenas ferronióbio (CBMM, 2017).

Há 45 (quarenta e cinco) anos, quando a CBMM fora fundada, não havia mercado para o nióbio. A aplicação do nióbio como elemento de liga em aço foi descoberta nos anos 60 por pesquisadores da Universidade de Sheffield, na Inglaterra. Também fora descoberto os processos de fabricação para transformar o minério de piroclore em produto de nióbio com valor econômico. Assim, a CBMM criou um mercado antes inexistente, legitimando sua tecnologia e estabelecendo parcerias comerciais e tecnológicas (CBMM, 2017).

Em virtude da mina de Araxá ser a céu aberto, não há uso de explosivos na extração do nióbio, sendo utilizados apenas caminhões e escavadeiras, conforme se observa nas Fotografias 3 e 4, a seguir expostas, cujas imagens ostentam minas exploradas pela CBMM em Araxá:

Fotografia 3. Mina explorada pela CBMM em Araxá (MG).



Fonte: Fotografada por Raquel das Neves Rafael durante a visita técnica realizada na CBMM, em 5 de outubro de 2017.

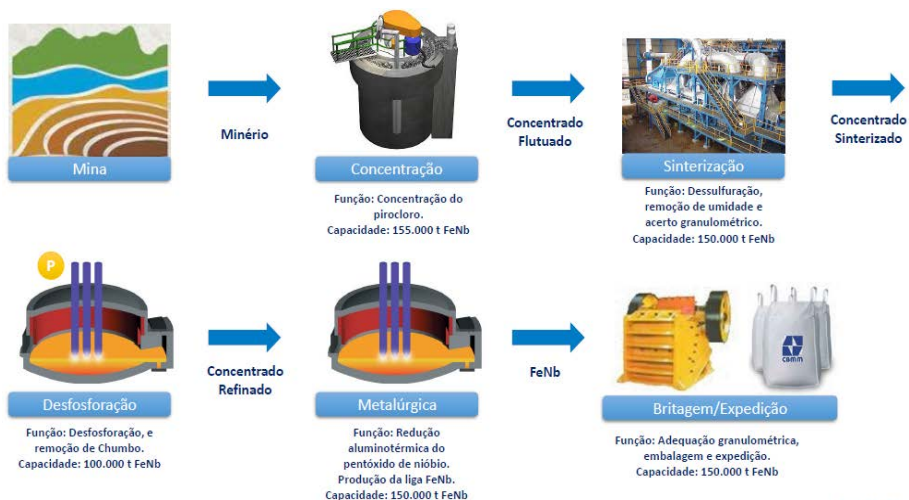
Fotografia 4. Mina explorada pela CBMM em Araxá (MG).



Fonte: Fotografada por Raquel das Neves Rafael durante a visita técnica realizada na CBMM, em 5 de outubro de 2017.

Para alcançar o produto final, o ferronióbio passa por um processo de produção, qual seja, concentração, sintetização, desfosforação, metalúrgica, britagem/expedição, conforme demonstra a Figura 2, a seguir exibida:

Figura 2 – Processo de produção do ferronióbio.



Fonte: Briefing CBMM.

Depois de extrair o minério da mina, há a concentração do pirocloro. Posteriormente, com a sintetização, há a remoção da umidade dos minérios. Na fase de desfosforação, há a remoção do chumbo. Na metalurgia, há a redução do pentóxido de nióbio. E, por fim, a britagem e expedição resultam na adequação do ferronióbio para embalagem e expedição.

A seguir, apresentam-se as Fotografias 5, 6 e 7, acerca das fases de desfosforação, metalúrgica e britagem/expedição:

Fotografia 5. Processo de produção do ferronióbio: desfosforação.



Fonte: Fotografado por Raquel das Neves Rafael durante a visita técnica realizada na CBMM, em 5 de outubro de 2017.

Fotografia 6. Processo de produção do ferronióbio: metalurgia.



Fonte: Fotografado por Raquel das Neves Rafael, durante a visita técnica realizada na CBMM em 5 de outubro de 2017 durante a visita técnica realizada na CBMM, em 5 de outubro de 2017.



Fotografia 7. Processo de produção do ferronióbio: britagem/expedição.



Fonte: Fotografado por Raquel das Neves Rafael durante a visita técnica realizada na CBMM, em 5 de outubro de 2017.

### 3.3 Exportação de nióbio pelo Brasil

A exportação de ferronióbio cresceu 110% (cento e dez por cento) em 10 (dez) anos, passando de 33 (trinta e três) toneladas em 2003, para 70 (setenta) toneladas em 2012, aumentando a demanda mundial, com uma taxa de 10% (dez por cento) ao ano, notadamente pelas compras feitas pelos chineses. Esse país percebeu os benefícios do uso do nióbio em obras de infraestrutura, em construção de estruturas mais leves, que não se degradam no tempo e com impacto ambiental menos intenso (CPRM, 2016).

Em 2014, o Brasil exportou cerca de 71 toneladas de liga ferronióbio, com 47 toneladas de nióbio contido. Os tributos gerados pelas exportações foram de US\$ 1,7 bilhão. Os principais países importadores foram: Holanda, com 29% (vinte e nove por cento); China, com 22%

(vinte e dois por cento); Cingapura, com 16% (dezesesseis por cento); Estados Unidos, com 14% (quatorze por cento); e Japão, com 11% (onze por cento) (DNPM, 2015).

A CBMM não exporta o minério, mas sim os produtos industrializados, com maior valor agregado; é responsável por 80% (oitenta por cento) dos produtos industrializados. Para a produção de uma tonelada de nióbio são necessárias cerca de 60 (sessenta) toneladas de minerais (CBMM, 2017).

### **3.4 Importação e consumo interno de nióbio no Brasil**

O Brasil não importa derivados de nióbio por ser autossuficiente para atender as demandas do mercado interno. Toda demanda interna é atendida por Minas Gerais (CBMM) que, em 2014, destinou aproximadamente 10% (dez por cento) de sua produção de liga de ferronióbio, com 65% (sessenta e cinco por cento) de nióbio e 30% (trinta por cento) de ferro, às empresas metalúrgicas nacionais, localizadas nos Estados de Minas Gerais, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Espírito Santo e São Paulo (CPRM, 2016).

A Mineração Catalão de Goiás não produz para o mercado interno. Sua aplicação de nióbio destina-se a aços microligados, com aplicações na construção civil, indústria mecânica, aeroespacial, naval, automobilística, entre outras (CPRM, 2016).

### **3.5 Código de Ética e Conduta da CBMM**

A ética empresarial é inerente às ações do dia a dia em um contexto organizacional e, somada às ações dos trabalhadores, é de suma relevância, pois evitar problemas é um desafio maior do que lidar com os já existentes (AGUILAR, 1996).

O Instituto Brasileiro de Ética nos Negócios (2013) define o Código de Ética como:

A declaração do conjunto de direitos, deveres e responsabilidades empresariais para com os Stakeholders, refletindo a cultura, os princípios e os valores, a atuação socioambiental e o conjunto das normas de conduta para dirigentes, executivos e colaboradores bem como para as empresas integrantes da cadeia produtiva, mediante os quais atuam as premissas que enriquecem os processos decisórios da empresa e orientam o seu comportamento. Além disto, deve ser o principal instrumento da Governança Corporativa e da gestão estratégica para se tornar um aliado das empresas no caminho que levará ao desenvolvimento sustentável.

O Código de Ética esclarece as responsabilidades éticas, sociais e ambientais, ligando a empresa aos grupos e indivíduos que interagem, direta ou indiretamente, no dia a dia dos negócios, também conhecidos como *stakeholders*. Deste modo, o Código de Ética é como uma lei maior da empresa, permitindo a esses indivíduos conhecerem a instituição, além de conduzir os negócios de forma ética, socialmente responsável e ecologicamente adequada para se perfazer o caminho da sustentabilidade (IBEN, 2013).

O Código de Ética vem sendo aperfeiçoado ao longo dos anos, contemplando os seguintes instrumentos: missão e visão da empresa; princípios e valores da empresa; princípios éticos gerais; princípios gerais de justiça e equidade no relacionamento com os *stakeholders*; respeito e preservação do meio ambiente e gestão da sustentabilidade; normas e padrão de comportamento da empresa, dos colaboradores e da cadeia produtiva; organismos internos para reportar alguma desconformidade ao código; e procedimentos e padrões de atuação e controle (IBEN, 2013).

A partir de 2017, a CBMM publicou a base de sua Política de Direitos Humanos, seguindo o exemplo de outras empresas do ramo

para cumprir as diretrizes e padrões internacionais consolidadas no “*the Guiding Principles on Business and Human Rights*”, e implementar na empresa o “*the UN ‘Protect, Respect and Remedy’ Framework*”, aprovado pela Resolução da ONU n. A/HRC/RES/17/4, sobre “*Human rights and transnational corporations and other business enterprises*” (ONU, 2011).

A partir de então, a CBMM possui seu Código de Ética e Conduta (CBMM, s.d.b), no qual descreve as regras e princípios fundamentais, que servem para orientar a conduta profissional de todos seus trabalhadores, diretos ou terceirizados, tanto na sede como em suas subsidiárias. Constitui, assim, dever de todos os empregados e daqueles que agem em nome da empresa, procederem de forma honesta, com respeito, ética e transparência. Inclui, também, além de todos os trabalhadores da empresa, todos os membros do Conselho de Administração e estagiários que trabalhem na sede ou em qualquer filial, bem como todos os agentes, consultores, distribuidores, contratados, prestadores de serviço, terceirizados e qualquer outro representante que atue, direta ou indiretamente, em nome da CBMM.

Entende-se como conduta ética a atuação com honestidade e integridade, sendo contrário à política da CBMM pagar ou receber propina, bem como de modo ilegal relacionado à corrupção, independente de quem estiver envolvido ou qual for a situação. Nesse sentido, são proibidas: contribuições, doações, prestação de favores, envio de presentes, pagamentos e qualquer gasto para funcionário público que não esteja em consonância com as regras previstas no Código de Ética e Conduta da CBMM.

Se houver negociações com parentes ou pessoas próximas a funcionários públicos, como esposa, marido, irmão, pais, tios, amigos íntimos, é necessário comunicar tal fato ao Departamento de *Compliance*, a fim de buscar orientações específicas.

Nesse sentido, a vantagem indevida não é o simples pagamento em dinheiro; deve ser interpretada de modo mais abrangente, na qual

tudo aquilo que possuir valor ao funcionário público poderá ser vantagem indevida, como presentes, bens, brindes, oferecimento de emprego, almoços, jantares etc.. Se o presente for em virtude de laços de amizade, desde que não seja oferecido em troca de algum benefício ou vantagem indevida e não tenha relação com a CBMM, resta clara a ausência de conexão e não será considerado ato ilegal ou infração ao Código de Ética e Conduta da CBMM.

Os trabalhadores devem demonstrar capacidade de liderança para seguir os ditames daquele Código, notadamente no cumprimento das leis, regulamentos, convenções e valores éticos dos países em que a CBMM atua. Devem desempenhar as atividades da empresa a fim de atingir seus objetivos, bem como pela manutenção da sustentabilidade da CBMM, atenção à comunidade em que atua, cumprimento de normas ambientais, desenvolvimento de tecnologia e processamento ao mercado. As medidas disciplinares em caso de descumprimento do disposto no Código de Ética e Conduta da CBMM são: advertência (verbal ou escrita), suspensão ou rescisão do contrato de trabalho (com ou sem justa causa).

Os empregados devem ser tratados de forma imparcial, não sendo admitido discriminação ou preconceito de qualquer natureza, seja de etnia, gênero, orientação sexual, idade, credo, nacionalidade, ideologia política, estado civil, estado de saúde ou biótipo.

A CBMM veda qualquer forma de trabalho infantil, forçado, degradante ou análogo ao de escravo, sendo exigido o mesmo comportamento dos terceiros nos quais a companhia contratar. Sendo considerada parte integrante do seu negócio a segurança e a saúde ocupacional de seus empregados e de terceiros, são fornecidos os recursos necessários para o desempenho das atividades profissionais, mantendo um sistema integrado de gestão.

A empresa também não tolera qualquer tipo de assédio, especialmente moral e sexual. O assédio moral é a exposição da pessoa

a situação humilhante e constrangedora no ambiente laboral ou no desenvolvimento de suas atividades. De acordo com Hirigoyen (2002), é toda e qualquer conduta abusiva – comportamentos, palavras, atos, gestos, escritos – que possam lesar a personalidade, a dignidade ou a integridade física ou psíquica de um indivíduo, colocar em perigo seu emprego ou degradar o ambiente de trabalho.

O assédio sexual é o constrangimento utilizando cantadas, insinuações, solicitação de favores sexuais, declarações, manifestações ou condutas ofensivas, todas relativas à sexualidade. Constitui-se um “comportamento de conotação sexual, não desejado pela destinatária, que ofende a sua integridade física e moral, o seu desempenho e progresso profissionais, violando o seu direito, constitucionalmente garantido, ao trabalho e ao emprego em igualdade de circunstâncias” (DIAS, 2008, p. 12).

O Poder Público interage com a CBMM como financiador, parceiro e, inclusive, como agente fiscalizador. Devido a essa interação, a CBMM afirmar observar os ditames das normas, como o Código Penal, Lei Anticorrupção, Lei de Licitação, dentre outras normas. Aduz, ainda, ser valorizada a relação entre a empresa e o cliente, devendo a empresa tratar o cliente de forma justa, honesta e com transparência. Ademais, aponta serem os contratos sempre observados, com a oferta dos produtos pautada em critérios técnicos de qualidade e segurança.

A empresa participante também sustenta cumprir a legislação concorrencial, não admitindo concorrência desleal, como ajustes com concorrentes de divisão de mercado, combinação de preços ou outro expediente que inviabilize um mercado justo, livre e aberto. Inclusive, aduz que em todas as operações da empresa deve ser emitida fatura ou recibo de pagamento, de acordo com o valor real da transação.

A CBMM também aponta evitar relação comercial com empresas que não adotam seu padrão ético de conduta, especialmente empresas

listadas no Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS) ou no Cadastro Nacional e Empresas Punidas (CNEP).

De acordo com sítio eletrônico oficial, o CEIS é um banco de informações, mantido pela Controladoria Geral da União (CGU), cujo objetivo é consolidar a lista de empresas e pessoas físicas que sofreram sanção decorrente de efeito de restrição a participação de licitação ou celebração de contratos com a Administração Pública (BRASIL, s.d.c). Já o CNEP, de acordo com seu sítio eletrônico oficial, também mantido pela CGU, tem por objetivo consolidar a lista das empresas que sofreram punição pela Lei Anticorrupção, nº 12.846/2013 (BRASIL, s.d.d).

A CBMM ainda afirma fazer doações para instituições filantrópicas, educacionais e destinadas às atividades desportivas, respeitando a legislação vigente e a Política de Doação da CBMM. Afirma a empresa que tais doações não são com intuito de obter vantagem indevida ou benefício em troca, mas apenas para cumprir seu papel social.

### **3.6 Política de *Compliance* da CBMM**

Alegando motivo de sigilo e caráter interno, a CBMM não forneceu as Políticas de *Compliance* da empresa. Contudo, esclareceu que na Política de *Compliance* há avaliação de riscos na contratação de terceiros e que os contratos firmados pela empresa contemplam cláusula de vedação ao trabalho infantil e em condições análogas a de escravidão.

Em documento preparado pela própria empresa e na apresentação feita à Equipe de Pesquisadores, a CBMM aduziu ter feito “(...) Audiência Pública que debate sobre as Ações para os minerais estratégicos para o país, com a criação de um novo marco regulatório, que possibilite o desenvolvimento de uma cadeia produtiva para o setor”, ocorrida na Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática do Senado Federal em Brasília, no dia 27 de junho de 2013, invocando

confidencialidade naquelas informações apresentadas no Senado Federal, mas estando disponível na Internet, sem qualquer restrição de acesso (BRASIL, 2013). Consta na Estratégia da CBMM Sustentabilidade em sua essência:

Manutenção da liderança de mercado.  
Investimento contínuo em tecnologia de aplicação do nióbio.  
Investimento contínuo em programas sociais e de meio ambiente.  
Aumento contínuo de eficiência nos processos produtivos.  
Garantia de suprimento estável.  
Manutenção do status de parceiro preferencial junto a clientes e usuários finais.

Segundo a empresa, essas estratégias empresariais da CBMM são pautadas no lema “Inovar. Respeitar. Competir.” e são compatíveis com “*the UN ‘Protect, Respect and Remedy’ Framework*”, aprovado pela Resolução da ONU n. A/HRC/RES/17/4, sobre “*Human rights and transnational corporations and other business enterprises*” (ONU, 2011).

O Código de Ética e Conduta da CBMM (s.d.b.), publicado na internet em 2017, em certa medida também atende ao Princípio n. 16 dos “Princípios Orientadores sobre Empresas e Direitos Humanos”<sup>9</sup> (CONNECTAS, 2012), embora a empresa não tenha feito uma “declaração política” explícita e que se baseia no referido Código de Ética, como outras empresas fizeram (VALE, 2013), nos seguintes termos:

#### PRINCÍPIO 16

De maneira a incorporar sua responsabilidade de respeitar os direitos humanos, as empresas devem expressar seu compromisso com essa responsabilidade mediante uma declaração política.

---

9 Elaborados pelo Representante Especial do Secretário-Geral das Nações Unidas, John Ruggie, e aprovados por consenso pelo Conselho de Direitos Humanos da ONU e publicados em 2011 (ONU), conforme referência anterior à sua versão em Inglês (“*Human rights and transnational corporations and other business enterprises*”).



Além da referida declaração política da empresa, em consonância com os princípios da ONU e, evidentemente, com sua concretização no dia-a-dia da atividade empresarial, os mecanismos extrajudiciais devem suscitar a confiança naqueles que forem buscar o processo de denúncia e, para tanto, devem ser acessíveis para os interessados e para aqueles que possam auxiliá-los, com procedimento previsível, claro, conhecido e com prazos de cada etapa definidos, com toda a transparência necessária.

Não basta disponibilizar um link para denúncia de violação do Código de Ética e Conduta da CBMM (s.d.a.), como ocorre no caso da recusa de informações sobre a política de *compliance* da empresa, a pretexto de sigilo e restrição ao âmbito interno, já relatado acima, contrariando o Princípio 31, letras A, B, C, dos “Princípios Orientadores sobre Empresas e Direitos Humanos” (CONNECTAS, 2012), aprovados pela Resolução da ONU n. A/HRC/RES/17/4, sobre “*Human rights and transnational corporations and other business enterprises*” (ONU, 2011):

#### PRINCÍPIO 31

Para garantir sua eficácia, os mecanismos não-judiciais de denúncia, tanto estatais como não-estatais, devem ser:

A. Legítimos: suscitar a confiança dos grupos de interesse aos quais estão destinados e responder pelo correto desenvolvimento dos processos de denúncia;

B. Acessíveis: ser conhecidos por todos os grupos interessados aos quais estão destinados e prestar a devida assistência aos que possam ter especial dificuldades para acessá-los;

C. Previsíveis: dispor de um procedimento claro e conhecido, com um prazo indicativo de cada etapa, e esclarecer os possíveis processos e resultados disponíveis, assim como os meios para supervisionar a implementação;

D. Equitativos: assegurar que as vítimas tenham um acesso razoável às fontes de informação, ao assessoramento e aos conhecimentos especializados necessários para iniciar um processo de denúncia em condições de igualdade, com plena informação e respeito;

E. Transparentes: manter informadas as partes num processo de denúncia de sua evolução, e oferecer suficiente

informação sobre o desempenho do mecanismo, com vistas a fomentar a confiança em sua eficácia e salvaguardar o interesse público que esteja em jogo;

F. Compatíveis com os direitos: assegurar que os resultados e as reparações sejam conforme aos direitos humanos internacionalmente reconhecidos;

G. Uma fonte de aprendizagem contínua: adotar as medidas pertinentes para identificar experiências a fim de melhorar o mecanismo e prevenir denúncias e danos no futuro;

Os mecanismos de nível operacional também deveriam:

H. Basear-se na participação e no diálogo: consultar os grupos interessados, para os quais esses mecanismos estão destinados, sobre sua concepção e seu desempenho, com especial atenção ao diálogo como meio para abordar e resolver as denúncias.

Não se duvida que a CBMM seja compromissada com a proteção de direitos humanos e se desincumba a contento de sua responsabilidade socioambiental, com estratégias empresariais condizentes com os padrões internacionais. Todavia, tais estratégias poderão ser aprimoradas, caso a empresa adote mecanismos de transparência e de interlocução com *stakeholders* e especialistas em direitos humanos, além de incorporar uma atuação menos preventiva de confidencialidade desnecessária, decorrente da preocupação com a inteligência empresarial concorrencial e a meta de manter sua consolidada liderança mundial. A adoção dessa medida implicaria na adequada observância do Princípio 18, Letra A e B (ONU, 2011), para aferir os riscos em matéria de direitos humanos, recorrendo a especialistas internos ou independentes e, também, realizar consultas substanciais a grupos potencialmente afetados e outras partes interessadas, com transparência e acessibilidade, inclusive à sua política de *compliance*.

A seguir, alguns exemplos de divulgação na internet de política de *compliance*:

- 1) FDA-USA: <<https://www.fda.gov/ICECI/ComplianceManuals/CompliancePolicyGuidanceManual/ucm073819.htm>>;

- 2) Sandlapper Wealth Management, LLC: <<http://sandlapperwealth.com/wp-content/uploads/2015/10/SWM-Compliance-Policies-and-Procedures-Manual-SWM-9-29-15.pdf>>;
- 3) Eastern Virginia Medical School (“EVMS”) Medical Group: <[http://www.evms.edu/media/departments/medical\\_group/mg\\_administration/compliance\\_policies/Introduction2013.4\[1\].pdf](http://www.evms.edu/media/departments/medical_group/mg_administration/compliance_policies/Introduction2013.4[1].pdf)>;
- 4) CRC Compliance Resource Center: <<https://www.compliance-resource.com/wp-content/uploads/2013/10/Compliance-Policy-Development-And-Administration-Policy-and-Procedures.docx>>;
- 5) Queensland Government, Department of Mines and Energy, Department of Employment, Economic Development and Innovation’s (DEEDI): <[https://www.dnrm.qld.gov.au/\\_\\_data/assets/pdf\\_file/0017/240434/compliance-policy.pdf](https://www.dnrm.qld.gov.au/__data/assets/pdf_file/0017/240434/compliance-policy.pdf)>;
- 6) Departamento de Estado do Trabalho dos Estados Unidos, Mine Safety and Health Administration – MSHA: <<http://arlweb.msha.gov/REGS/COMPLIAN/GUIDES/GUIDES.HTM>>;
- 7) BNP Paribas: <[https://group.bnpparibas/uploads/file/csr\\_sector\\_policy\\_mining.pdf](https://group.bnpparibas/uploads/file/csr_sector_policy_mining.pdf)>; e,
- 8) Albert Eistein Sociedade Beneficente Israelita Brasileira: <<http://www.hospitalsantarosa.com.br/simposio/pdf/1.pdf>>.

Reafirmando a publicidade das políticas de *compliance*, é interessante a auditoria realizada no Canadá, na Província de Bristish Columbia, cujo relatório fora intitulado “*An audit of Compliance and Enforcement of the mining sector*” (BELLRINGER, 2016) e enfatizou em suas recomendações a ampla publicidade de relatórios, contendo os resultados e tendências de todas as políticas de *compliance* da mineração e das atividades de sua execução:

*Reporting*

*1.16 Public reporting*

*We recommend that government report publicly the:*

- results and trends of all mining compliance and enforcement activities;*
- effectiveness of compliance and enforcement activities in reducing risks and protecting the environment;*
- estimated liability and the security held for each mine.*

Como se destaca a importância da estratégia de uma boa política de *compliance* para as grandes empresas mineradoras, notadamente quando se trata de liderança mundial, como a CBMM, a transparência e a publicidade de seus processos de garantia, conformidade legal e regulamentar implica em aumentar sua credibilidade interna e externa, nacional e internacional.

Nesse sentido, quanto a estratégia de sobrevivência das empresas do setor da mineração, esclarece David Waldron (2014):

*With a focus on value to build investor confidence, Boards and CEOs need to be confident that their chosen strategy is sustainable and that the organization is well-positioned to manage the associated risks. This requires good governance, incorporating sound risk and assurance processes, legal and regulatory compliance and effective stakeholder management.*

A relação entre a publicidade de relatórios de aplicação da política de *compliance* pela empresa de mineração e o respeito à cidadania material e concreta dos *stakeholders*, de outros interessados e dos órgãos estatais de controle e fiscalização, para além da credibilidade interna e externa, dos códigos e processos de regulamentação, passa pela construção de uma efetiva cultura de *compliance* e sua transparência é fundamental para a manutenção da sua liderança no mercado nacional e internacional, inclusive liderando avanços nessa temática:

*With new regulations emerging constantly around the world, mining companies have to find a way to keep track of such developments, evaluate their impact, and integrate them into their processes. A good relationship with regulators is an asset, clarifying existing obligations, and making it easier to prepare for emerging changes. It is not just about policies and procedures – leadership needs to consider how to foster a strong compliance culture. This may mean striving for a global set of values and standards across certain areas such as health and safety, environmental management and reporting – even if these are above the minimum requirements at a local level. Such a bold pledge sends a message to both employees and stakeholders that the company takes good corporate citizenship seriously. (JENKINS, 2014).*

É extremamente importante a relação direta entre *compliance*, transparência e sustentabilidade.

O *criminal compliance* é originário do direito norte-americano, primeiro país a se comprometer com o combate à corrupção internacional por meio do chamado *Foreign Corrupt Practice Act*, e fora fortemente ampliado após a crise financeira de 2008 (ANTONIETTO; CASTRO, 2014).

O instituto fora normatizado na Europa com a Lei Orgânica nº 5/2010, que introduziu ao Código Penal espanhol a responsabilização penal da pessoa jurídica, dispendo sobre a implementação de medidas de prevenção e descoberta de delitos praticados envolvendo a atividade empresarial e o Poder Público (ANTONIETTO; CASTRO, 2014):

No Brasil, recentes estudos têm demonstrado que a crescente relevância global da economia e o aumento de investimento estrangeiro direto têm exigido a necessidade de adequação às diretrizes internacionais de anticorrupção e de prevenção à prática de crimes relacionados à atividade econômica transnacional (CASTRO, 2015).

No Brasil, houve a promulgação da Lei nº 12.846, de 01 de agosto de 2013, também conhecida como Lei Anticorrupção, que inseriu

definitivamente o *compliance* no vocabulário dos empresários brasileiros. A lei dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a Administração Pública, nacional ou estrangeira. Ademais, também trouxe a possibilidade da concessão de benefício às empresas que possuem área de *compliance* devidamente estruturada (MARTINEZ, 2016).

Assim, dá-se o nome de *compliance* ao conjunto de mecanismos e procedimentos voltados à proteção da integridade e da ética da empresa, com o incentivo institucional à denúncia de irregularidades para apuração e punição (MARTINEZ, 2016).

A “busca por maior transparência, melhoria de processos e cultura preventiva deve ser perseguida pelos gestores, tanto da área pública como privada” e a auditoria é importante ferramenta para a prevenção de fraudes; “(...) é por isso que lisura, transparência, ética e *compliance* tornam-se fatores geradores de postos de trabalho para os auditores” (FABBRI, 2016) em departamentos ou áreas bem estruturadas dentro das próprias empresas, notadamente aquelas mais complexas, como as do setor da mineração e, em particular, a CBMM.

Os benefícios da política de *compliance*, transparente e do conhecimento, interno e externo, são os seguintes: aderências às leis, às normas e às regulamentações; redução de custos causados por redundância nos controles internos; promoção da transparência; proteção da imagem; aumento da competitividade; mitigação dos riscos que impactam os objetivos dos negócios da empresa, dentre outros (MIRANDA, s.d).

Outrossim, a sustentabilidade é um tema atrelado à política de *compliance*, na qual, nos dias atuais, ser sustentável não é mais uma opção, mas, sim, um dos fundamentos que assegura a manutenção equilibrada e o êxito no mercado de qualquer organização. A sustentabilidade encontra-se estruturada no tripé econômico, ambiental e social, pressupondo a realização de ações coerentes (NASCIMENTO, 2015), pois “O

desenvolvimento sustentável não é um problema limitado às adequações ecológicas de um processo social, mas a uma estratégia ou modelo para a sociedade (...)" (LARUCCIA; YAMADA, 2011).

A sustentabilidade, no aspecto corporativo, envolve várias questões: respeito aos trabalhadores, aos *stakeholders* e a concretização da responsabilidade social, dentro e fora da empresa. Além disso, condutas sustentáveis proporcionam acentuado reconhecimento externo e global, implicando diretamente nos negócios (NASCIMENTO, 2015):

Em vista disto, sob o contexto das organizações, advém a sustentabilidade corporativa como uma das bases fundamentais para o equilíbrio da atuação da empresa, sob a perspectiva econômica, social e ambiental, sendo um dos alicerces também do programa de compliance. (...) Portanto, a ética, como base do programa de compliance da organização deve ser um dos fundamentos para que, de forma plena e integral, se possa alcançar a sustentabilidade corporativa, que nos dias de hoje não é mais uma opção, mas algo impreterível à segurança de um futuro corporativo exitoso, coeso e estável (NASCIMENTO, 2015).

Conclui-se, ante ao exposto, que a restrição da CBMM quanto à apresentação de sua política de *compliance* no âmbito interno, constitui-se em equívoco conceitual do instituto e das suas finalidades, notadamente quanto à transparência e à credibilidade externa, nacional e internacional, prescindindo da implementação de princípios importantes concernente à garantia da eficácia dos mecanismos não-judiciais de denúncia, estatais e não-estatais, que contribuiriam para a proteger, respeitar e reparar violações de direitos humanos, conforme “*the UN ‘Protect, Respect and Remedy’ Framework*”, aprovado pela Resolução da ONU n. A/HRC/RES/17/4, sobre “*Human rights and transnational corporations and other*

*business enterprises*” (ONU, 2011), compatível com sua estratégia de “Inovar. Respeitar. Competir”.

### **3.7 Formas contemporâneas de trabalho escravo**

Em virtude dos compromissos internacionais, nacionais e da instrumentalização do combate às formas contemporâneas de trabalho análogo ao de escravo, a legislação penal brasileira veio sendo atualizada.

Na redação de 1940, o Código Penal brasileiro estabelecia genericamente o tipo penal, como “Art. 149. Reduzir alguém à condição análoga à de escravo. Pena – reclusão, de 2 (dois) a 8 (oito) anos”. Sendo necessário o delineamento das condutas incriminadas, a Lei nº 10.803, de 11 de dezembro de 2003, alterou significativamente tal artigo (BORGES; RAFAEL, 2016), conforme se observa:

Art. 149. Reduzir alguém a condição análoga à de escravo, quer submetendo-o a trabalhos forçados ou a jornada exaustiva, quer sujeitando-o a condições degradantes de trabalho, quer restringindo, por qualquer meio, sua locomoção em razão de dívida contraída com o empregador ou preposto: Pena - reclusão, de dois a oito anos, e multa, além da pena correspondente à violência.

§ 1º. Nas mesmas penas incorre quem:

I – cerceia o uso de qualquer meio de transporte por parte do trabalhador, com o fim de retê-lo no local de trabalho;

II – mantém vigilância ostensiva no local de trabalho ou se apodera de documentos ou objetos pessoais do trabalhador, com o fim de retê-lo no local de trabalho. (BRASIL, 2003).

No trabalho forçado, o trabalhador é privado do livre arbítrio, sendo compelido a desempenhar uma determinada atividade. Já a jornada exaustiva é aquela que excede ao limite razoável legal, previsto no art. 58 da Consolidação das Leis do Trabalho e no art. 7º, inciso XIII, da Constituição Federal de 1988, ensejando a precarização das condições de trabalho.



Por sua vez, por condição degradante deve-se entender a submissão do trabalhador a situações laborais humilhantes, capazes de violar a sua dignidade. Já a servidão por dívida se caracteriza nas situações em que o trabalhador é impedido de abandonar o trabalho em razão de dívidas contraídas com o próprio empregador, direta ou indiretamente. Geralmente, a vítima é seduzida com promessas de vantagens econômicas e, quando iniciado o trabalho, é obrigada a adquirir do próprio empregador alimentos, vestimentas, ferramentas etc., contraindo suntuosas dívidas impossíveis de serem quitadas, razão pela qual o trabalhador passa a se ativar em situação de submissão e é impedido de deixar o posto de trabalho até o pagamento da totalidade do débito (CABETTE, 2012).

Considerando tais aspectos jurídico-penais-trabalhistas, na pesquisa de campo não fora constatado qualquer tipo de violação de direitos humanos dessa natureza, notadamente reduzir alguém a condição de trabalho análogo ao de escravo. Apuraram-se boas práticas trabalhistas por parte da empresa, inclusive em relação aos contratados indiretamente (terceirizados) e aos seus fornecedores.

Outrossim, com objetivo de prevenir acidentes de trabalho e doenças ocupacionais, a CBMM investe em vários procedimentos, como identificação e controle de riscos, investigação de acidentes, obrigatoriedade do uso de equipamento de proteção individual pelos trabalhadores, sinalização em toda a empresa quanto ao acesso a área de risco e a área restrita a não funcionários. Tais medidas, além de alegadas pela CMBB, também foram constatadas pela Equipe de Pesquisadores durante a visita técnica.

De acordo com a CBMM, mensalmente há atividades de treinamento em saúde e segurança aos empregados e aos prestadores de serviços. A empresa também dispõe de Comissão Interna de Prevenção de Acidentes (CIPA), que atua na manutenção da segurança do meio ambiente do trabalho, incluindo na redução dos índices de acidentes e

afastamentos do trabalho. Aduziu a empresa que, desde a sua fundação, ocorreram 3 (três) acidentes fatais.

Embora os prepostos da CBMM tenham dito, na visita técnica, que o piso salarial era de R\$3.800,00 (três mil e oitocentos reais), em pesquisa na internet (LOVE MONDAYS, 2017), constatou-se que o salário médio de um operador, na empresa, é de R\$ 2.695,00 (dois mil seiscentos e noventa e cinco reais)<sup>10</sup>.

Ademais, a empresa informou que é demandada em 76 (setenta e seis) processos trabalhistas, porém, nenhum sobre trabalho escravo contemporâneo. De acordo com a CBMM, os processos dizem respeito a outros assuntos correlacionados aos direitos trabalhistas e a demandas de ex-empregados ou de prestadores de serviços<sup>11</sup>. Acrescentou, ainda, que a carteira judicial da empresa compreende o total de 700 (setecentos) processos.

### **3.8 Relação da CBMM com o meio ambiente**

Na reunião com os prepostos da CBMM, realizada antes de a equipe de pesquisadores – constante da Fotografia 8 – ser conduzida para conhecer as dependências da empresa, foram exibidos dados relevantes sobre a atuação da empresa para compensação ambiental, educação ambiental e processos de redução de impactos ambientais, além da colaboração com órgãos de fiscalização ambiental.

Os prepostos da CBMM informaram que há demandas sobre um suposto episódio de poluição de água, cujo processo ainda está em andamento, porém fora incluído no polo passivo o próprio Município de Araxá, sendo-lhe atribuída a responsabilidade ambiental solidária.

---

10 Disponível em: <<https://www.lovemondays.com.br/trabalhar-na-companhia-brasileira-de-metalurgia-e-mineracao-cbmm/salarios/cargo/operador/mg/araxa>>. Acesso em: 31 out. 2017.

11 Tal assunto será resgatado no item 7 deste relatório.

A empresa, durante a visita, negou qualquernexo etiológico entre suas atividades de mineração e a alegada poluição da água, inclusive ressaltando a inexistência de qualquer comprovação pericial a respeito.

A CBMM aduziu assumir o compromisso com o meio ambiente, com os trabalhadores (diretos e indiretos) e com a comunidade, consolidando uma reputação com um empreendimento sustentável. Inclusive sustenta ser a primeira empresa de mineração e metalurgia do mundo a receber a certificação ISO 14001.

A ISO 14001 é internacionalmente aceita, define os requisitos para um sistema de gestão ambiental entrar em vigor e contribui para empresas utilizarem de modo eficaz os recursos, de modo a reduzir a quantidade de resíduos decorrentes da produção mineral. A ISO 14001 determina que as empresas analisem suas operações relacionadas às questões do meio ambiente, como a poluição do ar, da água e esgoto, a gestão de resíduos, a contaminação do solo, as alterações climáticas e a utilização com eficiência dos recursos (ABNT, 2015).

Para a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo, o sistema de gestão ambiental é:

(...) uma estrutura desenvolvida para auxiliar as organizações, independentemente de seu tipo ou porte, a planejar consistentemente ações, prevenir e controlar impactos significativos sobre o meio ambiente, gerenciar riscos e melhorar continuamente o desempenho ambiental e a produtividade. Além destes aspectos, um SGA permite avaliar e monitorar a conformidade em relação ao atendimento dos requisitos legais. (FIESP, 2015).

O sistema de gestão ambiental da CBMM, segunda a empresa, visa práticas de desenvolvimento sustentável, respeitando a legislação pertinente, com melhoria do desempenho ambiental, otimização dos recursos naturais e prevenção de poluição.

A Companhia sustenta empregar vários métodos, visando à redução dos impactos da atividade empresarial, com foco na saúde e no bem-estar dos colaboradores e da comunidade, bem como na otimização dos recursos naturais. Anualmente, afirma coletar mais de 4.000 (quatro mil) amostras de água e realiza, aproximadamente, 27.000 (vinte e sete mil) análises, para verificar a qualidade da água dentro do parque industrial da empresa. Inclusive, 25 (vinte e cinco) ensaios ambientais possuem certificação ISO/IEC 17025.

A CBMM sustenta investir em produtividade e eficiência nos processos de produção para aumentar o índice de reutilização de água, reduzindo o consumo de água nova, o que tem gerado resultados, pois 95% (noventa e cinco por cento) da água utilizada no processo de produção é atualmente reaproveitada. Afirma, ainda, reciclar, reaproveitar ou reprocessar mais de 30 (trinta) tipos de resíduos, visando à recuperação do nióbio durante o processo de produção, bem como gerenciar os resíduos, a fim de diminuir impactos ambientais.

Para tanto, há um pátio de triagem de 6.000m<sup>2</sup> (seis mil metros quadrados) que organiza os resíduos em categorias diferentes, buscando fontes de materiais renováveis e reaproveitáveis. Verifica-se, a seguir, na Fotografia 9, uma das pilhas de resíduos na CBMM:

Fotografia 8. Pilha de resíduos.



Fonte: Fotografada por Raquel das Neves Rafael durante a visita técnica realizada na CBMM, em 5 de outubro de 2017.

Para transportar o minério entre a mina e a unidade de concentração, há uma correia transportadora de 3,2 Km, de modo a eliminar o transporte de caminhões e as respectivas emissões de gases poluentes decorrentes do consumo de combustível. Este método de transporte do minério gera impactos menores, além de reduzir os níveis de ruído. Ademais, também mitiga riscos de acidente do trabalho, efetivando as diretrizes de circulação e transporte de pessoas e materiais constantes dos itens 22.7 e 22.8 da Norma Regulamentadora 22, do Ministério do Trabalho.

A seguir, observa-se, na Fotografia 10, a correia transportadora instalada na CBMM:

Fotografia 9. Correia transportadora de minério entre a mina e a unidade de concentração da CBMM.



Fonte: CBMM (s.d.c).

Como se poderá verificar a seguir, em outra entrevista com um representante popular, mantido sob sigilo, relatou que há uma

área nas proximidades das divisas entre o local de mineração e o Grande Hotel em que existe uma mata que precisa ser protegida. Tal área seria de responsabilidade da CBMM, da VALE e da CODEMIG, com pontos sem cerca de delimitação e proteção, cuja situação concorreria para o comprometimento da sua preservação, inclusive facilitando a circulação de veículos (caminhões) e até de pessoas.

Este passivo ambiental demanda entendimento entre as empresas supramencionadas e o Poder Público, carecendo de medidas simples, como, por exemplo, o simples cercamento da área e a instalação de portão de passagem de veículos para proteção da mata existente no local.

### **3.9 Ações comunitárias da CBMM**

A CBMM fornece subsídios para seus empregados e familiares com estímulo à escolaridade, incluindo escola própria para educação infantil, destinada a alunos com idades entre 3 (três) meses e 6 (seis) anos, com o foco na aquisição de habilidades linguísticas, de raciocínio e de socialização, mantido pelo Centro de Desenvolvimento Humano da empresa. Aos estudantes do ensino fundamental e nível universitário, ambos privados, a empresa poderá subsidiar até 80% (oitenta) por cento da mensalidade, atendidos determinados requisitos. A empresa também poderá fornecer até 8 (oito) salários mínimos aos estudantes universitários de ensino público.

Dentre as práticas da CBMM com reconhecimento internacional, é importante destacar que a empresa tem contribuído na evolução e expansão da concepção empresarial dos direitos humanos, como se verifica no seguinte excerto do livro “Human Rights in the Minerals Industry” (HANDELSMAN, 2002):

*CBMM, a Brazilian niobium mining, processing and manufacturing company supports foundations that work with the community in such areas as the treatment and rehabilitation of alcohol and drug addicts, in geriatric and psychiatric care, and supports a community center that provides professional skills and assistance to the community. The school offers vocational training for teenagers and provides basic elementary and secondary education in addition to vocational training for those who missed it as youths.*

Merecem destaque, na área da educação ambiental, os projetos que a empresa desenvolve desde 1992, envolvendo cerca de 2000 alunos por ano e, em continuidade, fora entregue à Equipe de Pesquisadores da UNESP o “Projeto Cientista do Cerrado 2018” (CBMM, 2017), que terá início a partir de março de 2018 e que

(...) instigará à observação, experimentação e registro das experiências e vivências, a partir de temas de pesquisa propostos que ganharão vida pelas mãos dos professores e alunos (público externo). Os temas de estudo propostos que nortearão as atividades serão: Biomas Brasileiros, Biodiversidade do Cerrado, Fauna do Cerrado, Vegetação e Flora do Cerrado, Polinização, Queimadas, Desmatamentos, Tráfico de Animais Silvestres, Conservação in situ e ex situ do Cerrado, Plantas Medicinais, Águas de Araxá, Nióbio e Desenvolvimento Sustentável, Ambiente Urbano, Patrimônio Histórico e Cultural e Patrimônio Arqueológico. O material elaborado valorizará experiências anteriores e trabalhos de alunos e professores que participaram do Programa de Educação Ambiental desenvolvido pela CBMM. (CBMM, 2017).

O projeto de educação ambiental é desenvolvido com importantes parcerias: Secretaria Municipal de Educação; Superintendência Regional de Ensino de Uberaba – Polo Araxá; Reserva Ecocerrado Brasil; Instituto Mineiro de Agropecuária; Polícia Milita de Meio Ambiente; Tauá Grande Hotel e Termas de Araxá; Sala Verde / Instituto de Pesquisa e

Desenvolvimento Sustentável de Araxá; Fundação Cultural Calmon Barreto; e Centro Universitário do Planalto de Araxá – UNIARAXÁ (CBMM, 2017).

Outro incentivo desenvolvido pela CBMM é o da aquisição da casa própria pelos seus empregados em áreas habitacionais da Companhia ou em outros locais, cuja iniciativa teve início na década de 1970 devido à escassez de moradias adequadas em Araxá.

Com intuito de ampliar o acesso a casa própria, fora lançado o “Projeto Mutirão”, em 1990, fruto da parceria entre a CBMM e o Sindicato local, como informaram os prepostos na visita técnica, através do qual a empresa prepara os lotes e os vende a preço de custo, com apoio técnico, material e mão-de-obra para a construção por meio de mutirão. Desde o início desse incentivo já foram entregues mais de 500 (quinhentas) casas.

A parceria entre a empresa e o sindicato se mostra como uma boa prática com resultados positivos. Contudo, como a empresa delega ao próprio sindicato a definição dos beneficiários, sem qualquer interferência, a valorização da associação sindical perante os trabalhadores apresenta hipótese de estudo, que ficará à parte deste estudo, sobre sua real independência para a representação sindical e demandas coletivas que poderiam por em risco seu empoderamento social, diante daquela delegação da empresa para a definição de beneficiários do programa em questão.

### **3.10 CBMM E ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS**

Há um esforço internacional agregando empresas mineradoras para incrementarem a efetivação das suas responsabilidades sociais, notadamente por meio da implementação de princípios empresariais comprometidos com a sustentabilidade e o aperfeiçoamento de políticas



comprometidas com o desenvolvimento socioambiental e o respeito aos direitos humanos.

Destacou-se, na pesquisa de campo, que a CBMM não participa da ICMM, *International Council on Mining & Minerals*, que é “(...) *an international organisation dedicated to a safe, fair and sustainable mining industry*” (ICMM, 2017) e conta com 25 (vinte e cinco) empresas associadas – desde 2002 – além de 30 (trinta) associações regionais e de commodities, dentre as quais estão: Vale (a partir de 2017), que também atua em Araxá (MG); Rio Tinto; Anglo American (concorrente na produção de nióbio, no centro-oeste brasileiro); além de outras.

#### **4 ENTREVISTA JUNTO À CÂMARA DOS VEREADORES DE ARAXÁ (MG)**

O vereador da Câmara Municipal de Araxá (MG) entrevistado solicitou sigilo quanto à sua identidade para não ser alvo de retaliações de diferentes setores, porém, aceitou gravar entrevista e respondeu às perguntas realizadas pelos professores Elisabete Maniglia, Paulo César Côrrea Borges e Victor Hugo de Almeida, bem como pela discente Raquel das Neves Rafael, no dia 5 de outubro de 2017, na qual tratou sobre a CBMM e sua relação com o Poder Público e a comunidade.

Fotografia 10. Fachada da Câmara Municipal de Araxá (MG).



Fonte: Fotografada por Paulo César Corrêa Borges durante a visita técnica realizada na CBMM, em 5 de outubro de 2017.

Na entrevista, o vereador disse que a CBMM tem atuação ativa na comunidade, com aspectos positivos, mencionando obra da Unidade de Pronto Atendimento (UPA), com a qual a empresa apoiou e contribuiu. Inclusive, aduziu contribuir a CBMM com a movimentação do comércio local e com a contratação de serviços de empresas locais.

A sua preocupação, como legislador, é a dependência direta da cidade com a empresa, vivendo em função dela principalmente diante da diminuição da arrecadação municipal (IPTU, contas de água, etc.). Destacou que a dependência econômica e social do Município tem afastado a preocupação em trazer novas empresas para se instalar na cidade, além de qualquer ação ou medida que fomentasse uma “independência” da CBMM, para garantir sustentabilidade social, inclusive com o desenvolvimento da sua própria economia, citando caso de outro município com dependência de outra mineradora, que, atualmente, experimenta impactos econômicos e fiscais decorrentes de recente decisão estratégica empresarial em manter

no outro município citado apenas a extração mineral, para realizar seu processo industrial em Araxá (MG).

Curiosamente, revelou o edil que a dependência econômica e social em relação à CBMM resultou no não-pagamento pelos cidadãos dos impostos municipais e na inércia dos governantes em efetuar a cobrança por meio de execução fiscal e constrição de bens dos contribuintes, o que ensejou fosse aprovada, recentemente, pela Câmara dos Vereadores legislação determinando a cobrança desses impostos, antes dos 05 (cinco) anos relativos ao período prescricional.

Relatou o parlamentar que a empresa gera muitos empregos à população local e que, em virtude disso, há pessoas de outras cidades migrando para trabalhar na empresa, em Araxá. Destacou, contudo, que os cargos de chefia são de pessoas de outras cidades. Citou também a criação de empregos, por meio das empresas terceirizadas que a CBMM contrata, como empresa de transporte, que já virou uma empresa de destaque no Estado de Minas Gerais, e também a empresa de segurança Ayres.

Perguntaram os pesquisadores ao representante do Poder Legislativo local se há reclamações em virtude de descumprimento de direitos trabalhistas por parte das terceirizadas e, em resposta, disse que se há é muito pouco, mas acredita que não existe. Acrescentou que, se houvesse, seria um caso atípico, pois para uma empresa trabalhar para a CBMM deve estar com sua situação regularizada, não apenas em relação à sua mão-de-obra, mas como toda a sua documentação obrigatória, perante as diversas instâncias, pois a CBMM é exigente no cumprimento da legislação.

Perguntaram os pesquisadores ao representante do Poder Legislativo local se já houve danos ambientais causados pela empresa e, em resposta, disse que desconhece, mas que já houve reclamação no sentido de a empresa gerar radiação para a cidade. Contudo, isso está presente na Região do Barreiro em decorrência de questões geológicas, da natureza e

características próprias da região. Inclusive disse que a empresa é pioneira em relação a proteção do solo que advém das barragens.

Contou que existiam algumas famílias que moravam na Região do Barreiro, área toda que já foi desapropriada, pois a água do local não apresentava condições sanitárias adequadas para uso ao longo dos anos.

Disse que a mídia tem uma visão muito positiva da empresa, em decorrência de sua participação na saúde, no esporte e na cultura, e que essa contrapartida por parte da empresa é um dever, em virtude de a exploração do nióbio em Araxá (MG) pertencer a toda a população. Todavia, referiu-se a um jornal da cidade, com circulação mensal, mas de pouca tiragem, que faz oposição à empresa, com editorial totalmente radical, porém, jornal sem tradição e sem credibilidade na cidade.

Discorreu sobre sua preocupação com uma área nas proximidades do Grande Hotel, em que há uma mata que separa o Hotel da mina, sendo a responsabilidade pela preservação da CBMM, Vale e Codemig, porém, em alguns pontos dessa área não havia cerca delimitando-a. Assim, o local é facilmente acessado. Disse que veículos da empresa circulam pelo local, mas que poderiam providenciar o cercamento da mata e a instalação de portão, para ser utilizado apenas quando for necessário circular veículo pelo local, para que isso diminuísse a possibilidade de qualquer impacto ambiental.

Relatou também que, anualmente, há audiência pública realizada pela empresa, na qual a CBMM divulga suas atividades e outras matérias. Discorreu sobre o turismo, que a rede hoteleira diminuiu um pouco, deixando de ser tanto atrativa; que o Parque do Cristo está sendo reformado e em breve será reativado, no qual há espaço para crianças, pista de corrida, iluminação de *led* diferenciada; e que a parte do centro da cidade fora revitalizada.

Destacou, ainda, que há turismo de evento mensalmente; todo ano há a “Copa de *Mountain Bike*”, com presença de 16 (dezesseis) países na competição. Houve, também, a reforma do Museu Dona Beja. E que,

de modo geral, acredita que a cidade ainda apresenta bons atrativos aos turistas.

Também, esclareceu ter a CBMM recentemente demitido cerca de 200 (duzentos) empregados, cuja medida impactou o poder aquisitivo de diversas famílias.

De modo geral, apresentou o representante da Casa Legislativa local uma avaliação positiva da relação da empresa CBMM com a comunidade e com os Poderes constituídos.

## **5 PESQUISA EM JORNAIS**

### **5.1 Demissões em massa de empregados**

A dependência da comunidade em relação à CBMM pode ser significativamente sentida com demissões em massa de trabalhadores em dois momentos de crise mundial no setor, isto é, em 2009 e de 2016 a 2017, quando a empresa decidiu realizar as demissões, inclusive realizando acordos com o respectivo sindicato para redução de benefícios trabalhistas.

Em 2009, a empresa passou por um período de crise, com corte de mais de 50% (cinquenta por cento) de adicionais para empregados, paralisação na produção devido ao excedente estoque e acordo para que não houvesse demissão em massa, tendo concedido uma entrevista especial ao Diário de Araxá, por meio de seu Diretor Administrativo da CBMM, Antônio Gilberto Ribeiro de Castro, que tratou sobre os efeitos da crise mundial na empresa, expectativas e aprendizados. (DIRETOR ADMINISTRATIVO, 2009).

A seguir, tem-se a entrevista na íntegra, realizada em 2009 (DIRETOR ADMINISTRATIVO, 2009):

**Diário de Araxá** – Qual é a expectativa da CBMM após o forte período de crise?

**Antônio Gilberto:** Desde o início da crise, a CBMM teve uma redução drástica nas vendas, cerca de 60%. Agora nós sentimos que chegamos no fundo do poço e a queda nas vendas sofreu uma paralisação. Nossa expectativa é, que a partir de agora, nossas vendas comecem a recuperar, e já há sinais de recuperação, muito pouco, mas temos. As vendas pararam de cair e esperamos que num futuro breve retomemos a elevação de nossas vendas.

**Diário de Araxá** – Quais os principais clientes que deixaram de comprar neste período?

**Antônio Gilberto:** Todos deixaram de comprar. A CBMM vende para a indústria siderúrgica mundial. Noventa e quatro por cento da nossa produção é para exportação e houve um colapso na produção da indústria siderúrgica no mundo. Todos os nossos clientes, de A a Z, diminuíram suas compras, mesmo porque estavam com um estoque grande de nióbio.

**Diário de Araxá** – A economia está se aquecendo. Isto reflete na CBMM?

**Antônio Gilberto:** O que tem crescido muito são os itens de consumo popular. A indústria siderúrgica vai demorar um pouco mais do que as demais indústrias para sua recuperação.

**Diário de Araxá** – Há expectativa para novos investimentos?

**Antônio Gilberto:** Estávamos com um crescimento em torno de 15% ao ano e nós estávamos investindo, vislumbrando que a nossa produção continuaria crescendo. Algumas unidades foram terminadas e outras unidades que estavam para ser iniciadas foram postergadas até que o mercado recupere. Eu não posso dizer se vai ser em 2009, 2010 ou em 2011. Vamos aguardar para ver o que vai acontecer no mercado e a expansão que nós temos que fazer. Ela foi suspensa e voltará assim que o mercado demandar produtos de nióbio. Hoje, estamos com uma capacidade instalada muito acima do que o mercado demanda.

**Diário de Araxá** – O município sofrerá, por exemplo, com a queda na arrecadação do ICMS (Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação)?

**Antônio Gilberto:** A CBMM hoje contribui com 70% na arrecadação do município em termos de ICMS. Mas como, geralmente para a arrecadação do município, se pega a média de dois anos, se ocorrer algum impacto negativo, e deve ocorrer, será sentido em 2010 e em 2011. Porque se calcula o VAF (Valor Adicionado Fiscal) com dois anos de defasagem e aplica nos dois anos seguintes. A expectativa é que se não houver uma recuperação, ainda em 2009 ou no início de 2010, pode afetar a arrecadação de Araxá. Vai depender muito da arrecadação do Estado que também caiu, mas o impacto deve ser para 2010 e 2011.

**Diário de Araxá** – Há algum tipo de incentivo por parte do governo neste momento de crise?

**Antônio Gilberto:** Não tem como incentivar. No nosso mercado que é uma aplicação para a indústria siderúrgica, o incentivo não impacta muito. Pode impactar de uma forma, – quando se isenta de IPI os carros e a Linha Branca, aí, sim, se tem mais consumo de aço, que obviamente rebate em mais consumo de nióbio. Mas isto, para nós, ainda não está acontecendo, mesmo porque todas as empresas estão queimando o estoque.

**Diário de Araxá** – Os efeitos da crise foram sentidos pelos funcionários?

**Antônio Gilberto:** Sem dúvida. Quando a crise começou, nós reanalizamos a nossa posição. Para se ter ideia, estamos produzindo um terço do que se produzia. Poderíamos ter feito uma demissão em massa de funcionários. Mas a empresa, levando em conta que a quantidade de funcionários que tem, a forma que esses funcionários trabalham e como foram treinados para atuar numa empresa específica como a CBMM, foi feito um acordo com os funcionários. A empresa e o sindicato, apoiado pelos funcionários, reduziram alguns adicionais, seja de turno, que a gente pagava 10% do salário e foi suspenso temporariamente. O adicional noturno, que a legislação manda pagar 20%, nós chegamos

a pagar 40%. Não vamos mais pagar hora extra, mesmo porque não temos condições devido à paralisação que está tendo. Para qualquer hora extra foi criado o banco de horas e, a partir de agora, os funcionários não tiram 20 dias de férias, tirarão 30 dias de férias para não receber abono pecuniário. Em troca disso, a empresa concordou, mesmo estando produzindo um terço do que produzia, de não demitir ninguém durante o período de 12 meses. Obviamente que esta opção de não demitir ninguém vale para as pessoas que estiverem colaborando. O funcionário que estiver complicando, e não estiver colaborando dentro da empresa, nós não teremos este compromisso e ele poderá ser demitido, mas não haverá demissão em massa.

**Diário de Araxá** – Mas isso vale apenas neste período de 12 meses?

**Antônio Gilberto:** Sim. Num período de 12 meses até vermos o que vai acontecer no mercado. Nós fizemos este acordo em junho e ele prevalece até maio de 2010. Então, até maio de 2010 nós não vamos fazer demissão em massa.

**Diário de Araxá** – A produção da empresa está parada neste mês. No próximo haverá a retomada?

**Antônio Gilberto:** Dia 3 de agosto nós voltamos com a produção. Paramos porque estávamos com um estoque alto e não havia a necessidade de produção. Hoje, fica caro ficar produzindo e estocando. Então o fizemos? Quem tinha direito a férias e, mesmo as pessoas que não tinham direito, nós fizemos acordo e antecipamos as férias, e colocamos cerca de 350 a 400 pessoas de férias. Hoje não há uma máquina funcionando na empresa.

**Diário de Araxá** – A sua análise para o mercado é otimista?

**Antônio Gilberto:** A minha análise é otimista. Eu acredito que o mercado não vai voltar aos níveis que estava nos meses de setembro e outubro do ano passado, mas as economias estão voltando a aquecer. Acho que a crise já está passando e ela vai se corrigir gradativamente, não de uma hora para outra, como foi a queda. A retomada da economia vai ser um pouco espaçada. Acho que até o final de 2009 e o primeiro semestre de 2010 as economias estarão bem mais recuperadas.



**Diário de Araxá** – O que dá para tirar de positivo com a crise?

**Antônio Gilberto:** Eu acredito que toda crise se tem sempre um aprendizado. Esta é uma crise, que primeiro foi uma crise de confiança, depois passou para uma crise de desconfiança, começando nos Estados Unidos e se espalhando para o mundo todo. Ou seja, a CBMM, que não tinha nada a ver com a crise, foi imensamente afetada. Todo mundo tem um aprendizado e eu acho que voltar o mercado como estava naquela época em que todo o mundo estava alavancando. O mercado em todo o mundo vai ficar muito mais seletivo e muito mais exigente para a concessão de crédito para todos.

No dia 25 de novembro de 2016, no seu sítio eletrônico, o Diário de Araxá publicou nota da CBMM, encaminhada aos órgãos de imprensa, sobre demissões e mudanças na empresa, conforme a seguir se reproduz na íntegra (CBMM ENCAMINHA, 2016):

Comunicado à imprensa:

A CBMM informa que após discussões com o sindicato, foi aprovado em assembleia, um pacote de adequações e de reestruturação parcial nos seu quadro de funcionários. Esse pacote foi necessário diante das condições sensíveis econômico-político que o mercado de nióbio enfrenta. Quando as vendas dos produtos de nióbio atingiram seu pico e o mercado estava crescendo (2011), a Companhia implementou um plano de adequação de sua capacidade produtiva. Essa adequação envolveu investimentos para a construção de várias fábricas acarretando o aumento do seu quadro de colaboradores. Não obstante a CBMM tenha investido neste plano as vendas caíram mais de 10% desde esse período. O setor siderúrgico (principal consumidor dos produtos de nióbio) vive uma de suas maiores crises. Diante destes fatos e da falta de visibilidade da retomada do mercado, a Companhia decidiu implementar uma série de medidas, dentre elas a reestruturação de seus quadros. O capital humano e as relações familiares são valores de extrema importância para a CBMM, dessa forma a Companhia não economizou

esforços para que o impacto dessa reestruturação fosse o menor possível. A CBMM tem um histórico de responsabilidade social conhecido e respeitado que continuará sendo um dos pilares estratégicos da Companhia. (grifo nosso). (CBMM ENCAMINHA, 2016).

Ainda, no dia 27 de novembro de 2016, no sítio eletrônico “O Tempo”, fora publicada matéria sobre a demissão ou aposentadoria em massa, realizada pela CBMM, de aproximadamente 170 empregados (CRISE CHEGA, 2016), que correspondia a 10% (dez por cento) de sua força de trabalho.

O método para contenção de despesas se tornou público naquele mês, após reunião da Diretoria em Araxá. A Companhia reagiu ao declínio de exportações para EUA e China. A empresa estimou que a venda do nióbio apresentou queda de 20% (vinte por cento) em 2016, em virtude do mercado reprimido e das incertezas globais.

Em 20 de janeiro de 2017, no sítio eletrônico Jornal Tribuna de Araxá, fora noticiado que a CBMM voltou a demitir naquele mês e deveria continuar a fazê-lo, contudo, não há números exatos dessa última demissão (CBMM VOLTA, 2017), mas os cortes faziam parte do processo de contenção de despesas da mineradora.

## **5.2 Apoio cultural**

Apurou-se ser significativo o apoio cultural da CBMM, por meio do exame de materiais da mídia local, bem como das informações ventiladas durante a visita técnica realizada. O jornal Clarim, no dia 29 de setembro de 2017, e o jornal Correio de Araxá, no dia 30 de setembro de 2017, publicaram o “Circuito CBMM Cultura” (conforme exemplares impressos obtidos no dia da visita técnica).

A empresa também está entre os patrocinadores oficiais do XXII Congresso Nacional do Ministério Público, realizado pela Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (CONAMP) e a Associação Mineira do Ministério Público (AMMP), realizado nos dias 27 a 29 de setembro de 2017, em Belo Horizonte (MG)<sup>12</sup>.

## **6 SINDICATO DOS TRABALHADORES INDUSTRIAIS DE EXTRAÇÃO DE METAIS BÁSICOS – ARAXÁ (MG) – 34-3661.3708**

Várias tentativas foram realizadas para contatar e obter informações sobre a relação CBMM e os trabalhadores através do Sindicato da categoria profissional, contudo, todas foram infrutíferas.

Os contatos com o Sindicato da categoria profissional ocorreram nos dias:

- 12/07/2017 – quarta-feira. Fora informado pela funcionária Rubia que o Diretor Rosário não estava presente no dia e o Presidente encontrava-se ocupado. Fora combinada nova ligação telefônica para o dia seguinte.
- 18/07/2017 – terça-feira. A pesquisadora Raquel Rafael conversou com Rubia, informando-lhe as duas possíveis datas nas quais a Equipe de Pesquisadores da UNESP iria a Araxá (MG) e indagou-lhe se a visita poderia ser em um dos dias previstos para a visita técnica na CBMM, porém, ela informou que o Diretor Rosário e o Presidente Vicente não se encontravam. Disse que repassaria o recado.
- 08/08/2017 – terça-feira. Nova ligação infrutífera, pois era feriado municipal em comemoração a São Domingos.
- 15/08/2017 – terça-feira. Nova ligação infrutífera, pois também

---

12 Vide: <<https://congressonacional2017.ammp.org.br/>>. Acesso em: 31 out. 2017.

era feriado municipal em comemoração a Nossa Senhora da Abadia.

- 27/10/2017 – sexta-feira. Em nova ligação ao Sindicato de Araxá, Raquel das Neves Rafael falou com Rubia e perguntou-lhe se poderia enviar o questionário por e-mail. Após resposta positiva, fora enviado o questionário para o e-mail simacut@bol.com.br.
- 10/11/2017 – sexta-feira. Raquel das Neves Rafael fez contato telefônico com o Sindicato no período da tarde, tendo sido atendida por Érika, pois Rubia não estava. Todavia, Érika solicitou que Raquel retornasse a ligação e tratasse com Rúbia, que já estava ciente do assunto.

O questionário enviado ao Sindicato profissional, não respondido até a presente data, continha as seguintes perguntas:

1. O Sindicato dos Trabalhadores tem conhecimento do II Plano Nacional para Erradicação do Trabalho Escravo criado em 2008?
2. O Sindicato dos Trabalhadores, entre 2008 a 2017, recebeu reclamações/denúncias trabalhistas de trabalhadores/mineradores que sofreram trabalho forçado, obrigatório ou em condições análogas a de escravo na cidade de Araxá?
3. Se sim para o nº 2, algum caso foi levado até o Poder Judiciário?
4. O Sindicato dos Trabalhadores tem conhecimento de estratégias de atuação operacional do Poder Público para fiscalizar o trabalho escravo na cidade de Araxá? Se sim, quais são as atuações? Se não, qual o motivo?
5. O Sindicato dos Trabalhadores tem conhecimento se o MPF, MPT e MTE desenvolvem propostas normativas, rotinas e estratégias administrativas conjuntas para aprimorar a ação fiscalizatória sobre os imóveis com suspeita de trabalho escravo na cidade de Araxá?

6. O Sindicato dos Trabalhadores já recebeu alguma reclamação/denúncia de algum trabalhador ou terceirizado da Companhia Brasileira de Metalurgia e Mineração (CBMM) referente a trabalho forçado, obrigatório ou em condições análogas a de escravo? Se sim, foi levado ao Poder Judiciário?
7. Como é vista a CBMM pelo Sindicato e pela sociedade de Araxá? Aspectos positivos e/ou negativos.

A dificuldade em estabelecer contato com os representantes do Sindicato da categoria profissional e a falta de respostas às perguntas comprometeram a pesquisa, impedindo a análise do aprofundamento da relação entre a CBMM e o referido Sindicato, conquanto aquela empresa tenha um importante programa de construção de casas próprias (“Programa Mutirão”), com detalhamento disponível inclusive na internet, em português e inglês<sup>13</sup>, sendo atribuída a ao Sindicato a definição dos trabalhadores a serem beneficiados.

Assim, subsistiu a dúvida sobre o grau de autonomia e independência da relação entre a CBMM e o Sindicato da categoria profissional.

Por conseguinte, por meio de pesquisa junto ao Sistema Mediador<sup>14</sup>, mantido pelo Ministério do Trabalho (BRASIL, s.d.b), visando coletar Acordos e Convenções Coletivas firmados naquela base territorial pela empresa pesquisada, levantaram-se as seguintes Normas Coletivas:

---

13 Vide: <<http://www.cbmm.com.br/en/Pages/employee-home-ownership.aspx>>. Acesso em: 10 nov. 2017.

14 Trata-se de uma plataforma mantida pelo Ministério do Trabalho brasileiro, na qual devem ser elaborados e registrados todos os Acordos e Convenções Coletivas firmados no país.

QUADRO 1 – Acordos Coletivos de Trabalho celebrados pela CBMM, extraídos do Sistema Mediador, do Ministério do Trabalho.

Nº do Registro / Tipo de Instrumento Coletivo	Vigência	Trabalhador	Empregador	Assunto
MG001223/2014 Acordo Coletivo	01/01/2013 - 30/04/2014 <b>*Vigência</b> <b>Expirada</b>	Sindicato dos Trabalhadores em Sociedades Cooperativas do Estado de Minas Gerais - SINTRACCOOP	Cooperativa de Economia e Crédito Mútuo dos Empregados da CBMM Ltda.	Gratificações, adicionais, auxílios e outros - participação nos lucros e/ou resultados; - relações sindicais e contribuições sindicais
MG002137/2011 Acordo Coletivo	01/01/2011 - 31/12/2011 <b>*Vigência</b> <b>Expirada</b>	Sindicato dos Trabalhadores no Comércio Varejista Araxá Tapira	Associação dos Funcionários da CBMM	Gratificações, adicionais, auxílios e outros - participação nos lucros e/ou resultados
MG002675/2012 Acordo Coletivo	01/01/2012 - 31/12/2012 <b>*Vigência</b> <b>Expirada</b>	Sindicato dos Trabalhadores no Comércio Varejista Araxá Tapira	Associação dos Funcionários da CBMM	Gratificações, adicionais, auxílios e outros - participação nos lucros e/ou resultados
MG003409/2015 Acordo Coletivo	01/01/2015 - 31/12/2015 <b>*Vigência</b> <b>Expirada</b>	Sindicato dos Trabalhadores em Sociedades Cooperativas do Estado de Minas Gerais - SINTRACCOOP	Cooperativa de Economia e Crédito Mútuo dos Empregados da CBMM Ltda.	Gratificações, adicionais, auxílios e outros - participação nos lucros e/ou resultados; - relações sindicais e contribuições sindicais
MG003442/2016 Acordo Coletivo	01/01/2016 - 31/03/2017 <b>*Vigência</b> <b>Expirada</b>	Sindicato dos Trabalhadores em Sociedades Cooperativas do Estado de Minas Gerais - SINTRACCOOP	Cooperativa de Economia e Crédito Mútuo dos Empregados da CBMM Ltda.	Gratificações, adicionais, auxílios e outros - participação nos lucros e/ou resultados; - relações sindicais e contribuições sindicais
MG004300/2014 Acordo Coletivo	01/01/2014 - 31/12/2014 <b>*Vigência</b> <b>Expirada</b>	Sindicato dos Trabalhadores em Sociedades Cooperativas do Estado de Minas Gerais - SINTRACCOOP	Cooperativa de Economia e Crédito Mútuo dos Empregados da CBMM Ltda.	Gratificações, adicionais, auxílios e outros - participação nos lucros e/ou resultados; - relações sindicais e contribuições sindicais
MG004888/2011 Termo Aditivo de Acordo Coletivo	01/01/2011 - 31/12/2011 <b>*Vigência</b> <b>Expirada</b>	Sindicato dos Trabalhadores no Comércio Varejista Araxá Tapira	Associação dos Funcionários da CBMM	Gratificações, adicionais, auxílios e outros - participação nos lucros e/ou resultados
MG005520/2012 Termo Aditivo de Acordo Coletivo	01/01/2012 - 31/12/2012 <b>*Vigência</b> <b>Expirada</b>	Sindicato dos Trabalhadores no Comércio Varejista Araxá Tapira	Associação dos Funcionários da CBMM	Gratificações, adicionais, auxílios e outros - participação nos lucros e/ou resultados

Verificou-se, portanto, existirem apenas Acordos Coletivos de Trabalho versados na estipulação de vantagens pecuniárias, predominantemente gratificações e participação nos lucros e resultados. Todavia, tais fontes do Direito do Trabalho são importantes e efetivos instrumentos para dirimir aspectos relacionados às condições de trabalho e ao equilíbrio labor-ambiental, sobretudo no tocante à saúde psicofísica dos trabalhadores (saúde e segurança no trabalho, políticas de prevenção de assédio, etc.). Ou seja, os sindicatos têm a sua disposição um poderoso mecanismo para harmonizar interesses sociais e econômicos, evitando a prevalência dos interesses capitalistas sobre os diretos sociais, pouco utilizado no contexto estudado.

Ainda, os prepostos da CBMM informaram que possuem em torno de 1800 (mil e oitocentos) empregados diretos, com cerca de 76 (setenta e seis) processos trabalhistas. Informaram que a carteira judicial é de 700 (setecentos) processos, sendo 30% (trinta por cento) relativos aos empregados diretos e 70% (setenta por cento) em relação aos terceirizados. Destacaram que o Departamento Jurídico atua bastante na prevenção de litígios e na área consultiva.

Ademais, informaram que a terceirização ocorre apenas em algumas áreas pontuais, como recepção, vigilância armada e construção civil, destacando existir efetiva fiscalização dos terceirizados quanto à observância aos direitos trabalhistas. Apontaram, ainda, que, quando da contratação, as empresas terceirizadas devem se submeter a um cadastro prévio, com comprovação da regularidade de sua situação trabalhista e fiscal.

A pesquisa realizada junto ao sítio eletrônico do Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região recuperou os seguintes processos movidos em face de empresas terceirizadas, contratadas pela CBMM, constantes do Quadro 2:

QUADRO 2. Processos trabalhistas obtidos junto ao sítio eletrônico do Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região, ajuizados em face de empresas prestadoras de serviços a CBMM.

<b>Processo</b>	<b>Assunto / Empresa terceirizada</b>
1502887-76.2016.8.26.0597	Execução Fiscal / Fagundes & Fagundes Pereira Ltda. – ME
0008450-75.2016.403.6102	Execução Fiscal / Fagundes & Fagundes Pereira Ltda. – ME
0004787-21.2016.403.6102	Execução Fiscal / Fagundes & Fagundes Pereira Ltda. – ME
0010573-43.2015.5.03.0048	Reclamação Trabalhista / Ayres – Serviços de Vigilância Ltda.
0011030-83.2017.5.03.0048	Reclamação Trabalhista / Ayres – Serviços de Vigilância Ltda.
0011033-38.2017.5.03.0048	Reclamação Trabalhista / Ayres – Serviços de Vigilância Ltda.
0011768-08.2016.5.03.0048	Reclamação Trabalhista / Ayres – Serviços de Vigilância Ltda.

E os seguintes processos trabalhistas movidos em face da CBMM:

QUADRO 3. Processos trabalhistas movidos em face da CBMM, obtidos junto ao sítio eletrônico do Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região.

<b>Processo</b>	<b>Partes</b>
0000314-65.2015.5.03.0048 RO	Rodrigo José Teodoro; Companhia Brasileira de Metalurgia e Mineração – CBMM
0060800-26.2009.5.03.0048 RO	Companhia Brasileira de Metalurgia e Mineração – CBMM; Edu Ardo Simões Paiva
0001545-64.2014.5.03.0048 RO	Companhia Brasileira de Metalurgia e Mineração – CBMM; Julio César Iza
0061300-92.2009.5.03.0048 AP	Lorentz Serviços e Empreendimentos Ltda.; Companhia Brasileira de Metalurgia e Mineração – CBMM; Thiago Humberto de Oliveira



Em nenhum dos processos anteriormente citados se discutiu violações a direitos humanos, incluindo situação de trabalho em condições análogas à de escravidão.

Por fim, na visita técnica realizada, nada a respeito fora informado pelos prepostos da CBMM, que, conforma já mencionado, afirmaram exercerem rigorosa fiscalização fiscal e trabalhista dos terceirizados, fornecedores e prestadores de serviços.

## 7 APONTAMENTOS FINAIS

Com 80% (oitenta por cento) da produção mundial do nióbio, a CBMM estimou na entrevista realizada que seria de 300 anos a lavra do minério a céu aberto, em Araxá, mas em 2013, respondendo a entrevista realizada pelo G1 – que apontou ter a empresa aceitado apenas responder perguntas enviadas por e-mail – havia informado que a capacidade seria para 200 anos (MONOPÓLIO, 2013).

Na referida matéria, também fora destacado o potencial da empresa em virtude da abertura de mercados e da preocupação mundial com a sustentabilidade:

Preocupação com a sustentabilidade abre mercados  
As empresas apostam numa maior adesão ao produto no mundo, especialmente devido à demanda por matérias-primas mais eficientes e à preocupação com a sustentabilidade. O ferro-nióbio pode ajudar, por exemplo, a produzir estruturas e veículos mais leves, que consomem menos energia e combustível. (MONOPÓLIO, 2013).

Segundo um documento secreto do Departamento de Estado Americano, vazado em 2010 pelo site WikiLeaks (MONOPOLIO, 2013), as minas brasileiras de nióbio constaram como recursos e infraestrutura considerados estratégicos e imprescindíveis aos Estados

Unidos, despertando o interesse de diversos países. A mina em Araxá (MG) representa 75% (setenta e cinco por cento) das reservas brasileiras, onde estão as maiores jazidas, além daquelas localizadas no Estado do Amazonas – 21% (vinte um por cento) – e no Estado de Goiás – 3% (três por cento).

As indústrias mineradoras são de fundamental importância para o desenvolvimento econômico e social. E, apesar do correlato passivo ambiental e do potencial degradante, quando em suas atividades estabelecem “boas práticas” para respeito aos direitos humanos, código de ética empresarial e política de *compliance*, desde que efetivamente colocadas em prática, trazem benefícios para inúmeros países, propiciando a produção de instrumentos, aparelhos, veículos de transporte, linhas de transmissão de energia elétrica, elementos indispensáveis para a construção de casas ou edifícios, desenvolvimento tecnológico, equipamentos para a medicina e para a indústria aeroespacial e nuclear, entre outros benefícios. E, no que se refere às formas contemporâneas de exploração laboral, é relevante destacar que

As formas contemporâneas de exploração laboral em atividades de multinacionais são muito complexas, assim como na cadeia mineradora, incluindo terceirizados e fornecedores, sendo insuficiente que estes últimos firmem termos de compromissos de respeitar os direitos humanos e erradicar toda e qualquer forma de exploração de mão-de-obra, infantil ou adulta. A responsabilidade social alcança todos os beneficiários da cadeia da mineração, como em outros setores. (BORGES; RAFAEL, 2016).

Após análise feita em visita técnica na Companhia Mineradora de Metalurgia e Mineração (CBMM), verificou-se o cumprimento da legislação brasileira, tanto trabalhista, como ambiental e penal. Não foram encontrados trabalhadores em situações de vulnerabilidade, como mulheres, crianças, imigrantes, nem em condições análogas à de escravo,

nem direta, nem indiretamente na cadeia produtiva mineradora que a CBMM possui papel nuclear. Nem sequer relatos de indícios nesta temática, mas, ao contrário, mesmo atores sociais sem vínculo direto com a empresa destacaram a importância de seu papel para o desenvolvimento econômico, cultural, desportivo e social, inclusive sendo rigorosa com seus fornecedores e prestadores de serviços quanto ao cumprimento da legislação e respeito a direitos trabalhistas.

Foram constatadas boas práticas trabalhistas e ambientais, podendo ser utilizadas como propostas de implementações para outras empresas mineradoras, como: cursos aos empregados da empresa sobre educação ambiental; obrigatoriedade de utilização do equipamento de proteção individual; placas de sinalização em toda a empresa; reutilização da água; reaproveitamento, reciclagem e reprocessamento dos minérios; participação ativa da empresa junto a comunidade, com apoio ao estudantes por meio de subsídios e parcerias com aquisição do imóvel próprio; e audiências públicas anuais com a população e representantes dos poderes constituídos.

Sendo satisfatórios os resultados obtidos através da pesquisa de campo, pois é notório em jornais e sítios eletrônicos reportagens sobre transgressões de direitos humanos, especialmente trabalhadores reduzidos a condição de objeto, na visita não se verificou nenhum resquício de violações de direitos humanos, trabalhistas, ambientais e penais.

A empresa publicou, em 2017, o Código de Ética e Conduta da CBMM, com link na internet para denúncias e acompanhamento, porém, ainda é necessário incorporar plenamente o princípio da transparência, no que se refere à sua política de *compliance*, cuja divulgação é restrita ao âmbito interno, olvidando os princípios presentes em “*the UN ‘Protect, Respect and Remedy’ Framework*”, aprovado pela Resolução da ONU n. A/HRC/RES/17/4, sobre “*Human rights and transnational corporations and other business enterprises*” (ONU, 2011), compatível com sua estratégia de “Inovar. Respeitar. Competir”.

## REFERÊNCIAS

ABNT. **Introdução à ABNT NBR ISO 14001:2015**. Disponível em: <file:///C:/Users/quel\_/Downloads/Introducao14001portPortal.pdf>. Acesso em: 31 out. 2017.

AGUILAR, Francis J. **A Ética nas Empresas: Maximizando Resultados Através de uma Conduta Ética nos Negócios**. Rio de Janeiro: Jorge Zahad Editor, 1996.

ANTONIETTO, Caio Marcelo Cordeiro; CASTRO, Rafael Guedes. **Criminal Compliance: a política de cumprimento de normas penais e seus impactos na atividade econômica empresarial**. 2014. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=a19599d637c08bdc>>. Acesso em: 15 nov. 2017.

ARAÚJO, Ulisses F.; AQUINO, Júlio Groppa. **Os Direitos Humanos na Sala de Aula – A Ética como Tema Transversal**. São Paulo: Moderna, 2002.

BELLRING, Carol. **An audit of Compliance and Enforcement of the mining sector**. Victoria/British Columbia: OAGBC, 2016.

BORGES, Paulo César Corrêa. Panorama da Legislação de Combate ao Trabalho Escravo na América do Sul. In: \_\_\_\_\_. **Formas Contemporâneas de Trabalho Escravo**. NETPDH. 4. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2015.

\_\_\_\_\_; RAFAEL, Raquel das Neves. **Resultados parciais de pesquisa sobre formas contemporâneas de trabalho escravo, na atividade mineradora do Estado do Mato Grosso do Sul**. IX Reunião Científica: Trabalho Escravo Contemporâneo e Questões correlatas. 2016.

BRANCO, Pércio de Moraes. Nióbio brasileiro. **CPRM**, Serviço Geológico do Brasil, Brasília, DF, 19 out. 2016. Disponível em: <<http://www.cprm.gov.br/publique/Redes-Institucionais/Rede-de-Bibliotecas--Rede-de-Bibliotecas---Rede-Ametista/Canal-Escola/Niobio-Brasileiro-2616.html>>. Acesso em: 10 out. 2017.

BRASIL. 4ª Audiência Pública Conjunta – CCT e CCTSTTR – Senado Federal, Companhia Brasileira de Metalurgia e Mineração, 27 de junho de 2013, Brasília – DF. Disponível em: <[http://www.senado.leg.br/comissoes/cctsttr/ap/AP20130627\\_Tadeu\\_Carneiro.pdf](http://www.senado.leg.br/comissoes/cctsttr/ap/AP20130627_Tadeu_Carneiro.pdf)>. Acesso em: 31 out. 2017.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.803, de 11 de dezembro de 2003. Altera o art. 149 do Decreto-Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, para estabelecer penas ao crime nele tipificado e indicar as hipóteses em que se configura condição análoga à de escravo. **Planalto**, Brasília, DF, 7 dez. 1940. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/2003/L10.803.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2003/L10.803.htm)>. Acesso em: 26 mar. 2018.

\_\_\_\_\_. Ministério do Trabalho. Rede em Minas Gerais, Brasília, DF, 26 fev. 2016. Disponível em: <<http://trabalho.gov.br/rede-de-atendimento/rede-de-atendimento-do-trabalho/rede-mg>>. Acesso em: 19 maio 2017.

\_\_\_\_\_. Ministério Público do Trabalho em Minas Gerais. PTM Pato de Minas, Abrangência, Belo Horizonte, s.d.a. Disponível em: <<http://www.prt3.mpt.mp.br/procuradorias/ptm-patos-de-minas/abrangencia-ptm-patos-de-minas>>. Acesso em: 19 maio 2017.

\_\_\_\_\_. Portal da Transparência. Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS). **Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União**, Brasília, DF, s.d.c. Disponível em:

<<http://www.portaldatransparencia.gov.br/ceis>>. Acesso em: 10 dez. 2017.

\_\_\_\_\_. Portal da Transparência. Cadastro Nacional de Empresas Punidas (CNEP). **Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União**, Brasília, DF, s.d.d. Disponível em: <<http://www.portaldatransparencia.gov.br/cnep>>. Acesso em: 10 dez. 2017.

\_\_\_\_\_. Sistema Mediador. Ministério do Trabalho, Brasília, DF, s.d.b. Disponível em: <<http://www3.mte.gov.br/sistemas/mediador/ConsultarInstColetivo>>. Acesso em: 19 maio 2017.

CABETTE, Eduardo Luiz Santos. **Direito Penal: Parte Especial I**. São Paulo: Saraiva, 2012.

CASTRO, Rafael Guedes. **Anticorrupção e Compliance Criminal: Reflexões Iniciais, Desenvolvimento e Perspectivas do Grupo de Estudos das Faculdades da Indústria**. 2015. Disponível em: <[http://app.fiepr.org.br/revistacientifica/index.php/conhecimento\\_interativo/article/view/194](http://app.fiepr.org.br/revistacientifica/index.php/conhecimento_interativo/article/view/194)>. Acesso em: 15 nov. 2017.

CBMM. **Briefing**. CBMM e o Estado de Minas Gerais: Uma Parceria de Sucesso. Apresentação no XXII Congresso Nacional do Ministério Público. 2017.

\_\_\_\_\_. **Canal de ética**. s.d.a. Disponível em: <<https://www.canalconfidencial.com.br/cbmm/#>>. Acesso em: 30 out. 2017.

\_\_\_\_\_. **Código de Ética e Conduta**. s.d.b. Disponível em: <<http://www.cbmmcompliance.com/files/CodigoDeEticaECondutaDaCBMM.pdf>>. Acesso em: 31 out. 2017.

\_\_\_\_\_. **Correia transportadora de minério.** s.d.c. Disponível em: <<http://www.cbmm.com.br/pt/Paginas/ore-conveyor-belt.aspx>>. Acesso em: 10 dez. 2017.

\_\_\_\_\_. **Programa de educação ambiental 2018:** Cientistas do cerrado. Araxá: CBMM, 2017.

\_\_\_\_\_. **Uma Empresa Brasileira Líder Mundial na Tecnologia do Nióbio.** Revista. 2017.

**CBMM ENCAMINHA** nota aos órgãos de imprensa sobre demissões e mudanças na empresa. Araxá, Diário de Araxá, 25 nov. 2016. Cidade. Disponível em <<http://www.diariodearaxa.com.br/cbmm-encaminha-nota-aos-orgaos-de-imprensa-sobre-demissoes-e-mudancas-na-empresa/>>. Acesso em: 30 out. 2017.

**CBMM VOLTA** a demitir. Araxá, Jornal Tribunal de Araxá, 20 jan. 2017. Disponível em <<http://www.jornaltribunadearaxa.com.br/news/cbmm-volta-a-demitir/>>. Acesso em: 30 out. 2017.

CONAMP; AMMP. XXII Congresso Nacional do Ministério Público, realizado nos dias 27 a 29 de setembro de 2017, em Belo Horizonte, Minas Gerais. Disponível em: <<https://congressonacional2017.amp.org.br/>>. Acesso em: 31 out. 2017.

CONNECTAS. **Empresas e direitos humanos:** Parâmetros da ONU para proteger, respeitar e reparar. Relatório final de John Ruggie – Representante Especial do Secretário-Geral. 2012. Disponível em <[http://www.Conectas\\_PrincípiosOrientadoresRuggie\\_mar2012\(1\).pdf](http://www.Conectas_PrincípiosOrientadoresRuggie_mar2012(1).pdf)>. Acesso em: 31 out. 2017.

CONSELHO NACIONAL DE SAÚDE. **Resolução nº 510, de 7 de abril de 2016.** Brasília, DF, 7 abr. 2016. Disponível em: <<http://www>>.

conselho.saude.gov.br/resolucoes/2016/Reso510.pdf>. Acesso em: 19 maio 2017.

CPRM. **Nióbio Brasileiro**. Disponível em: <<http://www.cprm.gov.br/publique/Redes-Institucionais/Rede-de-Bibliotecas---Rede-Ametista/Canal-Escola/Niobio-Brasileiro-2616.html>>. Acesso em: 31 out. 2017.

**CRISE CHEGA** ao níobio e leva CBMM a cortar 170 altos funcionários. Araxá, O Tempo, 27 nov. 2016. Disponível em: <<http://www.otempo.com.br/blogs/blog-raquel-faria-19.116/crise-chega-ao-ni%C3%B3bio-e-leva-cbmm-a-cortar-170-altos-funcion%C3%A1rios-19.893146>>. Acesso em: 31 out. 2017.

DIAS, Isabel. Violência contra as mulheres no trabalho: o caso do assédio sexual. **Sociologia, problemas e práticas**, Lisboa, n. 57, p. 11-23, 2008.

**DIRETOR ADMINISTRATIVO** da CBMM fala sobre os enfrentamentos no período de crise. Araxá, Diário de Araxá, 30 jul. 2009. Economia. Entrevista a Antônio Gilberto Ribeiro de Castro. Disponível em: <<http://www.diariodearaxa.com.br/diretor-administrativo-da-cbmm-fala-sobre-os-enfrentamentos-no-periodo-de-crise/>>. Acesso em: 30 out. 2017.

DNPM. **Sumário Mineral 2014**: Nióbio. Disponível em: <<http://www.dnpm.gov.br/dnpm/sumarios/niobio-sumario-mineral-2014>>. Acesso em: 30 out. 2017.

\_\_\_\_\_. **Sumário Mineral 2015**: Nióbio. Disponível em: <<http://www.dnpm.gov.br/dnpm/sumarios/sumario-mineral-2015>>. Acesso em: 30 out. 2017.

FABBRI, Marco Antonio de Carvalho. Transparência e compliance criam empregos no Brasil. **O Estado**, 5 nov. 2017. Disponível em:



<<http://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/transparencia-e-compliance-criam-empregos-no-brasil/>>. Acesso em: 15 nov. 2017.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

HANDELSMAN, Simon D.. **Human Rights in the Minerals Industry**. Londres: IIED – International Institute for Environment Development; WBCSD – World Business Council for Sustainable Development; MMSD - Mining, Minerals and Sustainable Development, 2002. n. 9. Disponível em: <[https://commdev.org/userfiles/files/1152\\_file\\_Human\\_\\_20Rights\\_\\_20in\\_\\_20the\\_\\_20Minerals\\_\\_20Industry.pdf](https://commdev.org/userfiles/files/1152_file_Human__20Rights__20in__20the__20Minerals__20Industry.pdf)>. Acesso em: 30 out. 2017.

HIRIGOYEN, Marie-France. **Assédio moral: a violência perversa no cotidiano**. Tradução de Maria Helena Kühner. 5. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

IBNE. **Programa de Integridade e Conduta**. Disponível em: <<http://www.eticanosnegocios.org.br/2011/pdf/Apresentacao-PIC-Programa-de-Integridade-de-Conduta.pdf>>. Acesso em: 30 out. 2017.

JENKINS, Kerry. Regulatory compliance: Demonstrating good corporate citizenship. In: KPMG Global Mining Institute. **Mining risk and assurance: A survival strategy**. Suíça: KPMG, 2014. Compliance Series. p. 18-19.

LARUCCIA, Mauro Maia; YAMADA, Karen Junko. **O Desenvolvimento Sustentável e a Gestão de Compliance em Instituições Financeiras**. 2011. Disponível em: <<http://estrategica.faaap.br/ojs/index.php/estrategica/article/download/8/5>>. Acesso em: 30 out. 2017.

LOVE MONDAYS. **Salários de Operador na Companhia Brasileira de Metalurgia e Mineração (CBMM) em Araxá, MG.** 2017. Disponível em <<https://www.lovemondays.com.br/trabalhar-na-companhia-brasileira-de-metalurgia-e-mineracao-cbmm/salarios/cargo/operador/mg/araxa>>. Acesso em: 30 out. 2017.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos da metodologia científica.** 7. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MARTINEZ, André Almeida Rodrigues. **Compliance no Brasil e suas origens.** Disponível em: <<http://www.ibdee.org.br/compliance-no-brasil-e-suas-origens/>>. Acesso em: 15 nov. 2017.

MIRANDA, Viviane. A Contribuição dos Programas de Compliance para a Sustentabilidade das Organizações. s.d. Disponível em: <<http://www.hospitalsantarosa.com.br/simposio/pdf/1.pdf>>. Acesso em: 15 nov. 2017.

**MONOPÓLIO** brasileiro do nióbio gera cobiça mundial, controvérsia e mitos. Com 98% das reservas, Brasil não tem política específica para o mineral. Exportações cresceram 110% em 10 anos e somaram US\$ 1,8 bi em 2012. São Paulo, G1, 09 abr. 2013. Economia. Negócios. <<http://g1.globo.com/economia/negocios/noticia/2013/04/monopolio-brasileiro-do-niobio-gera-cobica-mundial-controversia-e-mitos.html?hash=3>>. Acesso em: 2 nov. 2017.

NASCIMENTO, Juliana Oliveira. **Compliance e Sustentabilidade: Perspectivas do Futuro Corporativo.** Disponível em: <<http://www.lecnews.com/artigos/2015/04/29/compliance-e-sustentabilidade-perspectivas-do-futuro-corporativo/>>. Acesso em: 15 nov. 2017.

ONU. Human Rights Council. Resolução n. A/HRC/RES/17/4, Human rights and transnational corporations and other business enterprises.

Aprovada na 17th Seção, em 06 jul 2011. Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/G11/144/71/PDF/G1114471.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 31 nov. 2017.

VALE. **VALE Human Rights Guide**. 2. ed. Rio de Janeiro: Vale, 2013.

WALDRON, David. Strategy: gaining long-term advantage. In: KPMG Global Mining Institute. **Mining risk and assurance: A survival strategy**. Suíça: KPMG, 2014. Compliance Series. p. 4-7.

# AVALIAÇÃO DAS CONDIÇÕES DE DESENVOLVIMENTO DE CIDADES GOIANAS MARCADAS PELAS ATIVIDADES MINERÁRIAS

*Helena Esser dos Reis<sup>1</sup>*

*Luciana Gonçalves Tibiriçá<sup>2</sup>*

*Maurides Batista de Macedo Filha<sup>3</sup>*

*Mauro Machado do Prado<sup>4</sup>*

*Ilana Patrícia Nunes Seabra de Oliveira<sup>5</sup>*

*Marden Reis de Abreu<sup>6</sup>*

*Pedro Paulo Damacena e Silva<sup>7</sup>*

*Renato de Araújo Ribeiro<sup>8</sup>*

*Tiago Ducatti de Oliveira e Silva<sup>9</sup>*

- 
- 1 Professora Doutora da Faculdade de Filosofia e do Programa de Pós-Graduação Interdisciplinar em Direitos Humanos da Universidade Federal de Goiás.
  - 2 Professora Doutora do Instituto de Estudos Socioambientais e do Programa de Pós-Graduação Interdisciplinar em Direitos Humanos da Universidade Federal de Goiás.
  - 3 Professora Doutora da Faculdade de Educação e do Programa de Pós-Graduação Interdisciplinar em Direitos Humanos da Universidade Federal de Goiás.
  - 4 Professor Doutor da Faculdade de Odontologia e do Programa de Pós-Graduação Interdisciplinar em Direitos Humanos da Universidade Federal de Goiás
  - 5 Mestranda do Programa de Pós-Graduação Interdisciplinar em Direitos Humanos da Universidade Federal de Goiás.
  - 6 Mestrando do Programa de Pós-Graduação Interdisciplinar em Direitos Humanos da Universidade Federal de Goiás.
  - 7 Mestrando do Programa de Pós-Graduação Interdisciplinar em Direitos Humanos da Universidade Federal de Goiás.
  - 8 Mestrando do Programa de Pós-Graduação Interdisciplinar em Direitos Humanos da Universidade Federal de Goiás.
  - 9 Mestrando do Programa de Pós-Graduação Interdisciplinar em Direitos Humanos da Universidade Federal de Goiás.

## 1 INTRODUÇÃO

A exploração mineral no Brasil teve início na época colonial a partir do final do século XVII. Em busca de ouro, prata e pedras preciosas colonizadores e brasileiros embrenharam-se nas matas ultrapassando os limites do Tratado de Tordesilhas, capturando e escravizando indígenas, fundando povoados e enriquecendo a si mesmos e a coroa portuguesa. Ainda que desde o século XVI muitos exploradores já houvessem percorrido as terras que hoje conhecemos como estado de Goiás, seu povoamento só ocorreu a partir de 1722, com a chegada do bandeirante Bartolomeu Bueno da Silva – o Anhanguera – em vista da exploração aurífera. Goiás passa a integrar o território colonial como *Minas dos Goyazes* que, “dentro da divisão do trabalho do império português, esse é o título de existência e de identidade de Goiás durante quase um século”. (PALACIN, 1976, p.42).

Nesta época são descobertas e exploradas as minas do Rio Vermelho (atual cidade de Goiás) Rio das Almas, Crixás, São Felix, Pontal e Porto Real, Arraias, Cavalcante, Pilar, Carmo, Santa Luzia e Cocal. A mineração era feita de forma rudimentar e variada, tais como a mineração de cascalho, mineração de rio, mineração de escavadeiras, ou mesmo mineração de morro. Embora não tenha tido a mesma projeção que em Minas Gerais, a exploração do diamante nas Minas de Goyazes teve início em 1734 nos rios Claro e Pilões.

Depois de um século de exploração de ouro, diamante e outras pedras preciosas, por de volta de 1822, o produto começa a escassear e tem início uma crise de mineração em Goiás. A Província de Goyaz sofreu, durante todo o século XIX, de um profundo colapso econômico que foi agravado pelas estradas deficientes, pelos meios de transporte rudimentares, distância dos portos, falta de navegação fluvial, baixo poder aquisitivo da população e até falta de moeda. Esses fatores conduziram Goiás a uma

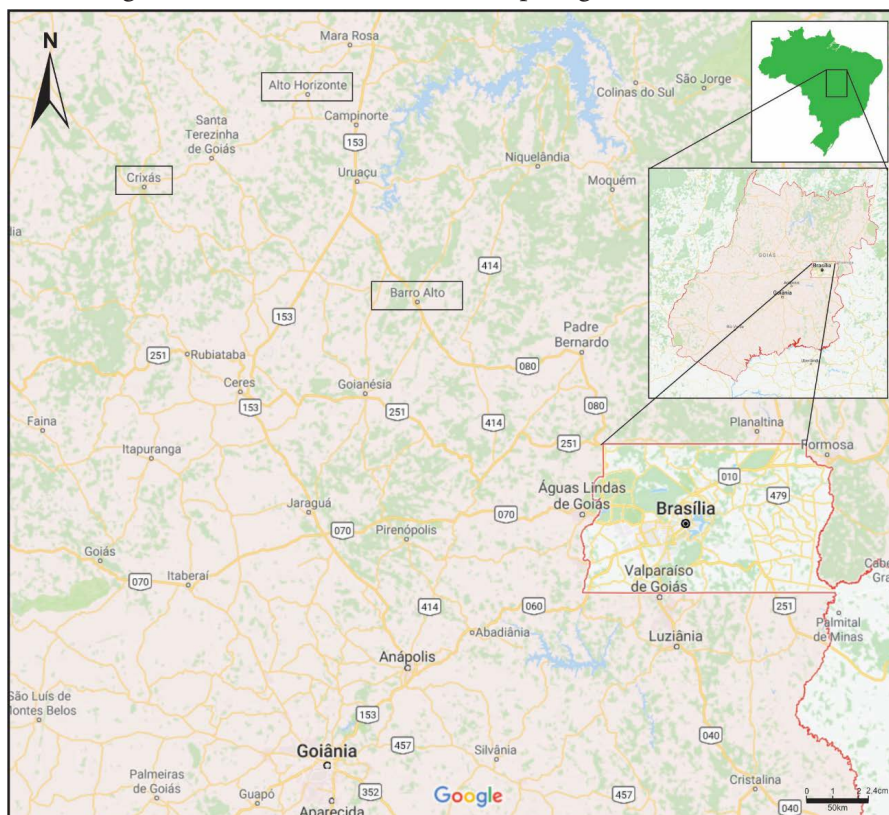
situação marginal em relação à economia nacional. Só no início do século XX, com a expansão da lavoura cafeeira e da criação de gado e com a chegada da estrada de ferro tornou-se possível maior integração com o restante da economia do país. Houve, então, uma retomada de desenvolvimento econômico no estado baseada no incentivo à agricultura e à pecuária.

Ao longo do século XX, com a abertura de estradas de rodagem e a viabilização de meios eficientes para transportar e exportar a produção, associada a novas técnicas de mineração a exploração mineral foi retomada fortemente. Atualmente, conforme GOIÁS (2018), Goiás é o terceiro estado com maior faturamento em mineração do Brasil, e essa atividade é a principal fonte de renda em diversos municípios, nos quais podem ser encontrados diferentes tipos de recursos minerais (ouro, amianto, níquel, bauxita, fosfato, alumínio, cobre, pedras, água, areia, etc) e diferentes tipos de exploração, gerando, conseqüentemente diferentes riquezas e vulnerabilidades.

A pesquisa que realizamos concentrou-se sobre a ação de empresas mineradoras transnacionais em três cidades do Estado de Goiás (Figura 1), cujo impacto de mineração pode ser facilmente observado em vista do pequeno número de habitantes e do alto número de trabalhadores diretamente envolvidos na produção mineira, assim como o tempo relativamente curto do empreendimento minerário, principalmente nas cidades de Barro Alto e Alto Horizonte.

As três cidades – Crixás, Alto Horizonte e Barro Alto - localizam-se na região centro-norte do Estado de Goiás, a uma distância que varia de 250 km a 350 km em relação a Goiânia, capital do Estado. Nestas cidades, a atividade de mineração de ouro e cobre está a cargo das empresas transnacionais: Yamana Gold, AngloGold Ashanti, Anglo American. Abaixo, segue uma breve descrição dos municípios estudados.

Figura 1 – Localização dos municípios goianos estudados.



Fonte: Google Maps (2018).

## Alto Horizonte

Alto Horizonte é um município bastante novo, tendo sido desmembrado de Mara Rosa em 2009. De acordo com o censo de 2010, foram contabilizados 4.505 habitantes, e estimado para 2017, 5.784 pessoas (GOIÁS, 2017). Destes, 23,1% dos trabalhadores ocupam-se diretamente com a produção mineral do cobre na Yamana Gold. A extração do cobre teve início em 2007, quando Alto Horizonte ainda não era um município

emancipado. Naquele ano, houve a extração de 56.039 toneladas de cobre. O maior volume foi extraído em 2009 (248.940 toneladas).

## **Barro Alto**

Barro Alto é um município um pouco mais antigo, criado em 1958 desmembrado de Pirenópolis. Com perfil econômico baseado na agropecuária, o município, em 1980, contava com 12.021 habitantes. Os dados coletados em 1991 e 2000 apresentavam quedas relevantes na população: 9.919 e 6.251 habitantes respectivamente. A partir de 2005 instala-se no município a empresa Anglo American e inicia a extração de níquel, o que faz a população voltar a crescer. Em 2010, a população era de 8.716 pessoas, dos quais 36,4% dos trabalhadores dedicam-se às atividades minerárias, de acordo com o IBGE (2017). A população estimada em 2017 é de 10.435 habitantes em 2017 (IBGE, 2017).

## **Crixás**

Ainda que o povoado de Crixás tenha sido fundado no século XVII pelos bandeirantes que aí descobriram ouro, Crixás só se tornou município no início de 1954. Nesta época a economia baseava-se na agro-pecuária e no garimpo de ouro. Tal como ocorreu em Barro Alto, Crixás apresentava, em 1980, 30.219 habitantes, e decresceu nas décadas seguintes. Os dados de 1991 e 2000 apresentam quedas relevantes na população: 22.213 e 14.673 habitantes, respectivamente. Por volta de 2005 a empresa mineradora AngloGold Ashanti instala-se no município e a população volta a crescer. Em 2010, a população era de 15.760, de acordo com o GOIÁS (2017) e 29,5% dos trabalhadores dedicam-se às atividades minerárias. A população estimada em 2017 é de 16.893 (IBGE, 2017).



Características Físicas, Econômicas e Sociais	Municípios visitados		
	Alto Horizonte	Barro Alto	Crixás
Área total (ha)*	36.831	68.132	346.423
Área de pastagem (ha)*	23.079	31.152	175.447
Área de matas naturais (ha)*	9.804	13.714	98.851
Rebanho bovino (cabeças)	42.000	47.900	265.000
Rebanho avícola (cabeças)	6.500	9.500	38.000
Produção de Soja (t)	800	-	-
Produção de Cana de açúcar (t)	270	540.200	-
Produção de Milho (t)	-	-	1.250
Produção de Leite (litros/ano)	3.000	8.160	2.200
Produção de Cobre (2016) (t)	53.000	-	-
Produção de Níquel (2006 a 2015) (t)	-	156.013	-
Produção de Alumínio (2011 a 2015) (t)	-	745.188	-
Produção de Ouro (2006 a 2015) (t)	-	-	53.006
Produção de Prata (2006 a 2015) (t)	-	-	1.512
CFEM (2017) (R\$)	27.907.844,24	16.420.206,19	5.090.066,89
CFEM acumulado (2012 a 2016)	118.547.670,92	57.899.210,19	24.078.589,89
Balança comercial (2016) (US\$)	361.264.055	266.140.699	161.442.755
PIB municipal (2014) (R\$)	88.837,82	56.609,31	22.290,99
Índice de Gini** (2010)	0,50	0,45	0,55
IDH-M	0,719	0,742	0,708

Fontes: \* Goiás (2006)/ Goiás (2017)

\*\*O índice de Gini mede o grau de concentração da distribuição, cujo valor varia de zero (a perfeita igualdade) até um (a desigualdade máxima) (Informações de 2017).

O propósito da pesquisa realizada era conhecer as boas práticas e as vulnerabilidades existentes nos municípios, no que diz respeito às condições ambientais, sociais, de educação e de saúde, visando compreender o processo de desenvolvimento dos municípios. Pela rápida análise dos dados estatísticos divulgados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) podemos observar inúmeras melhorias decorrentes da instalação das empresas

mineradoras transnacionais nas cidades estudadas, entre as quais destaca-se o elevado PIB e os expressivos tributos arrecadados pelos municípios com a atividade minerária, como fica claro no quadro acima. É de notar ainda, para além do aumento da população, o aumento dos índices Gini e IDH depois da instalação da empresa. No caso de Alto Horizonte, o índice de Gini em 2003 era de 0,39 e passou para 0,50 em 2010; o IDH-M de 0,557 em 2000 passou para 0,719 em 2010 (IMB) o que classifica o município em um alto índice de desenvolvimento humano. Em Barro Alto, do mesmo modo, o índice de Gini, em 2003 era de 0,40 e passou para 0,45 em 2010; o IDH-M, foi de 0,543 em 2000 e de 0,742 em 2010, o que o classifica em um índice de desenvolvimento humano alto. Crixás, é o único município no qual o índice de Gini mantém-se constante desde 1991, definido em 0,55. O IDH-M em 2003 foi de 0,565 e passou para 0,708 em 2010, o que também o classifica em um índice de desenvolvimento humano alto.

É preciso observar, no entanto, que apesar dos índices IDH-M e Gini determinados pelos institutos de pesquisa, em visita às cidades, pudemos constatar, seja pela observação seja por conversas com servidores da secretaria de assistência social, das cidades, que a população pobre corresponde a cerca de 50% dos habitantes nos municípios visitados, cuja subsistência é garantida por programas governamentais assistenciais de renda mínima ou de distribuição de renda. A desigualdade social projeta-se não apenas como falta de riqueza, mas também como deficiências sociais, educacionais, de saúde, e ambientais que comprometem a garantia dos direitos civis e humanos da população.

Assim, passaremos a relatar as observações realizadas nas três cidades estudadas – Alto Horizonte, Barro Alto e Crixás - em busca de diversas respostas para questionamentos que giram em torno não somente dos impactos efetivos e atuais da presença deste tipo de atividade nos municípios, mas também com respeito ao futuro das comunidades envolvidas.

## 2 CONDIÇÕES SOCIAIS

Acerca das vulnerabilidades sociais observadas na visita às cidades mineradoras de Crixás, Alto Horizonte e Barro Alto, a falta de consciência da importância de desenvolverem um planejamento de curto, médio e longo prazo para uma vida sem os recursos advindos da mineração, chama a atenção, não apenas por ser comum às três cidades, mas sobretudo por ser uma questão crucial para o futuro da população. Tendo em vista que todo minério é finito e sua exploração depende da viabilidade econômica definida por sua cotação no mercado internacional de matéria prima, de modo geral, não foi encontrado qualquer planejamento para manutenção e melhoria dos serviços públicos de primeira ordem para o dia em que o fluxo desses recursos deixe de existir. Apesar de termos investigado diretamente o tema nas três cidades, apenas em Alto Horizonte pudemos constatar algum planejamento, ainda incipiente, para o momento em que os recursos do CFEM terminarem.

Embora se verifique nessas cidades outras atividades econômicas, peremptoriamente de natureza rural, grande parte do movimento econômico das cidades depende da mineração. Seja pelos empregos gerados diretamente, seja pelos trabalhos ocasionais ligados à atividade de mineração, seja ainda pelos salários recebidos na atividade mineradora e gastos na cidade gerando movimento e distribuição dos recursos. Até mesmo os serviços públicos (saúde, educação, assistência social etc.) dependem em boa medida dos recursos gerados direta ou indiretamente (CFEM, ISSQN, Taxas etc.) pela atividade exercida pelas empresas mineradoras transnacionais. Observamos ainda que nas três cidades a Prefeitura Municipal é a principal empregadora, e os empregos e funções públicas são moedas de pagamento do apoio recebido pelo prefeito vencedor das últimas eleições, bem como mecanismo de empregabilidade de familiares e amigos. Em todos os municípios observamos que grande

parte do orçamento público, chegando até a 70% do seu total, são destinados ao pagamento da folha de funcionários e servidores do Poder Público.

Cada cidade tem uma história e configuração social própria e, em cada uma delas há uma empresa mineradora transnacional diferente, em consequência as relações entre as empresas e a comunidade local são singulares, por exemplo: enquanto em Alto Horizonte ser empregado pela Transnacional é uma meta mais ou menos comum à todos os jovens locais (há verdadeiro entusiasmo em ser contratado pela empresa); em Crixás, ao contrário, é evidente uma relação extremamente hostil entre a empresa e a comunidade (principalmente em relação à Administração Pública), onde vigora uma espécie de lei do silêncio sobre os impactos negativos da mineração, uma vez que todo mundo tem um ou mais parentes empregados nas suas atividades e temem que a crítica possa resultar em demissão por represália; em Barro Alto, o desejo de tornar-se empregado da Transnacional transformou-se em despeito, pois a cidade vizinha de Goianésia – um pouco maior e mais desenvolvida – tem maior número de trabalhadores empregados na mineradora do que Barro Alto, cidade sede do empreendimento.

Ainda que a fase de implementação da atividade mineradora tenha sido considerada, nos três municípios, como uma época de “caos” em vista do surgimento de diversas demandas para o município (em especial, devido às condições sociais, de saúde e de educação) sem que houvesse, em contrapartida, disponibilização de recursos (públicos ou da própria empresa) a serem usados para o atendimento das novas necessidades. Os problemas gerados pela população flutuante na época da implantação do empreendimento trouxeram instabilidade e problemas que não foram sanados integralmente, mesmo depois de maior estabilidade dos funcionários da empresa mineradora. É preciso lembrar que as cidades pesquisadas são pequenas (populacionalmente) e, ao mesmo tempo, eram

voltadas para a produção agrícola, sem grandes recursos urbanos. O perfil das cidades contribuiu para que a falta de planejamento estratégico e a falta de recursos públicos e privados para a instalação da empresa levasse empresas privadas de fora da municipalidade (e mesmo do estado de Goiás) a fornecerem os serviços necessários e lucrarem com isto inviabilizando o desenvolvimento de iniciativas e empresas locais.

Crixás é, sem dúvida, dentre as localidades visitadas, aquela em que a mineração é mais antiga, uma vez que teve início com o garimpo de aluvião de ouro no século XVIII. Talvez por isso apresente um cenário social sensivelmente mais conturbado que Alto Horizonte e Barro Alto. Em Crixás, pelas observações realizadas, se percebe uma estratificação social clara: existe uma cidade para quem é funcionário da Transnacional, cujos altos funcionários habitam um condomínio fechado constituído pela empresa, e os demais funcionários habitam bairros bem estruturados da cidade. Conforme relatos colhidos no município, os funcionários da Anglo Gold podem enviar seus filhos para uma escola de qualidade subsidiada pela Transnacional e têm acesso a serviços de saúde por meio de planos privados subsidiados. Observa-se uma outra cidade para quem é funcionário público e comerciante que, no mais das vezes, habitam a região central da cidade e seu entorno e conseguem, com algum esforço, pagar as pesadas mensalidades da escola direcionada aos funcionários das Transnacional e um plano de saúde privado. Há ainda uma terceira cidade para a camada mais pobre da população, que habita a periferia da cidade e, em particular, um bairro específico (apontado como foco da violência). Esta ampla região periférica é desprovida de serviços públicos básicos e a população depende da rede pública de saúde e de educação, bem como de programas governamentais de distribuição de renda e de renda mínima. Atualmente há um sério problema de violência urbana atribuído à chegada do “crack” (substrato decorrente do processo de

produção da cocaína), uma droga extremamente barata e altamente viciante, que poderia ser minimizada com políticas públicas adequadas.

Em Barro Alto, na secretaria de desenvolvimento social do Município soubemos que a chegada da Transnacional provocou uma escalada dos preços, que foi especialmente sentida no valor dos aluguéis e afetou em cheio a camada mais pobre da população, cuja faixa de renda não obteve qualquer elevação. Soubemos, ainda, do forte êxodo rural das famílias com o início da atividade mineradora, visto que tinham a esperança de alcançar trabalhos mais rentáveis junto à mineradora. Nos foi sugerido que este deslocamento do campo para a cidade praticamente acabou com a agricultura familiar no Município; e, a isso atribuem a pouca oferta e o alto preço dos produtos naturais empregados na alimentação cotidiana da população. Por outro lado, não há qualquer incentivo à produção rural no município. As frutas e verduras consumidas na cidade e no restaurante da empresa mineradora, em grande parte, tem origem no CEASA da Capital do Estado, distante 183 Km.

O aumento do fluxo do êxodo rural aparentemente é uma realidade comum às três cidades visitadas, contudo, são relatos que precisam ser confrontados com dados oficiais que, ao que parece, não existem. Sem embargo, em Crixás, na Secretaria de Cultura do Município soubemos que muitas das práticas tradicionais da cultura local estão sendo perdidas em razão do êxodo rural e a integração da população rural na vida urbana. Além disso, a empresa Transnacional não demonstra interesse em financiar projetos cujo objetivo seja resgatar e perpetuar essas práticas tradicionais, pois prefere promover shows de artistas do momento, que chamam atenção da população urbana e são mais benéficos para sua imagem.

A população das localidades visitadas apresenta baixo nível de participação e envolvimento no cenário político. No mais das vezes esta participação parece estar limitada à política partidária, em época de eleição,

em favor de algum candidato sob um sistema quase de apadrinhamento, cuja retribuição ao apoio é, via de regra, um cargo ou emprego público. A organização da comunidade em associações e movimentos de carácter político reivindicativo e fiscalizador é quase inexistente. Embora existam associações comerciais, sindicais, rurais, conselhos comunitários, não se verificou qualquer indício de envolvimento da população na solução dos problemas estruturais de suas comunidades ou na fiscalização dos gestores públicos.

Por outro lado, ações de responsabilidade social efetivadas pelas empresas mineradoras são, no mais das vezes, realizadas de forma essencialmente voltada para o benefício privado do empregado da mineração e seus familiares, e não para a sociedade como um todo, e tem carácter eminentemente assistencialista ou diretamente interessado.

Por fim, foi observado que em todos os Municípios há numerosas investigações por parte do Ministério Público e da Polícia Civil acerca malversação do patrimônio público por políticos e gestores públicos locais, contudo, não nos foi relatada nenhuma condenação por esse motivo, tudo está em fase de investigação.

### **3 CONDIÇÕES DA EDUCAÇÃO:**

As cidades mineradoras de Crixás, Alto Horizonte e Barro Alto, possuem rede de ensino público e privado, com predominância da Rede Pública de Ensino Municipal e, claro, os recursos vêm em grande parte da atividade mineradora exercida pelas Transnacionais, existentes em cada município. Também, nas três cidades existe a parceria com o SENAI, através de ensino profissionalizante de nível médio, com vistas a formação de trabalhadores para atuarem em atividades ligadas à mineração. Ainda, há cursos esporádicos que, ou são voltados para atender as necessidades na linha de produção, isto é, no mais baixo nível da hierarquia das

Transnacionais, ou possuem mensalidades que acabam por afastar a população mais pobre, inviabilizando a ascensão social.

Outro aspecto observado nas três localidades é a ausência de políticas públicas voltadas para ampliação e transformação da educação básica (seja na área de infraestrutura, formação e valorização dos professores, ampliação das oportunidades de acesso etc.) em favor da alteração das condições sociais e da mobilidade social. As políticas públicas para formação superior ou profissional de jovens e adultos são pouco ousadas, pois não há um plano estratégico de formação de nível superior para a população média das cidades, em que pese haver em Crixás uma unidade da Universidade Estadual de Goiás (UEG).

A UEG, Campus Crixás, foi criada em 1999, e em 2000, passou a oferecer cursos de formação de professores através das Licenciaturas em Pedagogia, História e Letras, com o objetivo de qualificar os professores da rede de ensino local. Foram oferecidos, também nesse Campus, os cursos superiores de Gestão de Agronegócio, Gestão Pública e Curso de Tecnologia em Redes de Computadores. Analisando os documentos da Secretaria Municipal de Crixás constatou-se que todos os professores têm formação de nível superior, com predominância da formação em licenciatura, e concluímos que tal situação decorre da presença dos cursos de formação de professores do Campus-UEG na cidade.

É preciso ressaltar, no entanto, que os cursos oferecidos na UEG - Campus Crixás não se diversificaram, pelo contrário se restringiram. Atualmente apenas o curso de pedagogia está em funcionamento visando à formação de professores e ao atendimento de uma demanda imediata das mineradoras. Não houve, nem há uma preocupação em formar profissionais em outras áreas para tender demandas atuais e futuras do Município e região.

Em Crixás podemos evidenciar como boas práticas na rede escolar a existência dos três níveis de ensino: Fundamental, Médio e Superior e a



predominância da Escola Pública, além de uma parceria com o SENAI, para a profissionalização de nível médio. A rede de ensino Fundamental e Médio de Crixás é formada por três escolas privadas e quatro escolas públicas estaduais e doze escolas públicas municipais, urbanas e rurais. Além de escolas privadas e públicas que atendem o município, existe uma parceria com o sistema SENAI/SESI, sob o custeio da mineradora para 600 (seiscentos) alunos, filhos de seus funcionários. Esse ensino técnico está vinculado à escola técnica de Niquelândia.

Na Secretaria de Educação fomos informados ainda sobre a existência de projetos educacionais que as escolas do município desenvolvem, os quais destacamos como boas práticas. São eles: Muda o Mundo; Brincando com a Arte; Ciência Divertida, Livro e Oficinas de Recicláveis; a iniciativa do Sabão Empresarial, e a Escola de Música Talentos de Ouro, este último tem auxílio financeiro da Anglo Gold. No entanto, é preciso ressaltar, nenhum destes projetos têm regularidade, são esporádicos.

Na cidade de Alto Horizonte a rede de ensino é totalmente pública e conta com uma Escola Municipal, uma Escola Estadual e dois CMEIS. O ensino da rede escolar pública atende às crianças com gratuidade, o lanche escolar é feito com ingredientes produzidos na região, a fim de incentivar a agricultura familiar. Também mantendo o princípio da gratuidade, a municipalidade financia programas esportivos direcionados aos jovens. O IDH da educação, em 2010, atingiu o percentual de 0.625.

Em que pese o fato de nem todos os professores terem licenciatura (graduação universitária), segundo fomos informados na prefeitura, os salários pagos aos professores são os melhores da região, contudo não apuramos os valores praticados. No EJA, verifica-se a existência de curso técnico e o financiamento da prefeitura para a concessão de carteiras de habilitação, o que consideramos como boa prática posto que contribui para a profissionalização dos jovens adultos. Em uma parceria entre

SENAI e Empresa Mineradora Transnacional, são oferecidos vários cursos profissionalizantes, visando qualificar a população do município para atender a demanda local da mineradora.

Embora não exista ensino superior no município, fomos informados na secretaria de educação que a prefeitura está buscando ampliar parcerias já existentes com a empresa mineradora e com o SENAI, de modo a abarcar a formação universitária. Neste sentido, relata que já iniciou contato com a Uni-Evangélica (universidade particular que conta com inúmeros cursos de graduação e de pós-graduação na cidade de Anápolis e em outros campus mais próximos de Alto Horizonte) e com a Fundação Pitágoras que desenvolve programas de pós-graduação para gestores. Por outro lado, existe um programa da Prefeitura de bolsas para estudantes universitários, no valor de R\$ 200,00/mês, visando incentivar o ensino superior a ser feito em universidades de cidades próximas.

Em Barro Alto existem dezessete escolas, de nível fundamental e médio: onze *escolas* municipais (sendo uma na zona rural), duas estaduais, uma escola privada e quatro CMEIS. Os recursos da educação são fornecidos e geridos pelo FUNDESBA, no qual a *Anglo American* investe cerca de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), oriundos da dedução de impostos e benefícios fiscais. O IDH da educação gira em torno do percentual de 0.682.

Assim como em Crixás e Alto Horizonte, existe uma parceria entre SENAI e Mineradoras (UNIDADE INTEGRADA SESI/SENAI BARRO ALTO) e são oferecidos vários cursos profissionalizantes para atender a demanda local das mineradoras, visando qualificar a população do município. Por outro lado, inexistente ensino superior, mas a população tem buscado a profissionalização de nível superior em Goianésia, Anápolis e Goiânia com apoio de um programa de bolsas e incentivos municipais. Contudo, a municipalidade conta com 160 professores, não sendo eles todos licenciados (sem curso universitário).

Observou-se alguns projetos realizados pela secretaria de educação, os quais não contam com aporte financeiro direto da empresa mineradora. São eles: Projeto Esportivo para Cadeirantes; programa Bola na Rede; Camerata de Violões; Costura Solidária; e, Atendimento à Comunidade Quilombola.

De modo geral, a educação nos municípios cumpre estritamente com as exigências curriculares e com o atendimento às demandas de formação de mão-de-obra para as empresas mineradoras. Não identificamos, por parte dos gestores, o propósito estratégico de se valer da educação como instrumento fundamental para o desenvolvimento da população e da comunidade. Os programas extra escolares, ainda que possam ser importantes, tem pouco impacto na comunidade e pouco contribuem para a criação de condições de autonomia dos cidadãos e das comunidades.

#### **4 CONDIÇÕES AMBIENTAIS**

Tendo em vista que as cidades mineradoras se fazem e se desfazem com a mesma velocidade, alguns aspectos ambientais nos incomodaram com intensidade. Nenhum dos três Municípios visitados possuem aterro sanitário, tampouco foi notado algum tipo de controle das Prefeituras sobre os resíduos sólidos gerados pela cidade que, no geral, são encaminhados a lixões localizados na zona rural. Quanto aos rejeitos gerados pela atividade mineradora, em todos os locais, são depositados em lagoas. Estas, as lagoas de rejeitos, são as mais comumente usadas no Brasil para descarte dos rejeitos da mineração. Conforme IBRAM (2016), além dos aspectos intrínsecos da construção e da segurança, é necessário que o reservatório formado para conter o material seja estanque para impedir a infiltração dos efluentes danosos à qualidade das águas como soluções contendo cianetos, metais pesados ou pH muito ácido. Nestes casos, deveria haver uma impermeabilização dos solos, pois, em caso contrário, os impactos ambientais das lagoas de rejeitos podem

ser vários e danosos ao ambiente e à população, como: (i) contaminação do lençol freático e aquíferos; (ii) contaminação dos mananciais superficiais; (iii) risco de vazamento de rejeitos. Além destes impactos, é importante haver um plano de evacuação da população em caso de rompimento das barragens o que, no caso dos municípios visitados, não foi relatado o conhecimento dos mesmos pelas autoridades e ainda há suspeita de redução do nível do lençol freático associado à utilização da água pela empresa, de modo que há enorme dificuldade na perfuração de poços para abastecimento das cidades.

Na cidade de Crixás, talvez por ter atividades mineradoras já antiga, os impactos ambientais são mais aparentes. Neste sentido, chama a atenção o fato de ser de conhecimento de todos os moradores a importância de só consumirem água mineral, bem como da impossibilidade de se alimentarem dos peixes dos rios locais. Além disso, em razão do uso abundante dos recursos hídricos para atividade mineradora, é recorrente a reclamação da população quanto à diminuição da vazão dos rios, havendo relatos de leitos que secaram com o tempo. Ainda que a atividade mineradora possa ter contribuído para este cenário, devemos considerar também que o desmatamento promovido pela agropecuária também pode ter contribuído para a diminuição dos recursos hídricos. Na secretaria do Meio Ambiente fomos informados que são recorrentes os pedidos de licenças ambientais para captação cada vez mais ampla dos recursos hídricos, impactando os lençóis freáticos e, assim, prejudicando o fornecimento de água tanto para a zona urbana quanto para a zona rural. Além da água escassa e poluída, o ar é contaminado diuturnamente pela poeira gerada em decorrência da atividade minerária. Em Crixás, os suspiros que levam para a atmosfera a poeira gerada na detonação e escavação subterrânea do minério ficam próximos da cidade, contaminando o ar que é respirado por todos moradores.

Em que pese toda esta situação de vulnerabilidade ambiental, mais ou menos semelhante nas três cidades pesquisadas e conhecida pelos

seus moradores, não se observa nenhuma medida concreta e efetiva das empresas mineradoras para reflorestamento e preservação das nascentes e mananciais, nem tampouco das matas ciliares. Não há projetos de recuperação do potencial hídrico, nem de controle e monitoramento da poluição do ar gerada pela atividade mineradora. Também não há um planejamento claro e conhecido pela comunidade quanto à destinação e reaproveitamento dos resíduos e rejeitos da mineração. Nota-se uma distância efetiva entre os projetos apresentados pelas empresas mineradoras para obter as licenças necessárias à exploração do minério e o que efetivamente visualizamos na pesquisa local.

As observações realizadas nos levam a pensar que sem que haja clareza sobre a degradação do meio ambiente e um planejamento específico de recuperação em cada município, envolvendo tanto a gestão pública, quando os cidadãos e a própria empresa mineradora, de modo responsável e comprometido com o futuro da comunidade, dificilmente haverá melhoria no que diz respeito às condições ambientais. As consequências, como podemos inferir, tendem a ser graves tanto à saúde ambiental, quanto à saúde das pessoas. Em acordo com Subsídios para construção da política nacional de saúde ambiental (BRASIL, 2005) não haverá mudanças sem “um conjunto de ações que proporcionam o conhecimento e a detecção de mudança nos fatores determinantes e condicionantes do meio ambiente que interferem na saúde humana, com a finalidade de identificar as medidas de prevenção e controle dos fatores de risco ambientais relacionados às doenças ou outros agravos à saúde” (BRASIL, 2005).

## **5 CONDIÇÕES DA SAÚDE:**

De acordo com o Sistema Único de Saúde (SUS), o desenvolvimento de ações, previstas constitucionalmente e em Leis Orgânicas, determina a responsabilidade dos gestores com a organização

de Conselhos de Saúde e participação em conferências municipais, estaduais e nacional de saúde. Uma das razões de existência destes órgãos e conferências está relacionada ao registro de dados em transparência, tanto relativos a índices de ocorrências quanto a ações, programas e políticas realizadas. Entretanto, é sabido que muitas doenças, doenças ocupacionais (ver o anexo sobre doenças associadas à atividade de mineração) e acidentes de trabalho não são identificados, reconhecidos e registrados pela falta denexo causal no momento de avaliações sociais e de diagnóstico médico. Em consequência, não há o devido registro nos canais e órgão competentes, ou, simplesmente, há omissão da devida notificação por motivos diversos, que vão desde o despreparo de gestores e de profissionais a uma potencial e deliberada omissão por parte do ente municipal e até mesmo das empresas mineradoras. Com base nestas considerações e em caráter preliminar, no campo da saúde, alguns pontos puderam ser percebidos e dados exploratórios colhidos, apontados e serão brevemente apresentados a seguir:

O período de instalação das transnacionais produziu um inchaço demográfico que trouxe problemas bem específicos para a saúde pública, principalmente em Alto Horizonte e Barro Alto, localidades em que a atividade mineradora é sensivelmente mais recente do que em Crixás. Há relatos, relativos à esta época, de aumento do índice de DSTs, gravidez infantil, gravidez indesejada, alcoolismo, tráfico de drogas e da violência em geral. Contudo, nessas localidades, os relatos apontam que, passada fase de instalação operacional, tais índices retornaram a níveis considerados normais e, atualmente, os municípios dispõe de uma rede estável de atendimento público de saúde.

Em Crixás existe um hospital público; seis unidades de saúde na cidade e uma unidade de saúde em Auriverde (município emancipado de Crixás, muito próximo geograficamente). Nestas unidades de saúde encontram-se cinco equipes de Saúde da Família completas (médico,

enfermeiro, auxiliares de enfermagem, agentes comunitários de saúde, cirurgião-dentista, auxiliar de consultório dentário ou técnico de higiene dental). Além da rede pública de atendimento à saúde, Crixás conta também com dois hospitais particulares. Destaca-se ainda que os trabalhadores das empresas mineradoras têm Plano de Saúde Bradesco e buscam atendimento nos hospitais particulares da cidade.

De acordo com a Secretaria de Saúde do município não há doenças ocupacionais relatadas, nem foi evidenciado índice específico de acidentes de trabalho (embora tenham negado ser alta a ocorrência), e tampouco há estatísticas sobre as doenças de maiores incidências no município. As doenças sexualmente transmissíveis (DSTs) tiveram um aumento considerável no início da atividade de mineração, quando da presença de população flutuante de trabalhadores de empresas especializadas para a instalação da mineradora.

Contudo, alguns indicadores de saúde pesquisados (IGBE/2017) revelam que a mortalidade infantil no município é de 16,6 óbitos por mil nascidos vivos, o que coloca o município em lugares de 1733º no país, 78º no Estado e 4º na microrregião. Internações por diarreia tem índice de 9,1 por mil habitantes, sendo 311º lugar no país, 12º no Estado e 3º na microrregião. Estes índices revelam que faltam políticas públicas eficientes para melhor controle e atuação em benefício da saúde da população.

Em Alto Horizonte existe um centro de saúde, com assistência multiprofissional (médicos, enfermeiros, cirurgiões-dentistas, psicólogo, fonoaudiólogo e fisioterapeuta); uma unidade de saúde que oferece atendimento, emergência e internação; duas equipes de Saúde da Família completas (médico, enfermeiro, auxiliares de enfermagem, agentes comunitários de saúde, cirurgião-dentista, auxiliar de consultório dentário ou técnico de higiene dental).

Os trabalhadores das empresas mineradoras têm o Plano de Saúde UNIMED Cerrado. Mas, como os estabelecimentos de saúde do

município são todos públicos, mesmo os funcionários que dispõe de assistência médica privada utilizam-se da rede pública de saúde de Alto Horizonte ou buscam atendimento na rede privada da cidade de Uruaçu, Porangatu ou Ceres. Nas situações mais graves, que exigem exames mais sofisticados e hospitalização, os pacientes são deslocados em ambulâncias, ou carros particulares, para as cidades próximas de acordo com as necessidades do paciente e possibilidades dos laboratórios e hospitais.

Assim como em Crixás, na Secretaria de Saúde do município fomos informados que não há doenças ocupacionais, tampouco há registro de índice específico de acidentes de trabalho ou estatísticas sobre as doenças de maiores incidências no município. Do mesmo modo, também, as doenças sexualmente transmissíveis (DSTs) tiveram um aumento considerável no início da atividade de mineração, quando da presença de população flutuante de trabalhadores, majoritariamente masculina, para a instalação da mineradora.

Os indicadores de saúde pesquisados (IGBE) revelam que a mortalidade infantil no município é de 10,53 óbitos por mil nascidos vivos, o que coloca o município em lugares de 3131º no país, 135º no Estado e 10º na microrregião. Internações por diarreia não tem dados disponíveis, talvez por não haver hospitais no município.

Em Barro Alto há um hospital público e uma unidade de saúde no interior. Os trabalhadores das empresas mineradoras têm o Plano de Saúde UNIMED Cerrado. Mas, como não há rede privada disponível para atendimento por este plano, passam a demandar assistência da rede pública de Barro Alto ou buscam atendimento na rede privada da cidade de Goianésia.

Assim como nas outras cidades, não há registro de doenças ocupacionais, índice específico de acidentes de trabalho ou estatísticas sobre as doenças de maiores incidências no município. As doenças sexualmente transmissíveis (DSTs) são as únicas cujo aumento foi observado no início



da atividade de mineração. Os indicadores de saúde pesquisados (IGBE) revelam que a mortalidade infantil no município é de 16,53 óbitos por mil nascidos vivos, o que coloca o município em lugares de 1743º no país, 79º no Estado e 5º na microrregião. Internações por diarreia é de 2,4 por mil habitantes, sendo 1360º lugar no país, 57º no Estado e 8º na microrregião.

Nos três municípios pesquisados as condições de saúde são impactadas diretamente pela deterioração das condições do meio ambiente e das condições sociais desencadeadas pela atividade de mineração. Por exemplo, a escassez (vazão diminuída e necessidade constante de se providenciar novos poços/fontes) e a falta de qualidade da água (esta condicionante essencial de saúde), são problemas comuns aos três municípios e representam sério componente de vulnerabilidade à saúde pública. Embora não tenhamos encontrado registros na Secretaria de Saúde, pudemos constatar junto à população, a ocorrência de diarreia e de problemas renais, os quais podem ser associados à qualidade da água. Cabe aprofundar o estudo a origem dos problemas constatados e sobre a possibilidade de serem decorrentes do impacto de atividade mineradora.

Do mesmo modo, a qualidade do ar sofre impacto com as práticas de mineração, sendo outro fator essencial à saúde social. Problemas respiratórios foram relatados nos três municípios. Do mesmo modo, embora não haja dados registrados oficialmente, a Silicose foi citada como a principal doença e foi associada exclusivamente à mineração (o que é equivocado, reducionista); ressaltando ainda que são poucos casos, e sempre sob a justificativa de que o trabalhador que a apresentou teria vindo de outros garimpos situados em outras cidades, ou seja, como não sendo desencadeada pela empresa atuante no município. Seguramente, cabe avaliação adequada quanto ao tipo de manifestação dos problemas respiratórios e aos fatores desencadeadores, para então se poder fazer eventual associação com atividade mineradora presente.

Em nenhum dos municípios, nos contatos preliminares com agentes públicos, houve menção a outra doença que não a Silicose com associação à mineração, nada foi identificado de alta incidência/ocorrência que possa ser relacionado com a mineração, os índices de acidentes de trabalho foram considerados usuais e não necessariamente associados à atividade específica de mineração, não foram apresentados dados oficiais de registro por nenhum deles.

Problemas sociais, com impacto no campo da saúde da população foram mencionados. Em todos os municípios, por exemplo, houve o reconhecimento de aumento no índice de DSTs, já comentado anteriormente. Contudo, há outros problemas relatados pelas secretarias de ação social que dizem respeito à problemas de depressão; prostituição infantil; maternidade de jovens; problemas com alcoolismo e outras drogas, principalmente em Crixás onde foi relatado o consumo de crack.

Tal relato demonstra a existência de ações em vista da identificação de problemas relativos à saúde, no entanto, o seu enfrentamento é localizado, fragmentário. Salvo ações pontuais, não foram reportados programas de ação contínua de prevenção e/ou promoção de saúde planejados e conduzidos, ou mesmo em parceria com o gestor público, pelas empresas mineradoras nos municípios. Ações planejadas e integradas deveriam, segundo Siquiera e outros estudiosos, “fazer parte de uma política ampla, em caráter mais global, e se fortalecerem como uma alternativa viável” (SIQUEIRA, et al., 2003). Neste mesmo sentido, o modelo de vigilância no campo da saúde e do meio ambiente nas políticas públicas recomenda “uma atuação contínua e sistemática ao longo do tempo, no sentido de detectar, conhecer, pesquisar e analisar os fatores determinantes e condicionantes dos agravos à saúde relacionados aos processos e ambiente de trabalho, em seu aspectos tecnológico, social, organizacional e epistemológico, com a finalidade de planejar, executar e

avaliar intervenção sobre esses aspectos, de forma a eliminá-los e controlá-los” (BRASIL, 1998).

Salientamos ainda que o cuidado com a saúde e com a saúde ambiental não se resumem em ações de produção de informação e levantamento de dados. É principalmente intervenção sobre os fatores que determinam e condicionam problemas de enfrentamento contínuo. As ações de vigilância epidemiológica, sanitária, em saúde do trabalhador e ambiental, têm sua organização dentro do Sistema Único de Saúde e são necessárias porque são direitos de cidadania (BRASIL, 2001).

## **6 CONDIÇÕES DE DESENVOLVIMENTO:**

A presente investigação, acerca das atividades de mineração e sua associação com os municípios e a população envolvida, tomou como perspectiva sob o ponto de vista dos direitos humanos, os quais, segundo Douzinas “foram concebidos como uma defesa contra o domínio do poder, a arrogância e a opressão da riqueza”. (2008, p. 16). Buscamos, portanto, discutir formas de desenvolvimento dos municípios sede das empresas mineradoras capazes de viabilizar condições sociais, educacionais, de saúde e ambientais compatíveis com a dignidade de seus cidadãos atuais e futuros.

Em todos os três municípios restou evidenciado que a empresa mineradora transnacional impacta o meio ambiente, a economia da cidade, a gestão pública da cidade, o modo e a qualidade de vida das pessoas. Se por um lado observamos a circulação de dinheiro, a oferta de empregos diretos e indiretos, a oferta de cursos técnicos visando a formação de mão-obra especializada, o aumento da população das cidades, o surgimento de novos bairros, bons prédios, carros novos, ampliação de redes de internet, tvs a cabo, celulares e outros confortos advindos do desenvolvimento econômico e urbano; por outro lado, observamos também vulnerabilidades,

que a gestão pública e os cidadãos não conseguem atenuar. Aquilo que comumente chamamos de desenvolvimento associa-se, antes, à circulação de dinheiro e à capacidade de compra que transparece na região central dos municípios, do que propriamente a melhoria das condições de vida presentes e futuras da população em geral de cada município. Esta concepção de desenvolvimento é compatível, por consequência, com déficits sociais, ambientais, educacionais e de saúde. Contudo, de um ponto de vista de direitos humanos a concepção de desenvolvimento passa da esfera da economia e do acesso a bens para o âmbito humano e coletivo, como podemos constatar no primeiro parágrafo do primeiro artigo da Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento da ONU:

“O direito ao desenvolvimento é um direito humano inviolável, em virtude do qual toda pessoa e todos os povos estão habilitados a participar do desenvolvimento econômico, social, cultural e político, para ele contribuir e dele desfrutar, no qual todos os direitos humanos e liberdades fundamentais possam ser realizadas” (ONU, ---)

Considerando o alargamento da noção de desenvolvimento, não podemos deixar de mencionar que o elevado PIB dos municípios estudados contribui para distorcer os índices GINI e IDH que dizem respeito mais diretamente ao desenvolvimento humano: às condições de saúde, escolaridade, concentração de renda, desigualdades. Pois, apesar do desenvolvimento econômico decorrente da mineração ser favorável nestas cidades, podemos observar grandes disparidades no acesso aos direitos econômicos, sociais e ambientais. Neste sentido, Feitosa adverte que

As altas taxas de desempenho macroeconômicos que levam mais a miséria relativa e a uma maior privação de direitos sociais básicos inibindo a verdadeira participação democrática, pouco significam em termos de efetividade de um tipo de desenvolvimento que garante direitos humanos, econômicos, sociais e ambientais (FEITOSA, ---, p. 371-372)

A reflexão que propomos tem como suposto que o desenvolvimento só se efetiva quando acompanhado da ampliação de garantia dos direitos humanos. O que significa entender o desenvolvimento como criação de riquezas, mas também como viabilização de acessos a ela; não de modo assistencial, mas como direito dos cidadãos de participar das decisões acerca de políticas públicas adequadas à comunidade. Assim, se na pesquisa realizada observamos que a gestão pública dos municípios é, em geral, centrada no componente da assistência e nos serviços assistenciais, que reforçam o clientelismo em relação às prefeituras e o alijamento dos cidadãos das esferas de decisão e ação, trata-se de buscar novas condutas de gestão a partir de ações de caráter coletivo, que parecem ser fundamentais para que a população tenha garantido seus direitos fundamentais.

Em que pese a importância de ações que viabilizem um desenvolvimento integral das pessoas e das comunidades, sabemos das enormes dificuldades que aí residem. De acordo com Jacob, Günther e Giatti, que investigaram a relação entre desenvolvimento e alternativas capazes de articular o global e o local, o indivíduo e a sociedade, a consciência e a ação, em um estudo sobre como a noção sustentabilidade aparece nas pesquisas e a produção científica da Universidade de São Paulo - 2012, a dificuldade do avanço rumo ao desenvolvimento social sustentável é enorme. E, em vista da ameaça de riscos e agravos socioambientais afirmam: existe “... uma restrita consciência na sociedade a respeito das implicações do modelo de desenvolvimento em curso.” (JACOB; P.R.; GÜNTHER, W.M.R.; GIATTI, L.L. 2012, p.331-339).

Em concordância com as dificuldades acima apresentadas, quais sejam, de um desenvolvimento social sustentável, alicerçado em alternativas que viabilizem a integração e o protagonismo dos sujeitos afetados, observamos – na pesquisa de campo realizada – que tais dificuldades decorrem, em grande medida, da falta de consciência acerca das consequências perversas do modelo desenvolvimentista atual. Ainda

que o presente artigo represente apenas uma primeira coleta de dados em reconhecimento de campo, podemos destacar desde já tanto os impactos danosos da atividade mineradora sobre o meio ambiente, a sociedade e os trabalhadores diretamente envolvidos no processo de laboral efetivo, quanto o alijamento dos sujeitos afetados dos espaços de decisão e ação sobre o que diz respeito às suas comunidades e à atuação das empresas mineradoras.

A atividade minerária é hoje considerada um expoente instrumento de desenvolvimento econômico mundial, em que pese as inúmeras denúncias de agressão ao meio ambiente e aos direitos humanos

que se expressam na contaminação das águas, na destruição dos modos de vida de homens e mulheres, na degradação e interrupção das relações com a terra, nos despejos forçados, nas magras compensações, no desemprego, na deterioração da saúde pública e da segurança e no avanço sobre áreas protegidas (ALGRANATI, TADDEI, SEOANE, 2011, p. 31).

Este carácter ambíguo da mineração é presente na atuação de grandes empresas transnacionais, sobretudo em suas atuações na América Latina e na África, como denunciam os autores de *Mineração transnacionais e resistências sociais na África e América Latina* lembrando que a exploração das riquezas minerais à custas dos povos autóctones tem origem no século XVI. Desde então, diversos ciclos de mineração se sucederam ajustando os interesses econômicos de empresas e governos às necessidades de sobrevivência das comunidades. No final século XX, impulsionado pela demanda de metais para o desenvolvimento agro-industrial e tecnológico, houve um aumento da atividade mineradora por empresas transnacionais, que se estabeleceram, de modo privilegiado, no “chamado Terceiro Mundo” (ALGRANATI, TADDEI, SEOANE, 2011, p. 6). Desde os anos 90, o Brasil, assim como vários outros países da América Latina e África, realizou

reformas favoráveis aos interesses das grandes empresas transnacionais impulsionando o novo ciclo de mineração e, com isso, mais um ciclo de pilhagem e exploração dos recursos naturais e humanos.

Neste contexto, o estudo realizado sobre as cidades de Crixás, Alto Horizonte e Barro Alto revela uma situação semelhante àquela relatada por ALGRANATI, TADDEI e SEOANE no artigo *Mineração transnacionais e resistências sociais na África e América Latina*. Ainda que as empresas mineradoras transnacionais estejam perfeitamente regularizadas segundo a legislação brasileira, pagando impostos e desenvolvendo ações de responsabilidade social, há inúmeros problemas decorrentes da atividade minerária, dos quais ainda não se têm por conhecidos e determinados seus nocivos efeitos sobre as condições sociais, educacionais, ambientais e de saúde da população.

Na pesquisa realizada consideramos fatores relacionados ao campo social, do meio ambiente, da educação e da saúde, obviamente em seu contexto macro e micro, em sua associação com a chegada, a presença e as perspectivas futuras de empresas com atividades de mineração em três municípios do Estado de Goiás. Constatamos que a atividade de mineração envolve exposição a fatores desencadeadores circunstâncias novas e imprevistas que tendem a impactar negativamente as pequenas comunidades rurais no que diz respeito aos seus costumes e à cultura popular, à formação educacional de crianças e jovens, ao desenvolvimento social, à agricultura familiar, à ocupação do solo, aos recursos hídricos, a qualidade do ar, à doença e a diversos riscos de agravos/acidentes de trabalho, que vulnerabilizam tanto o operário do setor extrativista mineral, quanto seus familiares e sua comunidade. Conhecer os riscos da atividade minerária e seus efeitos sobre as condições sociais, educacionais, ambientais e de saúde da população é fundamental para ações de promoção, proteção e recuperação da comunidade na qual se insere a empresa mineradora (SOUSA & QUEMELO, 2015).

## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS:

A pesquisa realizada, como já dissemos, tem um carácter inicial, exploratório, a fim de conhecer as condições sociais, educacionais, de saúde e ambientais de três cidades do interior do Estado de Goiás, sede de empresas mineradoras transnacionais. Seguramente observamos o desenvolvimento econômico destas cidades, com a chegada das transnacionais. Contudo, percebemos enormes contradições entre índices e realidade, entre promessas e efetividade, entre os direitos e suas garantias. O modelo de desenvolvimento econômico presente no mundo contemporâneo e, em particular, nestas cidades estudadas, não está comprometido com o desenvolvimento sustentável e respeitoso aos direitos humanos em vista não apenas do momento presente, mas também com vistas ao futuro das comunidades.

De modo recorrente, constatamos pouca ação da sociedade junto com a falta de iniciativas públicas em dois sentidos que nos parecem determinantes, sobretudo para o futuro da população. Em primeiro lugar, no sentido de aproveitar o momento de geração de riquezas públicas, por meio dos impostos pagos pelas empresas transnacionais de mineração, para empreender medidas de médio e longo prazo que desenvolvam o município de modo a torná-lo economicamente independente da empresa e capaz de soluções inovadoras que alavanquem o futuro desenvolvimento sustentável do município. Em segundo lugar, no sentido de efetivamente apurar a origem dos danos causados ao meio ambiente e à comunidade e responsabilizar os agentes causadores implementando medidas de recuperação e/ou minimização de danos conforme a possibilidade.

Desenvolvimento comprometido com a sustentabilidade e os direitos humanos impõe desafios teórico-práticos, de conhecimentos e de gestão, para o enfrentamento das desigualdades sociais, das necessidades educacionais, das consequências funestas para o meio ambiente e para



o contexto da saúde. Faz-se necessário, então, uma compreensão ética e uma conduta moral pautadas no respeito ao meio ambiente e ao sujeito humano em contexto de mineração, com o fito de assegurar respeito aos direitos humanos e à sustentabilidade plena, assim, à sobrevivência e vida humana digna (NAVES & FERNANDES, 2015).

## **8 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:**

ALGRANATI, C.; TADDEI, E.; SEOANE, J. Mineração transnacionais e resistências sociais na África e América Latina. GEAL; IBASE, 2011.

BRASIL. Portaria MS/GM n. 3.120, de 19 de julho de 1998. Aprova a Instrução Normativa de Vigilância em Saúde do Trabalhador no SUS. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, 14 jul. 1998.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Políticas de Saúde. Departamento de Atenção Básica. Área Técnica de Saúde do Trabalhador. Saúde do Trabalhador. Cadernos de Atenção Básica. Programa Saúde da Família, n. 5. 2001. 63 p.

BRASIL. Subsídios para construção da política nacional de saúde ambiental. Brasília, 2005. 49 p. Mimeografado.

DIRETORIA DE PROCEDIMENTOS ARRECADATÓRIOS. Departamento Nacional de Produção Mineral. Disponível em [sistemas.dnpm.gov.br/arrecadacao/extra/Relatorios/arrecadacao\\_cfem\\_substancia.aspx](http://sistemas.dnpm.gov.br/arrecadacao/extra/Relatorios/arrecadacao_cfem_substancia.aspx), Acesso em 08.10.2017.

DOUZINAS, Costas. O Fim dos Direitos Humanos. São Leopoldo: UNISINOS, 2009.

FEITOSA, Maria Luísa. Entre o direito econômico do desenvolvimento e o direito humano ao desenvolvimento: reflexões a partir do Brasil. In: BOURGORGUE-LARSEN, L.; MAUES, A.; MOJICA, B. (orgs). Rede

Direitos Humanos e Ensino Superior: Direitos Humanos e Políticas Públicas. Rede de direitos humanos e educação Superior, 2014.

GOIÁS - Instituto Mauro Borges [GOIÁS] – *Goiás em Dados*. Disponível em <http://www.GOIÁS.go.gov.br/pub/Godados/2017>. Acesso em 05/02/2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Disponível em: [cidades.ibge.gov.br/xtras/temas.php?lang=&codmun=520640&idtema=19&search=goias%257Ccrixas%257Cmapa-de-pobreza-e-desigualdade-municipios-brasileiros-2003](http://cidades.ibge.gov.br/xtras/temas.php?lang=&codmun=520640&idtema=19&search=goias%257Ccrixas%257Cmapa-de-pobreza-e-desigualdade-municipios-brasileiros-2003), Acesso em 08.10.2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE MINERAÇÃO [IBRAM] - Gestão e Manejo de Rejeitos da Mineração/Instituto Brasileiro de Mineração; organizador, Instituto Brasileiro de Mineração. 1.ed. - Brasília: IBRAM, 2016. 128 p.

JACOB; P.R.; GÜNTHER, W.M.R.; GIATTI, L.L. Agenda 21 e Governança. Estudos Avançados: v.26, n.74. p.331-339. 2012.

LEFF, Enrique. Saber ambiental. Sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder. Petrópolis: Vozes, 2015.

NAVES, B. T. O.; FERNANDES, F. R. Mineração e saúde socioambiental: o desafio ético contemporâneo entre o risco e a sustentabilidade. Revista Direito Ambiental e Sociedade, v. 5, n. 1, p. 106-128, 2015

PALACIN, Luiz. Goiás, 1722-1822 4ª Ed. Goiânia, oriente, 1972.

PORTO-GONÇALVES, Carlos Walter. A globalização da natureza e a natureza da globalização. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015.

SIQUEIRA, E.; ARAÚJO, T.; CASTRO, H.; FASSA, A. G. (Editorial). Ciência & Saúde Coletiva, v. 8, n.4, p. 842-845, 2003

SOUSA, M.N.N.; QUEMELO, P.R.V. Saúde do trabalhador e riscos ocupacionais na mineração. Rev. Bras. Pesq. Saúde. Vitória. V.7,n.2.p.269-271. 2015

## ANEXO: DOENÇAS ASSOCIADAS À ATIVIDADE DE MINERAÇÃO

Em microcontexto, cumpre evidenciar alguns conceitos e noções sobre agravos e doenças associados à atividade de mineração (BRASIL, 2001):

- **Acidente de trabalho:** o termo “acidentes de trabalho” refere-se a todos os acidentes que ocorrem no exercício da atividade laboral, ou no percurso de casa para o trabalho e vice-versa, podendo o trabalhador estar inserido tanto no mercado formal como no informal de trabalho. São também considerados como acidentes de trabalho aqueles que, embora não tenham sido causa única, contribuíram diretamente para a ocorrência do agravo.

- **Doenças relacionadas ao trabalho:** referem-se a um conjunto de danos ou agravos que incidem sobre a saúde dos trabalhadores, causados, desencadeados ou agravados por fatores de risco presentes nos locais de trabalho.

- **Doenças das vias aéreas:** estão diretamente relacionadas com materiais inalados nos ambientes de trabalho. Dependem das propriedades físico-químicas desses agentes, da susceptibilidade individual e do local de deposição de partículas (nariz, traquéia, brônquios ou parênquima pulmonar).

- **Pneumoconioses:** são patologias resultantes da deposição de partículas sólidas no parênquima pulmonar, levando a um quadro de fibrose, ou seja, ao endurecimento intersticial do tecido pulmonar. As pneumoconioses mais importantes são aquelas causadas pela poeira de sílica, configurando a doença conhecida como silicose, e aquelas causadas pelo asbesto, configurando a asbestose.

- **Silicose:** é a principal pneumoconiose no Brasil, causada por inalação de poeira de sílica livre cristalina (quartzo). Caracteriza-se por um

processo de fibrose, com formação de nódulos isolados nos estágios iniciais e nódulos conglomerados e disfunção respiratória nos estágios avançados. Atinge trabalhadores inseridos em diversos ramos produtivos: na indústria extrativa (mineração subterrânea e de superfície); no beneficiamento de minerais (corte de pedras, britagem, moagem, lapidação); em fundições; em cerâmicas; em olarias; no jateamento de areia; na escavação de poços; polimentos e limpezas de pedras.

- **Intoxicações exógenas:** destas, vale apontar o chumbo e o mercúrio.

O chumbo é um dos metais mais presentes na Terra, podendo ser encontrado, praticamente, em qualquer ambiente ou sistema biológico, inclusive no homem. As principais fontes de contaminação ocupacional e/ou ambiental são as atividades de mineração e indústria, especialmente fundição e refino. A doença causada pelo chumbo é chamada de saturnismo.

O mercúrio (hidrargirismo) e seus compostos tóxicos (mercúrio metálico ou elementar, mercúrio inorgânico e os compostos orgânicos) ingressa no organismo por inalação, por absorção cutânea e por via digestiva. As três formas são tóxicas, sendo que cada uma delas possui características toxicológicas próprias. O mercúrio metálico é utilizado principalmente em garimpos, na extração do ouro e da prata, em células eletrolíticas para produção de cloro e soda, na fabricação de termômetros, barômetros, aparelhos elétricos e em amálgamas para uso odontológico.

- **Dermatoses ocupacionais:** embora benignas em sua maioria, constituem problema de avaliação difícil e complexa. Referem-se a toda alteração da pele, mucosas e anexos, direta ou indiretamente causada, condicionada, mantida ou agravada pela atividade de trabalho. São causadas por agentes biológicos, físicos e, principalmente, por agentes químicos. Aproximadamente, 80% das dermatoses ocupacionais são provocadas por substâncias químicas presentes nos locais de trabalho, ocasionando quadros do tipo irritativo (a maioria) ou do tipo sensibilizante.

- **Distúrbios mentais e trabalho:** o trabalho tem sido reconhecido como importante fator de adoecimento, de desencadeamento e de crescente aumento de distúrbios psíquicos.

# **A (IN)COMPATIBILIDADE ENTRE A EXPLORAÇÃO DA ENERGIA NUCLEAR E OS DIREITOS HUMANOS: o caso da mina cearense de urânio de Itataia**

*Ana Maria D'Ávila Lopes<sup>1</sup>*

*Martonio Mont' Alverne Barreto Lima<sup>2</sup>*

*Luis Haroldo Pereira dos Santos Junior<sup>3</sup>*

*Midred Cavalcante Barreto<sup>4</sup>*

*Tiago Alves de Araújo<sup>5</sup>*

## **INTRODUÇÃO**

Dotado de significativa riqueza natural, o Brasil desponta no contexto econômico internacional como um importante ator, suprindo determinados mercados externos com uma miríade de produtos ou importando aqueles insuficientes. A exploração e a comercialização de recursos minerais constitui, por exemplo, uma de suas principais atividades, destacando-se as amplas jazidas de urânio e fosfato, com amplo potencial de suprir a demanda interna, no caso do primeiro, ou reduzir a

---

1 Professora Titular do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Fortaleza.

2 Professor Titular do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Fortaleza.

3 Graduando em Direito pela Universidade de Fortaleza.

4 Graduanda em Direito pela Universidade de Fortaleza.

5 Graduando em Direito pela Universidade de Fortaleza.

dependência externa, no caso do segundo. Em função das reservas destes bens em seu solo, a cidade de Santa Quitéria, no estado do Ceará, ocupa um papel estratégico no cenário econômico brasileiro. O empreendimento destinado à sua exploração, todavia, é permeado de tensões, em virtude da (in)observância dos marcos regulatórios que limitam suas ações, entre os quais estão aqueles destinados à proteção dos direitos humanos, com destacada proeminência dos direitos ambientais e sociais.

Nesse contexto, o presente trabalho objetiva analisar as possíveis tensões entre os empreendimentos destinados à oferta de energia nuclear como uma fonte energética alternativa e a normativa nacional e internacional referente aos direitos humanos, buscando compreender como estes constituem um limite às iniciativas desenvolvimentistas, com ênfase na mina de urânio e fosfato localizada no município de Santa Quitéria. Para tanto, além da consulta bibliográfica e doutrinária no âmbito brasileiro e internacional, foram realizadas entrevistas a autoridades e moradores desta cidade, assim como de Angra dos Reis, no estado de Rio de Janeiro, onde se encontram localizadas as duas usinas nucleares em funcionamento no Brasil, no intuito de saber a posição adotada em face da exploração da mina, em uma abordagem qualitativa.

Dessa forma, o texto estrutura-se em cinco partes. Na primeira será analisado o processo histórico de desenvolvimento da energia nuclear e a inserção brasileira nessa atividade, paralelamente à conceituação de seus principais elementos e os marcos normativos nacionais e internacionais que regulam a matéria. Posteriormente, serão identificadas as características das fontes de urânio existentes no Brasil, incluindo Santa Quitéria, com o fito de compreender sua relevância estratégica nos objetivos energéticos brasileiros e a busca pela autonomia produtiva nesta seara, situando a posição da população no enfrentamento da temática. Seguidamente, os limites e as potencialidades entre a perspectiva desenvolvimentista manifestada pela oferta de energia nuclear e os direitos humanos constituirão o foco de análise, visando, a

partir do exame da realidade de outros países e da realidade local, perscrutar as possibilidades proporcionadas pelo acúmulo de experiência e debates de forma a garantir a observância dos bens jurídicos essenciais aos seres humanos. Finalmente, na quarta e quinta partes, serão relatados os resultados das pesquisas de campo realizadas em Angra dos Reis (RJ) e em Santa Quitéria (CE), executadas com o objetivo de compreender *in loco* a (in)compatibilidade entre a exploração nuclear e o respeito aos direitos humanos.

Apesar da natural desconfiança para com a energia nuclear, em virtude dos temores advindos com os acidentes, esta fonte desponta como uma das principais alternativas energéticas sustentáveis. O Brasil, a despeito das grandes perspectivas na eventual exploração de suas jazidas de urânio e fosfato, deve conduzir este processo tendo como referencial a normativa referente aos direitos humanos, assegurando à população os instrumentos necessários em busca de transparência e viabilização de seu papel ativo nas escolhas oportunamente formuladas.

## **1 ENERGIA NUCLEAR E DESENVOLVIMENTO**

Ao longo do tempo, as diversas fontes de energia exploráveis pelo homem têm provocado questionamentos acerca da sua viabilidade e do grau de interferência no meio ambiente. Essa situação tem se acentuado ainda mais com o advento da exploração do urânio para a produção de energia nuclear, tendo em vista a sua alta potencialidade para danificar o entorno ambiental. Diante disso, no presente tópico, objetiva-se discutir os aspectos positivos e negativos sobre o tema, a partir de uma análise histórica e normativa.

### **1.1 Aspectos histórico-conceituais da energia nuclear**

A energia nuclear começou a ser estudada na década de 40 a partir das descobertas de Lise Meitner, Otto Hahn e Fritz Strassman, relativos à



utilização da energia oriunda da fissão do átomo de urânio (GONÇALVES-MAIA, 2012). O italiano Enrico Fermi, o alemão Albert Einstein e o húngaro Leo Szilard foram os principais cientistas responsáveis pelos estudos sobre a energia nuclear. Eles partiram da hipótese da possibilidade de ocorrer uma “reação em cadeia”, por meio da qual, uma vez iniciada, os átomos de urânio liberariam sucessivamente grande quantidade de energia. Essa reação inicia-se com o bombardeamento com nêutron do urânio, ocorrendo a fissão e liberando partículas de nêutron e energia, atingindo novos átomos de urânio, resultando no que foi chamado de “reação em cadeia” (CNEN).

Diante da potencialidade destrutiva dessa energia, os mesmos interesses que deflagraram a Segunda Guerra Mundial impulsionaram as pesquisas do urânio com finalidades bélicas (LIMA, 2014), dando lugar à construção da bomba atômica que iria destruir Hiroshima e Nagasaki.

Somente na década de 60 o urânio começou a figurar como fonte primária de matriz energética, crescendo substancialmente até o final da década de 70 quando, em virtude da forte oposição dos ambientalistas acerca do risco dessa exploração, os investimentos na área, realizados principalmente pelos Estados Unidos, Canadá, França e Alemanha, foram praticamente paralisados. Especulava-se, também, que os países que utilizavam o urânio como fonte de energia poderiam utilizá-lo também para finalidade bélica. Acrescentava-se a isso, a preocupação em relação aos novos atores emergentes no cenário pós-Guerra Fria:

[...] O agravamento das linhas de divisão ideológica e a persistência de conflitos regionais não resolvidos acabaram por aumentar os incentivos à aquisição de armas nucleares, inclusive por parte de Estados delinquentes ou atores não estatais. Os cálculos de insegurança mútua que produziam moderação durante a Guerra Fria não se aplicam nem de longe na mesma medida [...] aos novos integrantes do campo nuclear, e muito menos ainda aos atores não estatais. [...]. (KISSINGER, 2015, p. 338).

Foi necessário o transcurso de trinta anos para que novos posicionamentos apaziguassem a oposição realizada a essa modalidade de geração de energia. Mesmo com a existência de riscos, surgiram posicionamentos favoráveis à instalação de novas centrais, especialmente diante da disponibilidade de urânio para seu uso como combustível primário em alguns países; a sua baixa emissão de gás carbônico, sendo considerada uma energia limpa; e as medidas de seguridade implementadas nas usinas. Esses fatores influenciaram para que novos investimentos, a partir dos anos 2000 (DUARTE, 2014), voltassem a ser feitos no âmbito nuclear.

Nesse contexto, a energia nuclear tornou-se a quarta maior fonte de energia do mundo, estando o carvão, o gás natural e a hidroeletricidade à sua frente (ANEEL, 2008). Países como Rússia, Estados Unidos, China e membros da União Europeia utilizam a usina nuclear como importante gerador de eletricidade. A França possui 59 centrais nucleares que geram 78% da eletricidade lá consumida (CARVALHO, 2012).

O Brasil, por outro lado, dispõe de uma das maiores reservas mundiais de urânio – 7ª posição no globo (ABDAN, 2014), ao mesmo tempo que “domina o ciclo do combustível nuclear” (FGV, 2016, p. 11). O combustível utilizado nas usinas brasileiras pode ser totalmente produzido no país, visto que o processo de enriquecimento do urânio já é realizado pela Indústrias Nucleares Brasileiras – INB, dominando, dessa forma, desde a extração do mineral à utilização do combustível nas usinas.

O processo de enriquecimento do urânio é necessário para a obtenção da energia nuclear. Esse processo se dá em três etapas: a) mineração e beneficiamento: nesta etapa, o urânio é extraído da natureza e levado a uma unidade de beneficiamento, onde passa por um processo de purificação e concentração, obtendo-se um tipo de sal de cor amarela (*yellowcake*); b) conversão: o *yellowcake* é dissolvido, purificado e convertido para o estado gasoso; c) enriquecimento: há a concentração dos átomos de

urânio 235, que serve como combustível nas usinas nucleares. Nas usinas, esse átomo enriquecido é posto em um procedimento de fissura, liberando lentamente energia em forma de calor e aquecendo a água existente no interior de reatores em um sistema separado, produzindo vapor e movimentando as turbinas. A separação entre o sistema contendo material radioativo e o sistema de refrigeração e geração de vapor é importante para manter a segurança contra a radioatividade emitida pelo átomo de urânio e, assim, gerar energia limpa (ANEEL, 2008).

Apenas em 1956 iniciou-se o programa nuclear brasileiro, que deu origem a usina de Angra I e posteriormente Angra II, adiante analisado neste estudo (ANEEL, 2008).

## **1.2 Marco normativo internacional e nacional da exploração e uso da energia nuclear**

Após a Segunda Guerra Mundial e o lançamento das bombas atômicas pelos Estados Unidos da América (EUA) em Hiroshima e Nagasaki, em 1945, fizeram convergir as preocupações em torno da adoção de meios para conter a utilização bélica da energia nuclear e evitar a proliferação de tais armamentos.

A despeito dessa capacidade destrutiva, outros usos nucleares para fins pacíficos foram estimulados, tendo em vista novos avanços científicos que permitiram compreender o potencial desta fonte de energia. Entre tais perspectivas, descortinou-se sua viabilidade energética, o que levou a uma tentativa de cooperação para a regulamentação do seu uso, no âmbito nacional e internacional (BUCK, 1983).

Parte dessa iniciativa, conforme Sergio Duarte (2014), deveu-se à atuação dos EUA durante a presidência de Dwight Eisenhower, que instituiu, no âmbito nacional, o programa *Átomos para a Paz*, em 1953, derivado do *Atomic Energy Act*, de 1946, com o objetivo de criar um

organismo civil para desenvolver pesquisas nessa área. Com base nessa iniciativa, foi proposta a criação de um órgão internacional no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU). Assim, em 1957, foi criada *Internacional Atomic Energy Agency* – IAEA, para promover a pesquisa e o desenvolvimento em energia nuclear, assim como para regular e fiscalizar os usos nucleares pelos Estados.

Em 1968, em um contexto global no qual vários Estados já dispunham do material e da tecnologia nuclear, foi adotado o Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares (ONU, 1968), que, embora tivesse por escopo, precipuamente, o desarmamento por meio da proibição da produção de materiais bélicos nucleares, também restringiu o uso da energia nuclear para fins estritamente pacíficos. Ressalta-se, entretanto, o incentivo dado para a cooperação entre os Estados na transferência de materiais e equipamentos (artigo 2º), mesmo para a exploração da atividade mineradora, garantindo-se, inclusive, o direito de cada Estado-parte de continuar com suas próprias pesquisas e usos para fins pacíficos (artigo 4º), sob o controle, porém, de organismos internacionais, como a própria IAEA, cuja função foi expressamente prevista (artigo 3º), a fim de manter os Estados signatários estritamente restritos aos objetivos civis. Contudo, Martonio Mont’Alverne Barreto Lima chama a atenção para a duplicidade com que o Tratado tratou a posse e o domínio da tecnologia nuclear

O maior desafio e a maior deficiência do TNP não estão na duplicidade com que trata a posse e o domínio da tecnologia nuclear. O TNP mantém e perpetua uma imensa desigualdade internacional para o uso da energia nuclear ao estabelecer distintas categorias de Estados partes: nuclearmente armados e não nuclearmente armados, determinados a assim permanecerem. Não se pode esperar outra coisa senão o inconformismo e atitudes clandestinas, cada um a seu modo, para a corrida armamentista (LIMA, 2014, p. 12).

O Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares foi ratificado pelo Brasil em 2 de julho de 1998, por meio do Decreto Legislativo nº 65, entrando em vigor através do Decreto nº 2.864, de 17 de dezembro de 1998 (BRASIL, 1998).

Todavia, por ser uma atividade que expõe a riscos a saúde dos trabalhadores diretamente envolvidos, cada Estado, além de estabelecer as diretrizes para essa atividade nos moldes fixados pelo Tratado, deve observar os padrões estabelecidos pela *International Commission on Radiological Protection* (WNA, 2017). A própria IAEA, como resultado de uma conferência internacional em 2009, publicou um guia para essa atividade, com foco nas águas subterrâneas, resíduos e proteção contra a radiação (IAEA, 2009). A *Organisation for Economic Co-Operation and Development* – OECD, por sua vez, também publicou um estudo referente a esta exploração, objetivando esclarecer aspectos centrais a atividade mineradora, entre os quais sua regulação e seus eventuais ganhos econômicos (OECD, 2014).

Inserido nesse contexto global desponta o Estado brasileiro, cujos marcos regulatórios remontam ao governo de Getúlio Vargas. Imbuído de um viés autonomista, em razão da hegemonia norte-americana nesse campo, Getúlio Vargas buscou estabelecer as diretrizes de exploração na seara nuclear, razão pela qual foi criado o Conselho Nacional de Pesquisa (CNPq), em 1951.

Anos mais tarde, em 1956, foi criada a Comissão Nacional de Energia Nuclear (CNEN), órgão responsável pelo controle e monitoramento da exploração dessa energia, adquirindo papel de destaque nessa incipiente política energética nuclear nacional.

Posteriormente, em 1962, foi sancionada a Lei nº 4.118 (BRASIL, 1962), dispondo sobre a política nacional de energia nuclear, constituindo o principal documento normativo brasileiro relativo à matéria. Assegurando o monopólio da União na sua exploração (artigo 1º),

garantiu também o status da CNEN como autarquia federal, responsável pela administração do Fundo Nacional de Energia Nuclear (artigo 19). As minas e jazidas que contenham material necessário à produção de energia atômica são consideradas reservas nacionais, sob domínio imprescritível e inalienável da União.

A despeito de tal política autonomista iniciada por Vargas, foi celebrado, em 1955, o *Acordo de Cooperação para o Desenvolvimento da Energia Atômica* com os EUA, através do qual o Brasil comprometia-se a importar a tecnologia norte-americana e exportar matéria prima. Contudo, após o governo dos EUA rever tal parceria e cancelar o fornecimento de urânio enriquecido ao Brasil, as autoridades nacionais, já sob regime da ditadura civil-militar iniciada em 1964, voltaram-se para a celebração de um novo acordo, desta vez com a Alemanha, em 1975, tendo por objetivo a construção de instalações e a importação da tecnologia alemã durante 15 anos, desenvolvendo-a, porém, no próprio território brasileiro, uma vantagem significativa em relação àquele firmado com os EUA (BRANDÃO, 2008), cuja análise far-se-á pormenorizadamente no tópico seguinte.

Com o processo de redemocratização, promulgou-se a Constituição Federal em 5 de outubro de 1988 (BRASIL, 1988) que, além de consagrar como bens da União os recursos minerais (artigo 20, IX), estabeleceu que a exploração da atividade nuclear estaria sujeita a várias condições, dentre as quais, a finalidade pacífica (artigo 21, XXIII, “a”), inviabilizando, pois, qualquer iniciativa fora deste restrito âmbito.

### **1.3 A exploração da energia nuclear no Brasil**

A energia nuclear é responsável pelo fornecimento de 3% da eletricidade no Brasil (WNA, 2017). Atualmente, o país depende fortemente do abastecimento de energia através de hidrelétricas.

Todavia, essa elevada dependência provoca instabilidade na obtenção de eletricidade, uma vez que a produção de energia por meio das hidrelétricas está eminentemente associada às variações climáticas, como ocorreu com a grande seca de 2001, que provocou uma grave escassez de energia, assim como no início de 2015, quando também houve grandes percalços (VOITCH, 2015). Deste modo, a política nacional tenciona a diminuição de tal dependência, procurando-se investir em novas fontes energéticas, como a energia nuclear.

Essa preocupação se remonta a inícios da década de 1950, quando o Estado brasileiro, por meio do Conselho Nacional de Pesquisa, começou a investir em tecnologia nuclear, tendo seu desenvolvimento potencializado sob a ditadura civil-militar de 1964 a 1985. Em 1970, foram realizadas licitações para a construção da primeira usina nuclear. A companhia norte-americana *Westinghouse*, licitante vencedora, iniciou a construção da usina de Angra 1 em 1971, em um local costeiro entre o Rio de Janeiro e São Paulo, onde funciona, atualmente, o Complexo Nuclear Central Almirante Álvaro Alberto (CNAAA), no estado do Rio de Janeiro (WNA, 2017).

Em 1975, o governo adotou uma política de autossuficiência em tecnologia nuclear, assinando um acordo com a Alemanha Ocidental para o fornecimento de oito unidades nucleares ao longo de 15 anos. As usinas de Angra 2 e Angra 3 seriam construídas com equipamentos da *Kraftwerk Union*. O acordo envolveu também a transferência de tecnologia nuclear; a obtenção de combustíveis nucleares; a criação de uma infraestrutura de suporte ao programa nuclear e a formação e treinamento de equipes competentes nesse campo (TÁVORA, 1974, p. 105). A Política Nuclear Brasileira daquela época possuía diretrizes voltadas à independência nacional. Nesse sentido, buscou criar uma indústria nuclear brasileira baseada na absorção da técnica estrangeira e dependente apenas de matérias-primas nucleares nacionais.

Para consecução dos objetivos dessa política nuclear, foi criada a estatal Empresas Nucleares Brasileiras S.A. - Nuclebrás. Contudo, os problemas econômicos vivenciados pelo Brasil interromperam a construção dos reatores brasileiro-alemães, e o programa nuclear foi reorganizado somente no final dos anos 80.

Em 1988, a Indústrias Nucleares do Brasil S.A. - INB, empresa estatal de economia mista vinculada ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação que exerce, através de monopólio concedido pela União, a produção e comercialização da matéria atinente à energia nuclear, nos termos do artigo 177, V, da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), assumiu as subsidiárias da Nuclebrás. A incumbência para construção de Angra 1 e 2 foi transferida à concessionária Furnas Centrais Elétricas S.A. Furnas, subsidiária da Eletrobrás. A construção de Angra 2 teve início em 1976 mas, devido à falta de recursos financeiros e ao crescimento inferior ao esperado da procura, teve suas obras paralisadas, sendo retomadas apenas em 1995, com US \$ 1,3 bilhão de novos investimentos fornecidos por bancos alemães, Furnas e Eletrobrás. Em 1997, as operações nucleares de Furnas se fundiram com a Nuclen, ex-filial da Nuclebrás, que participou da KWU, para formar a Eletrobrás Termonuclear S.A. - Eletronuclear, nova subsidiária da Eletrobrás e responsável por toda a construção e operação de usinas nucleares. Somente no final de 2000, a usina de Angra 2 começou a funcionar. Em maio de 2015, o governo anunciou que Angra 3 seria a última usina nuclear construída como um projeto de obras públicas, abrindo o caminho para o capital privado nas próximas quatro unidades (CABRAL, 2011).

As atividades das usinas são fiscalizadas pela CNEN, responsável pelo licenciamento e supervisão de todas as instalações nucleares. Além CNEN, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) é responsável pela efetuação do licenciamento ambiental das instalações nucleares, sem esquecer, por outro lado, da



fiscalização da *International Atomic Energy Agency* (IAEA). A IAEA, dentre outras funções, fiscaliza se um Estado está violando o compromisso internacional de não desenvolver programas de armas nucleares, conforme o Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares, do qual o Brasil faz parte.

Atualmente, a capacidade brasileira de produção de urânio é de 400 toneladas/ano. Todavia, a tendência é aumentar essa capacidade para 800 toneladas e depois, alcançar 1.200 toneladas/ano sob a forma de concentrado de urânio (INB, 2017).

## **2 JAZIDAS E MINAS BRASILEIRAS DE URÂNIO**

No Brasil, o urânio começou a ser minerado em 1982, em Caldas (MG), reserva que foi explorada por 13 anos, abastecendo as usinas de Angra 1 e 2 e demais programas de desenvolvimento tecnológico nuclear. Com as descobertas de outras reservas, a Indústrias Nucleares Brasileiras (INB) encerrou a produção dessa mina em 1995. O urânio passou a ser explorado em Caetité (BA), única mina atualmente em funcionamento em toda América Latina, que detém capacidade para produção de aproximadamente 400 toneladas/ano de concentrado de urânio, suficiente para abastecer as usinas de Angra 1 e Angra 2. Todavia, há uma reserva de, em média, 309.000 t de U<sub>3</sub>O<sub>8</sub>, distribuída entre os estados da Bahia, Ceará, Minas Gerais, Paraná, entre outros (MATOS; RUBINI, 1999).

### **2.1 Mina de Caetité (BA)**

A presença da energia nuclear na matriz energética brasileira corresponde atualmente a apenas 3%. Contudo, Estudos conduzidos pela FGV-SP, apresentados pela Associação Brasileira para o Desenvolvimento de Atividades Nucleares (ABDAN, 2014), apontam para o crescente

consumo desse tipo de energia, estimando sua participação em cerca de 12% em 2040. Com o objetivo de atender ao crescimento desta demanda, no Plano Nacional de Energia 2030, adotado em 2007 (BRASIL, 2007), estimula-se a exploração de jazidas de urânio capazes de fornecer o material exigido pelas usinas nucleares Angra 1 e Angra 2, localizadas em Angra dos Reis (RJ), assim como das possíveis novas usinas que venham a ser instaladas.

Nesse contexto, relevante posição é ocupada pela Mina de Caetité, localizada a aproximadamente de 640 km de Salvador (BA), por ser a única mina de urânio em exploração na América Latina. Essa característica faz com que a Mina de Caetité sirva como referencial para a análise da exploração de outras minas, como em Santa Quitéria (CE).

Com uma população estimada em 53.000 habitantes, a cidade de Caetité está inserida no sertão baiano, possuindo como uma de suas principais atividades econômicas a mineração. Nela está presente, como visto acima, a única mina de urânio em exploração no Brasil, fornecendo a matéria-prima a partir da qual se produz o combustível que abastece as usinas nucleares brasileiras. Sob a responsabilidade da INB, a exploração da mina produz, anualmente, cerca de 400 toneladas de urânio.

Descoberta em 1976, a mina recebeu as instalações para o empreendimento em 1997 e teve iniciada suas operações em 2000, após a autorização da Comissão Nacional de Energia Nuclear (CNEN), em uma área correspondente a 1.700 hectares. Devido à grande quantidade de mineral localizado, estimado em 100 mil toneladas, foram abertas diferentes jazidas para mineração, embora ainda existam outras que aguardam os trâmites legais necessários, como a obtenção de licenças ambientais, podendo a capacidade anual chegar a 800 toneladas após o início da exploração da futura mina do Engenho, também na mesma unidade de Caetité. Conforme dados da própria INB, desde o início das atividades na região foram extraídas 3.750 toneladas de urânio (INB),

quantidade suficiente para suprir a atual demanda energética. Uma das vantagens dessa unidade de produção é a possibilidade de extração a céu aberto, sem a necessidade de iniciar um processo subterrâneo, o que exigiria mais tempo e mais custo, embora apresente maior segurança.

Tendo em vista a necessidade de observar diversos procedimentos – como a mineração, a conversão e o enriquecimento, vistos no tópico antecedente – para que o urânio possa ser utilizado como combustível nas usinas nucleares, apenas a mineração e o beneficiamento são realizados em Caetité, sendo a conversão feita em solo europeu, para, posteriormente, retornar ao Brasil (INB).

Todavia, inerentemente a tais empreendimentos estão os riscos decorrentes dessa atividade. Mesmo ocorrendo, periodicamente, visitas de técnicos à região de Caetité para a análise de amostras acerca de possíveis contaminações, há reclamos por parte da população de não ter acesso a esses dados. Conforme noticiado pelo jornal *Estadão* em 2015 (ESTADÃO, 2015) e já denunciado pela ONG internacional Greenpeace em 2008 (GREENPEACE, 2008), houve uma contaminação das águas em virtude do urânio explorado na mina. Tal fato gerou apreensão por parte dos moradores locais, além de expor um temor já latente em diversos setores da população. Como consequência, várias denúncias foram feitas contra a INB, acusando-a de omitir informações à comunidade acerca de possíveis violações às normas de segurança socioambiental (GREENPEACE, 2008).

Em 2016, a ONG Conectas, junto com outras organizações nacionais e internacionais de proteção aos direitos humanos, apresentou 14 denúncias contra o Estado brasileiro perante a Comissão Interamericana de Direitos Humanos, em casos envolvendo a violação destas normas em virtude de empreendimentos voltados à mineração. Entre tais casos está a mina de Caetité, cujo fundamento para a apresentação da denúncia foi a constatação, em 2010, de contaminação radioativa em amostras de água consumida por seres humanos e animais, endossando o

significativo percentual de exposição da população ao material radioativo (CONNECTAS, 2016).

Constata-se, assim, um grande descontentamento em relação às propostas feitas à população. Após anos de exploração, não têm sido observadas as vantagens prometidas, como o incremento da renda e as oportunidades de trabalho, mas verifica-se que, em muitos casos, houve a piora da situação, especialmente dos agricultores.

## 2.2 Mina de Itataia (CE)

A mina de Itataia, a maior em urânio e fosfato no Brasil, encontra-se localizada em Santa Quitéria, no sertão do estado Ceará, a 222 km de Fortaleza, capital do estado do Ceará. Foi descoberta em junho de 1976, mediante pesquisas geológicas realizadas pela antiga Nuclebrás. Detém vasta riqueza em urânio e fosfato, encontrados sob a forma associada, recebendo o nome técnico de colofanito. O fosfato, elemento prevalecente, é estimado em uma total de 8,9 milhões de toneladas, enquanto as reservas de urânio sobejam cerca de 80 mil toneladas (INB, 2017).

Em função disso, foi instituído o Consórcio Santa Quitéria, parceria entre a INB e a empresa privada Galvan<sup>6</sup>, que realiza atividades de mineração, industrialização e distribuição de fertilizantes fosfatados, com o objetivo de implantar um projeto de mineração, para que seja produzido, por ano, cerca de 240.000 toneladas de fosfatos e 1.600 toneladas de urânio concentrado (INB, 2017). Após a extração do minério, este passará por um inédito processo tecnológico de purificação, desenvolvido com a participação do Instituto de Energia Nuclear – IEN, no qual o fosfato

---

6 “O Grupo Galvani tem sua origem na década de 1930, em São João da Boa Vista, interior de São Paulo. Na década de 1970, iniciou a atuação no mercado de fertilizantes. Atualmente, trabalha desde a mineração, beneficiamento, até a produção e distribuição de fertilizantes fosfatados. Possui unidades nos estados de São Paulo, Minas Gerais, Bahia, Mato Grosso e Ceará. Em dezembro de 2014, formou uma *joint-venture* com a Yara, que passou a ter 60%

será separado do urânio, permanecendo com a empresa Galvani, para ser utilizado na produção de ácido fosfórico, destinado à fabricação de fertilizante fosfatado e fosfato bicálcico, este último, quando misturado ao sal marinho, origina o sal mineral utilizado na ração animal.

No que concerne ao urânio, após passar pelo processo de purificação e concentração, cuja responsabilidade é da INB, para se transformar em concentrado de urânio (*yellowcake*), será embalado e exportado para passar por outros processos industriais até ser transformado em combustível para a geração de energia elétrica, que será aumentada em cerca de 6%. O investimento total para o enraizamento do Projeto perfaz, em média, o valor de R\$ 860 milhões de reais (CONSÓRCIO SANTA QUITÉRIA, 2014).

### **3 ENERGIA NUCLEAR E OS DIREITOS HUMANOS**

O processo de encurtamento de fronteiras entre os Estados, consequência do fenômeno da globalização, vem consolidando um mundo crescentemente interligado, em especial na seara econômica. O encadeamento dos atores econômicos nacionais e internacionais, cujo fulcro reside na livre circulação de capitais, bens, pessoas e serviços, denota uma relação permeada de tensões, ampliando o escopo de análise na formulação de políticas para além dos limites territoriais estatais (FRIEDMAN, 2014). Estimulados pela competição ínsita a este sistema global, os Estados buscam aprimorar suas variáveis econômicas a fim de inserir-se de forma competitiva em tal mercado.

Neste aspecto, a perspectiva desenvolvimentista assume um papel de destaque nos objetivos políticos e econômicos estatais, assentada

---

das participações da empresa. Fundada na Noruega e com atividades no Brasil desde 1977, a Yara - uma companhia global com presença em todo o mundo e vendas para 150 países - oferece soluções para a agricultura sustentável e o meio ambiente” (INB, 2017).

essencialmente na criação de riquezas, cujo critério de medição consiste no Produto Interno Bruto (PBI). Contudo, o mero crescimento econômico em termos monetários tem sofrido críticas no que tange aos seus objetivos, em virtude de se desligar, finalisticamente, dos escopos sociais redistributivos (SEN, 2010). Em muitos países, apesar das taxas elevadas de crescimento, não se tem verificado uma melhora na qualidade de vida da população, verificando-se um aumento das desigualdades sociais e da concentração de renda (NUNES, 2003). Além disso, seu custo ambiental, social e político vem sendo severamente questionado, ao levar à degradação ambiental, à frequente desconsideração para com os direitos trabalhistas e ao fortalecimento lobista de grupos ligados aos diversos setores da economia (SEN, 2010).

Atentos a este descompasso, trabalhos como o de Amartya Sen (2010) postulam uma aproximação dos aspectos quantitativos e qualitativos do desenvolvimento, atuando este como o escopo a ser alcançado e possibilitado pelo primeiro. Uma das linguagens de limitações e convergência entre ambos situa-se no âmbito dos direitos humanos. Na Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, documento firmado em 1986 pela Organização das Nações Unidas (ONU, 1986), foram estabelecidos os limites deste objetivo estatal, tendo o ser humano como seu destinatário principal. O referido documento, ao estabelecer o desenvolvimento como direito humano inalienável, busca orientá-lo no escopo de viabilizar o desfrute dos demais bens jurídicos essenciais aos seres humanos, estabelecendo parâmetros para a atuação dos atores econômicos.

Uma vez reconhecido como tal, este recente direito cria a possibilidade de o indivíduo inserir-se nesse processo desenvolvimentista não apenas enquanto destinatário passivo, mas como partícipe ativo na formulação de objetivos, ou manifestando sua anuência a estes. As próprias exigências sociais, como a criação de oportunidades, passam a constituir objetivos estatais, visando a inserção de toda a população nesse

processo que almeje caracterizar-se pela inclusão (SEN, 2010). Logo, pode-se perceber, nessa incipiente relação entre ambos os campos teóricos, a preocupação comum de oferecer ao indivíduo as condições sociais para que possa gozar de sua vida com bem-estar.

Contudo, a despeito dessa possibilidade de convergência entre os interesses perseguidos, uma das facetas na qual se evidencia de forma mais incisiva essa tensão entre desenvolvimento e direitos humanos situa-se no setor energético. Em razão do aumento da demanda por energia decorrente do crescimento populacional, muitos Estados têm assumido como uma de suas principais atribuições o suprimento dessa necessidade. Todavia, o fato de que grande parte das fontes energéticas, além de possuírem altas taxas de poluição, não são renováveis, tem provocado a busca por soluções alternativas sustentáveis. Ademais, países como o Brasil, cuja matriz energética depende em demasia do setor hidrelétrico, apresentam riscos de terem afetada sua oferta a partir da ocorrência de determinados fatores externos, como secas prolongadas.

Nesse sentido, a década de 1960 foi marcada por um forte otimismo em relação à exploração da energia nuclear, uma vez que se acreditava que esta seria capaz de gerar eletricidade barata, comparada àquela obtida mediante a exploração do carvão e petróleo que, de mais a mais, eram fontes que estavam se esgotando. Com base na crença de haver poucos problemas ambientais associados à energia nuclear, a indústria do ramo teve um crescimento exponencial de maneira súbita. Contudo, na década de 70, incertezas e desconfianças começaram a surgir com relação à segurança das instalações nucleares, cambiando drasticamente todo aquele otimismo da época para numerosos protestos contra a construção de usinas nucleares. Para avivar o temor acerca da insegurança dessa espécie de exploração energética, em março de 1979<sup>7</sup>

---

7 “Atualmente, a indústria da energia nuclear norte-americana está circunvalada por uma série de problemas. Nenhum novo reator foi encomendado desde o acidente em TMI, em 1979,

ocorreu o primeiro acidente nuclear, em uma usina comercial norte-americana, no reator de *Three Mile Island (TMI)*, próximo a Harrisburg, Pensilvânia. Poucos anos depois, em 1986, outro acidente ocorreu na usina nuclear de Chernobyl, perto de Kiev, atual capital da Ucrânia. O resultado catastrófico derivou da elevação da potência da usina nuclear, o que provocou uma explosão de vapor seguida de um incêndio. A vasta quantidade de radioatividade liberada, que ensejou a evacuação de mais de 100 mil pessoas, juntamente com a nuvem radioativa que se propagou sobre o norte da Europa e contaminou águas, animais e alimentos, tornaram este acidente a maior tragédia nuclear da história (WNA, 2016). Apesar do modelo de reator de Chernobyl ter sido muito diferente daqueles que, costumeiramente, eram utilizados em reatores de outros países, este acidente chocou a sociedade e, por consequência, alteou os impasses acerca da segurança da produção da energia nuclear e do planejamento estrutural em casos de emergência e eventualidades que potencialmente poderiam acontecer. Somado a esses dois eventos, em 11 de março de 2011, houve no complexo nuclear *Fukushima Daiichi*, em Sendai, no nordeste do Japão, um terremoto de magnitude 9.0, o quinto maior já constatado mundialmente, acompanhado de um tsunami. O dano provocado aos reatores, pessoas e construções que estavam perto do ponto central do terremoto, apesar de menor que o de Chernobyl, foi descomunal. A água entranhou nos prédios dos reatores, o que provocou defeitos elétricos em quase todos os equipamentos de emergência. Em decorrência das explosões de gás hidrogênio que sucederam, danos aos vasos de contenção e o derretimento de parte do núcleo e dos resíduos radioativos armazenados – *radwastes* – foram

---

e muitas usinas que haviam sido encomendadas foram canceladas. Ademais, transtornos orçamentários, atrasos, inconvenientes de controle de qualidade e infortúnios operacionais minaram a confiança do público e dos investidores. Os últimos 20 reatores construídos nos Estados Unidos custaram de US\$ 3 bilhões a US\$ 6 bilhões de dólares, ou US\$ 3.000 a US\$ 6.000/kW". (HINRICHS; KLEINBACH; DOS REIS, 2014, p. 558).



registrados (WNA, 2017). A liberação da radiação, que se propagou pelos espaços aéreos e aquáticos, afetou trabalhadores da central, animais marinhos e a população em geral que, mesmo vivendo a 20 km de distância do local do acidente, precisou ser evacuada. Após alguns meses, a *Tokyo Electric*, maior empresa distribuidora de energia elétrica em Tóquio e cercanias, percebeu que os reatores danificados estavam seguros, e que os níveis de radiação dentro dos prédios foram, na realidade, consideravelmente baixos.

Indaga-se o que levaria um governo a “arriscar” seus bens jurídicos em virtude da implantação de um modelo de geração de eletricidade revolucionário. A despeito dos infortúnios e das tragédias associadas às usinas nucleares, como resumidamente retratados neste trabalho, a tecnologia energético-nuclear tem, vigorosamente, prosperado, na incessante busca pela mitigação de acidentes e contenção de suas consequências. Pesquisas comprovam que, os efeitos à saúde e ao meio ambiente, provenientes, por exemplo, da operação de uma usina movida a carvão são, ao que tudo indica, maiores do que àqueles gerados pela energia nuclear. Para o carvão, os riscos incluem, ainda o aquecimento global como resultado da emissão de CO<sub>2</sub>, o efeito estufa e os danos sobre lagos e vegetação causados pela chuva ácida, ademais dos riscos à saúde na mineração, sobretudo no subsolo como a **pneumoconiose dos carvoeiros** e o desmoronamento, sendo estas umas das principais razões justificadores do esforço para a implementação da energia nuclear (HINRICHS; KLEINBACH; BELICO, 2014).

## IMPACTOS AMBIENTAIS ANUAIS ASSOCIADOS A UMA USINA DE 1.000 MWE:

Impacto	Carvão	Nuclear (LWR)
Uso da terra (acres)	17.000	1.900
Descargas de água (toneladas)	40.000	21.000
Emissões de CO <sub>2</sub> (toneladas)	6 × 10 <sup>6</sup>	0
Emissões no ar (toneladas)	380.000	6.200
Emissões radioativas (curies)	1	28.000
Saúde ocupacional Mortes Lesões	0,5 – 5 50	0,1 – 1 9
Total de fatalidades (população e trabalhadores)	2 – 100	0,1 – 1

\*Inclui extração, processamento, transporte e conversão. Carvão extraído por mineração de superfície.

Fonte: WASH-1.250 e Ann. Nuclear Energy, 13, 173, 1986.

Em 2010, operacionalizavam nos Estados Unidos, aproximadamente, 104 usinas nucleares, com uma produção total de 100.000 MWe, o que representava cerca de 20% da eletricidade total, e 5% da produção de energia (U.S DEPARTMENT OF ENERGY, 2017). Regionalmente, os Estados localizados na ponta nordeste do país, conhecidos como Nova Inglaterra, dependem da energia nuclear para obter um terço de sua eletricidade. Com efeito, em proporções mundiais, os Estados Unidos é o país com mais usinas em operação, embora alguns países, atualmente, obtenham mais de 50% de sua eletricidade a partir da fissão nuclear, como é o caso da França, com 77%, da Coreia do Sul, com 35%, da Alemanha, aproximadamente 30%<sup>8</sup>, e do Japão, com 30% de sua eletricidade por energia nuclear. Em 2011, havia 442 reatores em operação no mundo. Sessenta e oito reatores estão em construção (HINRICHS; KLEINBACH; BELICO, 2014).

8 “A Alemanha, hoje, tem 17 reatores em operação que fornecem cerca de um terço de seu consumo elétrico. Enquanto a maioria dos alemães apoiava a energia nuclear, o governo de coalizão formado após as eleições de 1998 previa, como parte de sua política, o fechamento de centrais nucleares. Após alguns compromissos políticos em 2000, foi acordado entre todos os partidos limitar as vidas operacionais de todas as centrais em 32 anos; o último reator cessaria sua operação em 2020.” (HINRICHS; KLEINBACH; DOS REIS, 2014, p. 560.)

Na tabela infra apresentada, podemos analisar dados do ano de 2016, referentes à quantidade de reatores nucleares em operação em cada país, bem como a capacidade elétrica total, a porção de eletricidade nuclear fornecida e o percentual de energia nuclear respectivamente utilizado (PRIS, 2017):

Country	Number of Operated Reactors	Total Net Electrical Capacity [MW]	Nuclear Electricity Supplied [GW.h]	Nuclear Share [%]
ARGENTINA	3	1632	7677.36	5.6
ARMENIA	1	375	2194.85	31.4
BELGIUM	7	5913	41430.45	51.7
BRAZIL	2	1884	14970.46	2.9
BULGARIA	2	1926	15083.45	35.0
CANADA	19	13554	95650.19	15.6
CHINA	38	31384	197829.04	3.8
CZECH REPUBLIC	6	3930	22729.87	29.4
FINLAND	4	2764	22280.10	33.7
FRANCE	58	63130	388452.88	72.3
GERMANY	8	10799	80069.61	13.1
HUNGARY	4	1889	15183.01	51.3
INDIA	22	6240	35008.83	3.4
IRAN, ISLAMIC REPUBLIC OF	1	915	5923.97	2.1
JAPAN	43	40290	17537.14	2.2
KOREA, REPUBLIC OF	25	23077	154306.65	30.3
MEXICO	2	1552	10272.29	6.2
NETHERLANDS	1	482	3749.81	3.4
PAKISTAN	4	1005	5438.90	4.4
ROMANIA	2	1300	10388.20	17.1
RUSSIA	38	26496	184054.09	17.1
SLOVAKIA	4	1814	13733.35	54.1
SLOVENIA	1	688	5431.27	35.2
SOUTH AFRICA	2	1880	15209.47	6.6
SPAIN	7	7121	56102.44	21.4
SWEDEN	10	9740	60647.40	40.0
SWITZERLAND	5	3333	20303.12	34.4
UKRAINE	15	13107	78077.79	52.3
UNITED KINGDOM	15	8918	65148.98	20.4
UNITED STATES OF AMERICA	100	100351	804872.94	19.7
<b>Total</b>	<b>451</b>	<b>392521</b>	<b>2476217.00</b>	<b>NA</b>

**Fonte:** PRIS - Power Reactor Information System – IAEA, 2017.

Acredita-se que a capacidade de geração nuclear de eletricidade propende a crescer. Nos próximos 20 anos, os maiores aumentos da energia nuclear deverão ocorrer, mormente, na China, Rússia e Índia (HINRICHS; KLEINBACH; BELICO, 2014).

Essa intensa atividade nuclear tem levantado preocupações concernentes ao descarte do resíduo radioativo de alto teor (gerados

no ciclo do combustível do reator nuclear), indagando-se se é possível desenvolver um método seguro para isolar os resíduos radioativos do meio ambiente por, no mínimo, 10.000 anos. Os riscos à saúde decorrentes dos resíduos nucleares consistem tanto em sua radioatividade, como em sua toxicidade, uma vez que permanecem termicamente aquecidos por vários anos, sendo que a armazenagem física que os comportam, ao decorrer dos anos, pode sofrer vazamento e permitir que produtos escapem para as águas subterrâneas até atingirem, eventualmente, alimentos e água potável<sup>9</sup>. Atualmente, a maioria dos resíduos estão armazenados em grandes piscinas de água ou em cápsulas próximas ao reator, totalizando mais de 40 mil toneladas armazenadas (HINRICHS; KLEINBACH; BELICO, 2014). A desativação, fechamento de uma usina nuclear, após sua vida útil – aproximadamente 35 a 40 anos, podendo renovar-se por mais 20 anos – também merece questionamentos, uma vez que estas usinas comportam vastas quantidades de material radiativo. Somada a essas questões, o enfoque econômico evidencia mais um dilema, considerando que as construções de usinas nucleares demandam altíssimos dispêndios, sendo esta uma das principais causas da estagnação norte-americana na construção de novos reatores, por exemplo.

Diante dessa realidade, os direitos constitucionalmente assegurados ao homem, como a vida, a saúde, a segurança e o meio ambiente ecologicamente equilibrado podem defrontar a expansão econômico-

---

9 Em 13 de setembro de 1987 aconteceu na cidade de Goiânia, capital do estado de Goiás (Brasil), o maior acidente radiológico do mundo. Dois jovens catadores de materiais recicláveis abriram um aparelho de radioterapia, contendo césio-137, abandonado em um prédio público. Apesar do peso, levaram para a casa e nos dias seguintes mostraram a cápsula a várias pessoas. No total, mais de 1.000 pessoas foram expostas ao césio, 21 delas sofreram tratamento intensivo e 4 faleceram. A limpeza das áreas afetadas gerou 13.500 quilogramas de lixo atômico, atualmente acondicionados em 14 contêineres guardadas entre 4 paredes de 1 metro de concreto e chumbo, no denominado Parque Estadual Telma Ortega, no município Abadia de Goiás, sob o controle da CNEN (NASCIMENTO; VELASCO, 2017). Esse acidente mostrou a necessidade de empreender medidas urgentes de controle dos rejeitos radioativos no Brasil, que hoje obedece a normas rigorosas e segurança (CNEN, 2002)

energético nuclear do país, o que, impreterivelmente, enseja o condigno sopesamento entre prováveis benefícios e a peripécia de acidentes.

Com isso, harmonizar o desenvolvimento econômico, especialmente no que concerne à exploração da energia nuclear, com a proteção ao meio ambiente é uma tarefa árdua. Os riscos que circundam a exploração e o histórico dos diversos acidentes ocorridos no permear da história suscitam a discussão acerca da compatibilidade entre o desenvolvimento energético nuclear, o meio ambiente e os direitos humanos. O meio ambiente ecologicamente equilibrado é primordial para o gozo dos direitos humanos devido à correlação existente entre ambos, posto que os danos ao meio ambiente interferem e prejudicam o conjunto dos direitos humanos. Fala-se, por isso, que o direito ao meio ambiente equilibrado transcende o conceito de indivíduo e de coletividade, abrangendo toda a espécie humana (FENSTERSEIFER, 2009).

Nessa perspectiva, um ecossistema em equilíbrio constitui-se como uma condição indispensável para o pleno desenvolvimento da vida humana e fruição de todos os direitos fundamentais inerentes a ela (AMORIM, 2015). Conciliar a exploração energética nuclear e os direitos humanos abrange, além do respeito ao meio ambiente, a observância aos preceitos e disposições que visam à tutela da pessoa, resguardando os indivíduos e a sociedade das eventuais desvantagens da exploração dessa modalidade energética. É preciso, nesse sentido, para viabilizar a exploração energética do urânio, preservar o direito à dignidade humana, à informação, ao trabalho com condições favoráveis e remuneração justa, e principalmente o direito à vida e à saúde.

O reconhecimento do vínculo existente entre a proteção ao meio ambiente e à dignidade humana permitiu evoluir na busca por um meio ambiente ecologicamente equilibrado, que visa assegurar o direito à vida e seu pleno desenvolvimento, à saúde e ao bem-estar (AMORIM, 2015). Contudo, o desenvolvimento da atividade mineradora, especialmente a

do urânio, não excluiu o risco de impactar o ecossistema local e causar danos à saúde humana ou à vida. No que concerne à mina de urânio de Itataia, em Santa Quitéria, município pertencente ao semiárido, a alta quantidade de água demandada pela exploração de urânio poderá reduzir a sua disponibilidade para o consumo humano, aumentando os impactos da escassez de água na região.

Nesse contexto, teme-se a exploração desumana da força de trabalho local em razão da falta de instrução técnica para profissionalizar a população. Até o momento da realização deste trabalho, não foi disponibilizado nenhum curso para capacitar e profissionalizar a população da cidade de Santa Quitéria. Em consequência, cresce a possibilidade de ocorrência do subemprego, caracterizado pela baixa remuneração e condições de trabalho desfavoráveis. Fere-se, dessa forma, o que dispõe a Declaração Universal dos Direitos Humanos sobre o trabalho, que prevê que aquele que “trabalha tem direito a uma remuneração justa e satisfatória, que lhe assegure, assim como à sua família, uma existência compatível com a dignidade humana” (ONU, 1948).

Ademais, a desinformação acerca das particularidades do projeto de exploração da mina de Itataia impregna o assunto de diversas dúvidas. As audiências públicas realizadas no Município não têm sido suficientes para esclarecer minuciosamente a exploração e as estratégias a serem tomadas diante dos riscos ao meio ambiente derivados da atividade nuclear.

Assim, a harmonização da relação entre os direitos humanos e a exploração energética nuclear pressupõe a observância dos preceitos e normas fundamentais para a redução dos impactos causados pela atividade. O respeito ao meio ambiente mostra-se essencial para resguardar e proteger os direitos e garantir a existência da espécie e o bem-estar das futuras gerações.

## 4 AS USINAS NUCLEARES BRASILEIRAS: ANGRA1 E ANGRA 2

Visando a diversificação de sua matriz energética, o governo federal brasileiro instalou, no município de Angra dos Reis, Rio de Janeiro – a 157 km da capital do Estado e com uma população estimada em 181 mil habitantes –, um complexo nuclear no qual duas usinas nucleares – Angra 1 e Angra 2 – estão em operação e uma terceira – Angra 3 – está em fase de construção. Produzindo energia suficiente para abastecer grandes municípios como a própria capital do estado fluminense, suas operações e vantagens suscitam há anos estudos acerca de sua viabilidade e expansão.

No âmbito da presente pesquisa, o estudo acerca de tal complexo nuclear mostra-se de relevante consideração, na medida em que, em razão da matéria-prima energética utilizada ser o urânio, a demanda pelo mesmo impacta diretamente na eventual exploração da mina de Itataia, localizada no município cearense de Santa Quitéria. Além disso, as práticas de controle ambiental, tais como o aparelhamento técnico e profissional em torno da prevenção de eventuais riscos atinentes à manipulação radioativa, assim como a proatividade da Eletronuclear – empresa responsável pelo complexo nuclear de Angra dos Reis – no setor social representam expertises que viabilizam um fecundo aprendizado a ser, porventura, transplantado para o município cearense em torno da eventual exploração da referida mina. A percepção da população de Angra dos Reis sobre as usinas afigura-se igualmente fundamental, indicando o *feedback* dos programas de iniciativa da Eletronuclear e governamental – este em menor monta – pelos moradores, particularmente os mais diretamente envolvidos, como os residentes das vilas mantidas pela empresa, em particular a Vila de Praia Brava, voltada para os trabalhadores das usinas.

O presente relatório, portanto, visa tornar público os resultados obtidos em virtude da pesquisa empírica realizada em visita ao município de Angra dos Reis, entre os dias 29 de agosto e 01 de setembro de

2017, na qual foram conduzidas entrevistas<sup>10</sup> com autoridades locais e com a população em geral, cujo cerne consistiu na análise dos impactos socioambientais positivos e negativos. Tal atividade pautou-se em uma perspectiva de observação dos direitos humanos, particularmente o direito à saúde, ao meio-ambiente e ao trabalho, sem olvidar o desenvolvimento nacional, objetivo da República Federativa do Brasil.

#### **4.1 Central Nuclear Almirante Álvaro Alberto (CNAAA)**

Localizado no município de Angra dos Reis – RJ, a cerca de 40 km do centro, a Central Nuclear Almirante Álvaro Alberto (CNAAA), nome em homenagem a um dos pioneiros e principais incentivadores do estudo da tecnologia nuclear no Brasil, congrega as usinas nucleares Angra 1 e Angra 2, além de Angra 3, em construção. Mantida pela Eletrobrás Eletronuclear, empresa de economia mista subsidiária das Centrais Elétricas Brasileiras S.A., o complexo iniciou suas atividades em 1985, ano em que teve início a operação da primeira usina nuclear brasileira – Angra 1, na praia de Itaorna, local afastado dos centros urbanos, com abundante oferta de água e refrigeração e estratégico local de transporte dos materiais utilizáveis no empreendimento, como o próprio urânio.

Ocupando uma área relativamente pequena se comparada com outras indústrias energéticas, a CNAAA, por razões óbvias de segurança, possui vasta equipe responsável pela vigilância de suas instalações, inclusive nas vilas residenciais de Praia Brava e Mambucaba mantidas pela Eletronuclear aos seus trabalhadores. Além disso, como forma de facilitar a divulgação do funcionamento de todo o complexo, assim como os principais aspectos envolvidos no manuseio do urânio, a CNAAA dispõe de um Centro de Informação de funcionamento diário, composto por

---

10 Todas as entrevistas foram gravadas, constando nelas a autorização expressa dos participantes na sua divulgação.



um corpo permanente de profissionais que esclarecem, em um primeiro momento, os elementos mais básicos acerca de todo o ciclo nuclear.

A fim de oportunizar tal conhecimento, é possível o agendamento de visitas técnicas ao complexo nuclear, guiadas pelo Supervisor da Central de Informações, responsável também por ministrar palestras aos visitantes, em especial alunos dos cursos de Engenharia, auxiliando a dissipar temores frequentemente infundados, principalmente em torno da segurança.

## **4.2 As usinas e o impacto ambiental**

No que tange à energia nuclear, um dos principais aspectos a ser considerado – senão o principal – é o seu impacto ambiental, razão de muitas controvérsias entre seus idealizadores e seus críticos. Devido ao fato de utilizar como fonte energética o urânio, material radioativo, os temores decorrentes se avolumam à medida em que novos acidentes ou falhas nas instalações de tais usinas, no Brasil ou no exterior, vêm à lume. A despeito de ser considerada, quando operada corretamente, uma fonte energética limpa por não emitir gases poluentes e ocuparem uma pequena área em comparação com as hidrelétricas, com reduzido impacto na fauna e flora locais, reconhecem-se os negativos impactos que podem emergir.

Sendo assim, rigorosos meios fiscalizatórios e regulamentadores são exigidos a fim de autorizar o funcionamento de todo o complexo nuclear, como a licença ambiental fornecida pelo Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA)<sup>11</sup>, a licença operacional concedida pela Comissão Nuclear de Energia Nuclear (CNEE) e a licença urbanística, sendo esta fornecida pelo município.

---

11 Tratando-se da exploração de urânio, a competência para a expedição da licença ambiental é do órgão de proteção ambiental federal, no caso, o IBAMA, conforme disposto na Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011 (BRASIL, 2011), na Resolução 001-1986 (CONAMA 1986) e na Resolução 237-1997 (CONAMA, 1997) do CONAMA.

Dispondo de uma Política de Gestão Integrada da Segurança, adotada em 2004, têm-se como fulcro a integração de todos os setores do complexo em torno da dita Segurança Nuclear, proeminente em relação aos aspectos econômicos e de produtividade, conforme estabelecido pela Eletronuclear<sup>12</sup>, manifestando-se na Garantia de Qualidade e o Meio Ambiente e na Segurança do Trabalho, Saúde e a Proteção Física. Também conta com um complexo plano de emergência, caracterizado por níveis ou profundidade, visando a prevenção de eventuais acidentes e a contenção dos mesmos caso venha a ocorrer, mitigando tais impactos.

As usinas nucleares possuem um complexo aparato técnico e organizacional para atingir tal escopo de prevenção dos impactos socioambientais. Para tanto, são exigidos desde relatórios de impacto socioambiental minucioso até a instalação de um setor específico competente para a análise de seu regular funcionamento. Durante o projeto que visa a construção das usinas, são realizadas uma série de estudos que levam em consideração medidas emergenciais, de contingenciamento dos riscos e a geografia local, além de empreender uma análise do meio ambiente mais amplo no qual insere-se. O Relatório de Impacto Ambiental – RIMA<sup>13</sup>, atinente à Angra 3, possui minuciosa avaliação das medidas de segurança e um esclarecimento sobre temáticas centrais ao empreendimento, como a caracterização de elementos radioativos e dos dejetos, assim como os meios viabilizados para sua contenção.

Em localidades próximas à Central Nuclear, é possível encontrar várias placas contendo as informações e os procedimentos a serem seguidos em caso de emergência, inclusive indicando a localização dos chamados pontos de reunião no qual deverão os moradores esperarem por ordens.

---

12 Disponível em: <http://www.eletronuclear.gov.br/LinkClick.aspx?fileticket=zP5EYfO-fEw%3d&tabid=85>

13 Disponível em: [http://memoria.cnen.gov.br/Doc/pdf/cronologia/RIMA\\_2006\\_angraIII.pdf](http://memoria.cnen.gov.br/Doc/pdf/cronologia/RIMA_2006_angraIII.pdf)

Uma das principais medidas implementadas pela Eletronuclear foi a criação de um Laboratório de Monitoração Ambiental (LMA) em 1978, na vila de Mambucaba, cujo objetivo consiste na elaboração de estudos a fim de verificar os possíveis impactos das atividades realizadas no complexo nuclear, exigência, aliás, dos licenciamentos obtidos junto à CNEE e ao IBAMA. Desenvolvendo programas relativos à medição dos níveis radiológicos marinhos e terrestres, assim como a análise da temperatura e qualidade das águas, o LMA desempenha relevante função no gerenciamento dos impactos ambientais, ressaltando-se que, em mais de 30 anos de operações, não foi verificada nenhuma alteração.

No entanto, setores da população e mesmo funcionários da Prefeitura questionam a forma como as pesquisas e os trabalhos fiscalizatórios são realizados na Central Nuclear, apontando a existência de uma triagem das informações que são repassadas ao público, o que impossibilita o acesso satisfatório aos reais problemas que eventualmente possam estar ocorrendo no interior do empreendimento.

Apesar de reconhecer a pertinência da restrição do acesso às instalações das usinas por razões de segurança, verifica-se a necessidade de um diálogo maior com as autoridades locais, para que haja até mesmo um ganho no esclarecimento junto à população. Além disso, a carência de profissionais qualificados da região e a consequente contratação pela Eletronuclear de pessoas de outros estados, dificulta, ainda mais, a existência de pontos de contato entre os funcionários da Central Nuclear e os moradores da vizinhança, agravando a deficiência das fontes de informação.

Por outro lado, alguns moradores mostram-se refratários quanto às medidas de segurança, assinalando a ausência de eventos de divulgação e conscientização da população, devendo esta se deslocar às instalações da empresa para receber eventuais esclarecimentos sobre o funcionamento das usinas nucleares. Todavia, mesmo aqueles que se deslocam com tal

intento, afirmam não terem sanadas plenamente suas dúvidas, em virtude de serem apresentadas apenas superficialidades. No centro urbano de Angra dos Reis localiza-se a Central de Comunicação e Controle de Emergência Nuclear, embora não esteja em funcionamento.

Diante desse panorama, a população em geral permanece temerosa quanto às atividades realizadas nas usinas, o que é constatado pelo fato das pessoas condicionarem a escolha de sua moradia, entre outros fatores, pela maior ou menor proximidade com a Central Nuclear. Tal relato, embora apresente alguns elementos um tanto superdimensionados, é um indicativo de como o acesso à informação mostra-se vital no seio social.

#### **4.3. As iniciativas sociais em torno das usinas**

Reconhecendo a responsabilidade social advinda do impacto de suas atividades, para além da seara ambiental, a Eletronuclear conduz determinados projetos de inclusão da sociedade em seu entorno, como o convênio com escolas estaduais, a manutenção de vilas residenciais para seus empregados, a fundação de um Hospital local e a qualificação de profissionais, além da prestação de apoio em pequena escala em atividades cotidianas, como a disponibilização de transporte coletivo aos filhos dos moradores das vilas de Praia Brava e Mambucaba e a realização de pequenos reparos nas mesmas.

Anualmente, a Central Nuclear realiza a *Semana do Meio Ambiente*, que está na sua 15ª edição. Durante o evento são realizadas palestras de conscientização social e valorização ambiental e cultural, além de incluir práticas esportivas como competições de canoagem. O momento também é utilizado para a prestação de maiores esclarecimentos acerca do funcionamento das usinas e de outras temáticas associadas, como a monitoração dos resíduos sólidos. Para os funcionários do Laboratório

de Monitoração Ambiental e para a população em geral, o evento é uma oportunidade para estreitar os laços entre os moradores e a própria Central Nuclear. Na realização do evento deste ano, valorizaram-se de determinadas práticas culturais próprias dos moradores, assim como a preservação da fauna marinha, fonte de sustento para grande parte da população.

A Fundação Eletronuclear de Assistência Médica, hospital localizado na vila de Praia Brava gerenciado, possui destacada atuação junto à população desta vila. Destinado aos trabalhadores das usinas e à população do entorno, realiza exames em geral e também possui um setor específico de acompanhamento de anomalias na região, o Centro de Informações sobre Radioepidemiologia (Cira). Outra instituição de destaque é o Centro de Medicina das Radiações Ionizantes (CMRI), que oferece atendimento aos radioacidentados. O Hospital conta com um corpo profissional especificamente designado para a eventualidade de uma contaminação ou acidente nuclear, prestando uma rápida resposta a tal manifestação.

Entretanto, alguns moradores, inclusive das vilas mantidas pela Eletronuclear, questionam algumas destas iniciativas sociais. No que se refere ao âmbito educacional, o convênio com o Colégio Estadual Roberto Montenegro findou, por exemplo, há cerca de 3 anos. Todavia, a Eletronuclear estabeleceu que o colégio deveria apresentar seu próprio plano de emergência e repassar à empresa, para que fosse então analisado, o que até hoje não tem sido feito em virtude da total falta de suporte técnico na sua elaboração.

Por ter sido construída visando os trabalhadores de Angra 1 na década de 1980, tanto a vila quanto o colégio tiveram uma destinação que não possui mais correspondência com as novas realidades que se descortinaram. Muitos filhos dos “usineiros” não estudam na escola estadual. No que tange ao relacionamento com a Central Nuclear, moradores ressaltam que, apesar da vila de Praia Brava ser mantida pela

Eletronuclear, há significativas diferenças socioeconômicas entre seus membros, o que repercute na forma como questões locais são gerenciadas, chamando a atenção para as diferentes categorias de casas – e o tamanho de suas garagens – diretamente relacionadas ao cargo ocupado nas usinas. A *Semana do Meio Ambiente* é conduzida de forma mais proativa pelos próprios moradores do que pelos funcionários da Eletronuclear, que se limita a subsidiar o mesmo e realizar algumas palestras. A periodicidade anual do evento também é apontada como outro fator que dificulta o fortalecimento dos laços, perpetuando, de certa forma, um certo distanciamento em relação à Central.

Na visão de alguns moradores, Angra dos Reis passou por um crescimento urbano desordenado, em razão do qual os núcleos urbanos mantêm uma distância acentuada entre si, o que dificulta tanto a coordenação das políticas realizadas pela Prefeitura quanto as ações organizadas pela Eletronuclear. Devido à distância em relação ao centro da cidade, foi necessário criar no entorno das usinas espaços sociais que atendessem as demandas dos seus funcionários, como as próprias vilas.

Uma crítica comum entre os moradores, tanto das vilas próximas às usinas quanto os do centro de Angra dos Reis, refere-se à falta de estrutura adequada para fornecer profissionais qualificados que poderiam ser empregados na Central Nuclear. Alguns entendem que esta deveria ser uma preocupação conjunta dos órgãos públicos com a própria Eletronuclear, o que seria uma forma de endossar a responsabilidade social da empresa no que tange aos seus trabalhadores. O que verificam, ao contrário, é uma restrição do conhecimento técnico aos quadros da empresa, não havendo uma preocupação da difusão do mesmo na população. A Prefeitura, por seu lado, segundo tais moradores, não dispõe dos recursos suficientes para investir nessa espécie de qualificação. Por conseguinte, muitos trabalhadores das usinas – em sua maioria os

que exigem um nível superior de qualificação – advém ou da capital fluminense ou de outros estados.

#### **4.4 As usinas nucleares de Angra, entre desenvolvimento e direitos humanos**

Ocupando um papel de destaque nas políticas energéticas brasileiras no âmbito do Plano Nacional de Energia 2030, o município de Angra dos Reis apresenta interessantes práticas que auxiliam na compreensão de como são construídos os laços sociais entre empresas de grande porte do setor nuclear – no caso, a Eletronuclear – e a população no entorno de seu empreendimento. Esta pesquisa empírica, fruto de uma visita realizada nesta cidade entre os dias 29 de agosto e 01 de setembro de 2017, buscou encarar as diferentes perspectivas dos principais sujeitos sociais inseridos nessa relação e evidenciar atitudes positivas e negativas tendo em vista a proteção e preservação dos direitos humanos por parte das empresas e mesmo do setor público.

O que se depreende dos estudos realizados *in loco* são tensões entre setores empresariais, governamentais e a população em geral. Gerenciando um empreendimento de gigantesco porte e relevância nacional, a Eletronuclear reconhece sua responsabilidade socioambiental e busca efetivar determinadas medidas junto à população. Todavia, falta coordenação de ações com a Prefeitura municipal de Angra dos Reis e mesmo com os moradores, o que inviabiliza, em certos momentos, a plena disponibilização de informações capazes de superar temores quanto ao manuseio do urânio. Apesar de certas dificuldades de implementação satisfatória das medidas de cunho social, a exemplo da falta de parceria com as escolas locais, a empresa vem cumprindo seu papel adequadamente no setor ambiental, mesmo que tais informações não sejam de alcance geral aos moradores. A manutenção de um hospital é um indicativo nesse sentido.

Como inerente a um empreendimento de tamanha monta, a colaboração entre o setor empresarial, governamental e civil é visto como necessária a fim de que todas as medidas porventura adotadas possam trazer benefícios aos principais envolvidos, assegurando que as práticas desenvolvidas sejam de amplo conhecimento e resultem em progressiva experiência positiva. Esta permitirá, inclusive, servir de parâmetro para a análise de outros empreendimentos de cunho semelhante, como a eventual exploração da mina de urânio em Santa Quitéria que, embora não se trate de uma usina, representa um grande desafio que inclui o setor privado, governamental e a sociedade civil.

## 5 AS INCERTEZAS DA MINA DE ITATAIA

A mina de Itataia (ou Itatiaia), descoberta em 1976, se localiza no Ceará, entre os municípios de Santa Quitéria e Itatira, a 222 km de Fortaleza. Além de urânio para a geração de energia nuclear, a mina é rica em fosfato, utilizado para a produção de fertilizantes e ração animal (MELO; MARQUES, 2014, p. 71).

Após anos de conflitos para a obtenção do licenciamento para sua exploração, o “Consórcio Santa Quitéria”, formado pela empresa privada Galvani Indústria, Comércio e Serviço S.A (cujas ações são 60% norueguesas) e a empresa pública Indústrias Nucleares do Brasil (INB), entrou com um processo de licenciamento junto ao IBAMA em 2011, a partir de cujo resultado prevê-se o início da exploração para o ano 2018, embora até a presente data não ter sido concedida ainda a licença prévia<sup>14</sup> (IBAMA, 2017). O projeto “orçado em R\$ 870 milhões de reais, receberá financiamento público do Banco do Nordeste do Brasil e, ainda,

---

14 Para a aprovação do empreendimento são necessárias a licença prévia, a licença de instalação e a licença de operação (CONAMA, 1997)



R\$ 85 milhões em investimento do Governo do Estado para obras de infraestrutura” (MELO; MARQUES, 2014, p. 71).

A demora para a concessão do licenciamento obedece às preocupações derivadas dos impactos negativos que a exploração de urânio pode provocar não apenas para o meio ambiente, mas também para a integridade física dos moradores das regiões próximas<sup>15</sup>, conforme alertado por MELO e MARQUES (2014, p. 71).

Para termos uma ideia do que isto significa, o que o Projeto Santa Quitéria consumirá equivale a 115 carros-pipa por hora, enquanto as comunidades que há anos reivindicam uma adutora recebem em torno de 26 a 36 carros-pipa por mês. Isso significa que, em apenas um dia este projeto consumirá mais de 70 vezes a quantidade de água que as comunidades dali recebem por mês!

Para além do consumo exacerbado e discrepante estão os riscos de contaminação através de acidentes como vazamentos, derramamentos e desastres relacionados à[s] precipitações. O projeto prevê que a localização da pilha de estéril e fosfogesso estarão à montante do açude Quixaba e sobre um curso d'água, o que, em caso de acidente, levaria Rádio 226 e Rádio 228, ambos solúveis em água, contaminando a água da região, podendo inclusive alcançar o lençol freático.

As críticas ao uso da energia nuclear também referem-se aos possíveis riscos do seu uso para fins militares, contrariando os acordos internacionais sobre a matéria.

---

15 “No Sertão Central do Ceará, entre serras, morros, pedras, rios e uma vasta vegetação de caatinga, localizam-se as comunidades atingidas pela Mina de Itataia. São aproximadamente seis mil famílias, distribuídas em 27 comunidades no município de Santa Quitéria e 15 no município de Itatira, que ficam a uma distância média de 20 km da Mina de Itataia; a estas, chamamos de comunidades diretamente impactadas” (CÁRITAS, 2015)

A dualidade de usos da energia nuclear, o que gera a enorme dificuldade – senão impossibilidade – da incontestável separação do uso pacífico deste tipo de energia do seu uso militar é, desde o reconhecimento do poder do átomo, o maior problema trazido por esta incrível – e perigosa – descoberta (LIMA; ZONARI, 2015, p. 292)

Apesar dessas críticas, não há como negar os benefícios do uso da energia nuclear, considerada uma energia limpa por não emitir os gases do efeito estufa. Além disso, o fosfato também presente “torna a jazida de Itaiaia uma das peculiares do mundo” (JAZIDA, 2017).

De acordo com o gerente de suprimentos da Galvani Fertilizantes, Ronaldo Galvani, o Brasil é o maior consumidor de fertilizantes do mundo, mais ainda importa 50% do que utiliza. Com o funcionamento da mina, esse percentual deve cair para 40%. “isso porque a produção de fertilizante no País vai crescer 10%. Assim, ficamos menos sujeitos às oscilações do mercado mundial”, afirma. Ele adiantando que os lucros obtidos a partir da mina devem proporcionar uma arrecadação anual, no Ceará, de R\$ 125 milhões de Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) (MINA, 2013).

Atualmente trabalham no acampamento duas pessoas, encarregadas de cuidar das instalações montadas há décadas. Segundo o coordenador do “Projeto Santa Quitéria”, a exploração da mina gerará cerca de dois mil empregos e R\$ 1 bilhão por ano (JAZIDA, 2017).

Nos dias 24 e 25 de abril e 18 e 19 de maio, foram realizadas entrevistas às autoridades locais e à população<sup>16</sup> do município de Santa Quitéria sobre a exploração da mina, cujos resultados, correlacionados

---

16 Todas as entrevistas foram gravadas, constando nelas a autorização expressa dos participantes na sua divulgação.

com os direitos fundamentais previstos na Constituição Federal de 1988, são a seguir expostos.

### **5.1. Contextualização**

O Projeto Santa Quitéria, que visa gerenciar as etapas para a exploração da mina de Itataia, estima em R\$ 870 milhões o investimento total necessário para sua execução, justificado pelo reconhecimento do enorme potencial em fosfato e urânio contidos na mina. Contudo, mesmo diante de tais cifras e o benefício econômico decorrente, foi possível observar, em um contato inicial com a população, temores quanto o mesmo, o que vem deflagrando uma polarização social em torno desse empreendimento.

Conforme expõe o Secretário de Meio Ambiente da cidade do município de Santa Quitéria, tal polarização manifesta-se, inclusive, nos meios de comunicação, a exemplo das duas estações de rádio locais, cada uma defendendo posições contrárias sobre a exploração ou não da mina.

Nas eleições municipais de 2016, o tema representou um significativo fator de mobilização política, na qual os candidatos a prefeito expressaram posições distintas acerca da temática. Segundo o presidente do Sindicato dos Trabalhadores Rurais, Agricultores e Agricultoras Familiares, muitos políticos já conseguiram se eleger como prefeito ou vereador utilizando como ponto de seu programa a exploração ou não da mina, sempre com a proposta de trazer empregos à população.

Ainda de acordo com o Secretário de Meio Ambiente, essa circunstância agrava-se pelas próprias características de uma cidade interiorana do sertão nordestino, na qual há ainda uma forte presença das figuras da camaradagem e do apadrinhamento político. Por esta razão, muitas pessoas que se posicionam sobre a viabilidade da mina, o fazem

não com base em considerações objetivas, mas como forma de apoiar determinadas figuras locais de destaque político.

Verificou-se, também, que a polarização obedece a outras razões. Assim, para aqueles que se mostram contrários a este empreendimento, os danos nefastos que o urânio pode causar à população e ao meio ambiente em geral constituem suficiente motivo para a não autorização do empreendimento. Foram invocados, a título exemplificativo, argumentos como indícios de maior incidência de câncer na população e danos para o meio ambiente, como a contaminação do lençol freático pela radiação emitida pelo mineral.

Por outro lado, para os que se mostraram entusiastas da exploração da mina, o principal argumento invocado recaiu sobre a comercialização do fosfato como fertilizante, gerando bons recursos para a cidade.

Sobre este ponto, impende observar que, indagado logo no início da entrevista acerca da “jazida de urânio de Itataia”, o Secretário de Meio Ambiente de pronto esclareceu se tratar de uma “jazida de fosfato”, ressaltando que tal reserva equivale a 30% do total existente desse mineral no Brasil. Indagado novamente acerca do urânio, o Secretário manifestou que este seria tratado e beneficiado fora do país, afastando qualquer contaminação radioativa que pudesse, porventura, causar à população.

Houve, também, posições intermediárias, que se mostraram favoráveis à exploração do urânio por expressar ganhos significativos para o país, embora reconhecendo a necessidade de se adotar cuidados especiais quando da sua retirada da mina.

Para alguns, a demora no início da execução do projeto é consequência da carência de vontade política das autoridades locais e nacionais. Apesar dos problemas que permeiam o empreendimento, como a ausência de licença ambiental e a falta de estrutura para receber os equipamentos e toda a mão de obra necessária, acreditam que, uma vez

decidida pela exploração da mina, todas as demais eventualidades serão suprimidas de forma célere.

## **5.2 Direito à informação e à participação política**

Não obstante se tratar de um projeto que exige vultuosas quantias para a sua realização, e que apresenta alta potencialidade de provocar danos à saúde e ao meio ambiente, constatou-se que a informação sobre sua operacionalização é insuficiente. Esse problema deriva do distanciamento existente entre as autoridades e a população em geral, impedindo o esclarecimento das eventuais dúvidas, a exemplo da possibilidade da emissão de radiação pela exploração do urânio.

Com a finalidade de analisar se as escolas possuíam algum programa ou projeto com vistas a informar aos alunos acerca do empreendimento, foram visitadas as EEFM Júlia Catunda, a Escola Municipal Francisca Geracina Lobo de Mesquita e o Colégio Paulo Freire, verificando-se que os contatos que as autoridades diretamente envolvidas com o empreendimento tiveram com os alunos foi esporádico, evidenciando não existir uma maior preocupação em desenvolver uma abordagem contínua para o devido esclarecimento. Na EEFM Júlia Catunda, alguns projetos foram desenvolvidos, embora atualmente estarem inativos. No Colégio Paulo Freire, não se verificou projetos semelhantes junto aos alunos.

A inexistência de uma campanha capaz de desconstruir possíveis imprecisões sobre o assunto provoca que a população permaneça, em grande parte, situada em uma zona de penumbra, na qual sentem dificuldades em compreender todos os aspectos que envolvem a exploração da mina, o que é confirmado ao perceber a dificuldade encontrada pelos habitantes em até mesmo articular e sustentar suas posições acerca desse empreendimento, situação compreensível em face de tal lacuna quanto à informação.

Com efeito, concomitantemente à ausência de uma maior proximidade das autoridades com a população, o sentimento que permeia parcela da mesma é o de imposição do empreendimento pelos detentores do poder político e econômico, ou seja, da ausência de consulta aos habitantes sobre seus anseios, temores e sugestões.

Embora tenham sido organizadas audiências públicas para este fim, o tempo de 3 minutos, com direito a resposta e à réplica, disponibilizado para as pessoas se pronunciarem foi considerado insuficiente (MEDEIROS; DINIZ, 2015, p. 88). No mesmo sentido manifestou-se uma das lideranças locais de combate ao empreendimento que faz parte da Articulação Antinuclear do Ceará, para quem a realização de apenas três audiências inviabiliza a plena discussão e esclarecimento de ambas as posições, especialmente diante da complexidade do tema, propondo uma atuação mais firme do Município, como a organização de palestras e discussões.

### **5.3 Direito ao meio ambiente**

Em torno da questão ambiental, a equipe verificou que este representa um dos maiores pontos de discórdia da população, potencializado pela ausência de informações, como discorrido acima. Assim, a necessidade de criar um açude próprio para o abastecimento das atividades de exploração da mina levanta questionamentos considerando a escassez de água na região. Consta no projeto a construção de uma adutora que transportará este recurso diretamente do Açude Edson Queiroz. Esta transposição, conforme o Relatório de Impacto Ambiental (RIMA), proporcionado pelo Consórcio Santa Quitéria (2014), responsável pelo empreendimento, será de responsabilidade do Governo do Estado. Contudo, conforme relatos de habitantes, a água desse açude mostra-se insuficiente para os fins aos quais será direcionado.

Essa situação se agrava em decorrência da posição geográfica de Santa Quitéria, em pleno semiárido, região já duramente afetada pelos períodos prolongados de seca. Mesmo obtendo respostas positivas por parte das autoridades do Consórcio, muitas dúvidas permaneceram, como a quantidade exata de água demandada pelo empreendimento e o eventual agravamento da crise hídrica da região, como consequência não só do abastecimento industrial, mas também para suprir a demanda extra proveniente dos trabalhadores da mina.

De fato, baseados em dados obtidos do RIMA, serão utilizados cerca de três caminhões-pipa de 30.000 litros por dia, cuja água será captada dos municípios no entorno do empreendimento. Como já salientado, não há esclarecimentos acerca da possível piora neste contexto de escassez.

Além disso, há também muitas dúvidas em relação à contaminação da água pelos rejeitos químicos despojados da mina, especialmente considerando o ocorrido em outras regiões, a exemplo da mina de Caetité da Bahia.

Moradores apontaram também a ausência de infraestrutura local, a exemplo de rodovias, açude, etc. capaz de viabilizar toda a atividade relativa à exploração da mina.

Em relação aos temores pela radiação emitida pelo urânio, alguns moradores informaram que este tão somente será separado do fosfato e logo será enviado ao Canadá, onde se dará seu enriquecimento. Acrescentaram, ainda, que o urânio, *in natura*, não representa risco algum à população, afastando qualquer receio sobre o surgimento de novas incidências de câncer. Contudo, manifestaram preocupação em relação à exploração da mina diante da possibilidade do risco de haver uma certa contaminação ambiental em decorrência do uso da água do açude e dos resíduos sólidos no entorno da mina. No que se refere ao transporte do material extraído, em especial o urânio, que será transportado até o Porto do Mucuripe em Fortaleza, lançaram dúvidas quanto à segurança ofertada nesse percurso

Nesse aspecto, grande parte dos entrevistados manifestaram seu descontentamento pela falta de informação do Consórcio Santa Quitéria, que não tem apresentado as devidas considerações e esclarecimentos acerca desses riscos, mostrando-se evasivo quando questionados sobre as técnicas utilizadas nesse processo. Alguns disseram que mesmo as tentativas de esclarecer tais aspectos não foram suficientes, uma vez que os relatórios sobre os possíveis impactos são permeados de dubiedade, ao serem conduzidos de forma a corroborar a posição do empreendimento. Essa situação é agravada pelo fato de a população em geral não compreender a linguagem técnica utilizada em tais documentos.

Manifestando particular ceticismo em face dos processos de concessão de licenças, entrevistados afirmaram que, a partir do momento em que o governo federal sentir a necessidade de iniciar a exploração, as atividades serão de fato iniciadas, havendo uma pressão para que a licença seja obtida.

#### **5.4 Direito ao trabalho**

No Projeto Santa Quitéria, um dos benefícios em destaque é a geração de empregos diretos para a população, o que implica um incremento na renda pessoal e familiar dos trabalhadores. A equipe, contudo, observou certa cautela dos entrevistado em relação a este benefício ou mesmo quanto à sua viabilidade, haja vista não estar sendo feito ou mesmo pensado qualquer programa que vise qualificar setores da população para exercer possíveis trabalhos que possam surgir.

Ao igual do que acontece em Angra dos Reis, estima-se que para os cargos que exigem uma maior qualificação serão trazidos profissionais de outras regiões, mesmo fora do estado do Ceará.

Entrevistados comparam a situação com Caetité, na Bahia, local em que não aconteceram os benefícios que foram prometidos à população,



como o incremento da renda ou outros indicadores sociais. Além disso, questionam as medidas a serão adotadas para oferecer proteção às famílias afetadas – seis mil famílias, distribuídas em vinte e sete comunidades no município de Santa Quitéria (incluindo os assentamentos Saco de Belém, Morrinho, Queimadas e Alegre Tatajuba) e quinze no município de Itatira (MEDEIROS; DINIZ, 2015, p. 82).– mais próximas da mina, ressaltando os aspectos culturais que poderão também ser afetados.

### **5.5 Direitos econômicos**

No que se refere ao aspecto econômico, observou-se que a ênfase dada ao projeto recai sobre os benefícios que poderiam advir com a exploração da mina, em especial na forma de impostos e movimentação econômica para a cidade, além de, com a ampliação da energia nuclear, a redução do preço do fornecimento da eletricidade. Caso venha a ser produzida, de acordo com os dados do Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) disponibilizado pelo Consórcio Santa Quitéria, a quantidade de urânio a ser extraída representará um aumento significativo na produção anual brasileira, tendo em vista que a única mina em exploração atualmente é a de Caetité, cuja produção é estimada em 400 t/ano. O potencial da mina de Itatira representará cerca de 1.600 t/ano, como percebe-se no gráfico a seguir.

Em relação ao fosfato, estima-se que, caso venha a ser extraído, produzirá anualmente 1.050.000 toneladas a serem utilizados como fertilizantes e rações para animais, potencializando o agronegócio nordestino e brasileiro. Com isso, reduzir-se-ia em cerca de 50% o total das importações do país para adquirir este produto.

Essas vultuosas cifras apresentadas pelos responsáveis do Consórcio devem ser vistas com cautela, já que não necessariamente provocaram um real impacto para Santa Quitéria, se comparado com o que acontece em Caetité.

Para alguns entrevistados, mesmo reconhecendo os ganhos que poderiam advir deste projeto, há determinados interesses políticos subjacentes que colocam em dúvida quem será realmente favorecido. Para efeito comparativo, foi citado o abandono da produção de mamona na região do Inhamuns, produto que seria utilizado no abastecimento das usinas de biodiesel instaladas em décadas passadas no Nordeste. A interrupção desse empreendimento, segundo um entrevistado, foi a prevalência de interesses políticos mais fortes, suplantando os interesses dos agricultores locais.

## **5.6 Direito à educação**

Tendo em vista o significativo impacto em termos ambientais, sociais e econômicos para o município de Santa Quitéria em razão da eventual exploração de urânio e fosfato presentes na mina de Itataia, sensíveis temáticas foram suscitadas pelos entrevistados em relação à produção de conhecimento capaz de aprimorar a educação dos moradores.

Consultando determinadas figuras locais, relataram que frequentemente grupos de pesquisa se deslocam à cidade em busca de informações sobre a exploração da mina. Há uma variação no que se refere ao tamanho de tais grupos, havendo a visita desde membros individuais a equipes maiores de 6 ou 7 pessoas. O foco dos mesmos perpassa pelo aspecto técnico, social e jurídico, destacando-se, neste último, o interesse por aspectos normativo-ambientais.

De toda forma, mesmo verificando um relativo interesse acadêmico na região e no empreendimento, constatou-se um escasso retorno de tais pesquisas para a população local, gerando pouco ou mesmo nenhum impacto social. Este fato foi notado principalmente após o questionamento feito aos entrevistados sobre se os mesmos obtiveram ou perceberam, em algum momento, a concretização de medidas ou

esclarecimento técnico sobre alguns destes estudos, o que foi negado, alertando da necessidade da construção de um vínculo entre a academia e a sociedade.

## CONCLUSÃO

O caráter conflitivo frequentemente salientado entre a perspectiva desenvolvimentista e os direitos humanos possui, no setor energético, uma de suas principais manifestações. O suprimento da demanda de energia exige uma série de medidas, entre as quais a intervenção no meio ambiente, como expõe a fonte nuclear ao requerer o urânio como combustível, extraível através de procedimentos que, sem a estrita observância dos rigores legais, pode ocasionar graves danos socioambientais. Neste aspecto, o presente trabalho objetivou analisar as tensões entre os direitos humanos e a energia nuclear no âmbito brasileiro, em seu escopo de buscar autonomia produtiva neste setor.

A despeito dos temores enraizados na produção de armamento, as potencialidades das fontes nucleares transpõem este uso bélico, perceptíveis no amplo crescimento de utilização desse tipo de energia em diversos países. Ademais, caracterizando-se por ser uma temática na qual interesses nacionais e internacionais confluem – seja a fim de evitar o temor supramencionado, seja para reduzir a agressão climática –, o conjunto normativo entre ambos os âmbitos denota a necessidade de convergência, cuja manifestação evidencia-se na ratificação de tratados e no papel desempenhado pela Agência Internacional de Energia Atômica na fiscalização dos mesmos. De toda forma, as particularidades brasileiras, assim como as pertencentes a outros países, exigem a formulação de políticas energéticas próprias, tendo por parâmetro as normas internacionais. Ao visar ampliar as fontes de energia em sua matriz energética, a energia nuclear, apesar de incipiente em solo interno, possui amplo potencial de desenvolvimento.

Essa potencialidade manifesta-se nas amplas reservas de urânio, presentes principalmente no município de Santa Quitéria, no estado do Ceará. Contudo, os empreendimentos eventualmente realizados neste município devem ser conduzidos em consonância com os padrões de direitos humanos, devendo ser prestadas à população os esclarecimentos necessários e assegurando à mesma a participação em debates públicos de forma a atender seus reclamos, uma vez que tais indivíduos serão diretamente afetados, positiva e/ou negativamente, com o projeto de exploração da mina de Itataia. Carências como a falta de informação e garantias sociais e ambientais, perceptíveis através da consulta aos moradores, merecem especial consideração por parte das autoridades diretamente relacionadas a tal exploração, papel fundamental na extirpação das dúvidas e temores vigorantes.

A experiência de outros Estados, seja positivamente através da ampliação do percentual da energia nuclear em sua matriz energética, seja negativamente pelos desastres envolvendo os reatores de suas usinas, constitui um relevante instrumental pelo qual o Brasil pode aperfeiçoar sua atuação nesta área. Tais experiências acumuladas devem traduzir-se em melhores práticas nacionais na condução da energia nuclear, garantindo à população a segurança necessária. Além disso, a estrita observância do direito ao meio ambiente sadio, à informação, às garantias trabalhistas e mesmo o direito à participação política são requisitos para que as políticas desenvolvimentistas preencham a legitimidade requerida em função do papel dos indivíduos enquanto destinatários do desenvolvimento, não apenas passivamente, mas também de forma ativa. À população de Santa Quitéria, pois, cabe a análise ponderada acerca das vantagens e desvantagens do empreendimento, em articulação com as autoridades responsáveis pelo mesmo, dentro dos parâmetros assegurados pelos direitos humanos.

Mesmo havendo aspectos conflitivos, vislumbram-se também possibilidades de convergência entre a energia nuclear e a lógica dos direitos

humanos. Ao assegurar à população uma perspectiva de suprimento energético sustentável e a baixo custo, criam-se condições para que os indivíduos possam desfrutar de um maior bem-estar, objetivo igualmente perseguido por estas normas jurídicas essenciais. A própria interdependência entre tais direitos reconhece a importância dos direitos econômicos para que os demais possam ser desfrutados em sua plenitude. O direito à participação, a seu turno, permite vocalizar as demandas populacionais e, dessa forma, indicar a melhor forma para se perseguir tais objetivos. Somente com a interpenetração entre ambas as perspectivas torna-se possível às comunidades diretamente envolvidas, como a de Santa Quitéria, reconhecerem os riscos e as possibilidades de semelhantes empreendimentos.

## REFERÊNCIAS

ABDAN – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA PARA O DESENVOLVIMENTO DE ATIVIDADES NUCLEARES. **Definição do Programa Nuclear Brasileiro**. 2014. Disponível em: <http://www.aben.com.br/Arquivos/291/291.pdf> Acesso em: 04 jun. 2017.

AMORIM, João Alberto Alves. **A ONU e o meio ambiente: direitos humanos, mudanças climáticas e segurança internacional no século XXI**. São Paulo: Atlas, 2015.

BRANDÃO, Rafael Vaz da Motta. **O Negócio do Século: O Acordo de Cooperação Nuclear Brasil-Alemanha**. 2008. 135 f. Dissertação (Mestrado em História) – Universidade Federal Fluminense, Niterói. 2008.

BRASIL. Governo Federal. **Plano Nacional de Energia 2030**. Rio de Janeiro: EPE, 2007.

BRASIL. **Lei Complementar** nº 140, de 8 de dezembro de 2011. Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do **caput** e do parágrafo



CÁRITAS - CÁRITAS DIOCESANA DE SOBRAL. **No Ceará, a peleja da vida contra o urânio**. 2013. Disponível em: <http://caritas.org.br/wp-content/uploads/2014/01/No-Cear%C3%A1-A-Peleja-da-Vida-Contra-o-Ur%C3%A2nio-FINAL.pdf> Acesso em: 03 jun. 2017.

CARVALHO, Joaquim Francisco. O espaço da energia nuclear no Brasil. **Estudos Avançados**. v. 26, n. 74, 2012, p. 293- 307. Disponível em: <http://www.journals.usp.br/eav/article/view/10640/12382> Acesso em: 3 mar. 2018.

CONAMA – CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE - **Resolução nº 237**, de 19 de dezembro de 1997. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html> Acesso em: 04 mar. 2018

CONAMA – CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE - **Resolução nº 001**, de 23 de janeiro de 1986. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res86/res0186.html> Acesso em: 04 mar. 2018

CNEN – COMISSÃO NACIONAL DE ENERGIA NUCLEAR. **Quem somos**. Disponível em: <http://www.cnem.gov.br/> Acesso em: 15 mai. 2017.

CNEN - COMISSÃO NACIONAL DE ENERGIA NUCLEAR. **Armazenamento de rejeitos radioativos**. Disponível em: <http://www.cnem.gov.br/armazenamento-de-rejeitos-radiotivos> Acesso em: 14 fev. 2017

CONNECTAS. **Afetações aos Direitos Humanos devido à Mineração no Brasil**. 2016. Disponível em: [http://www.conectas.org/arquivos/editor/files/informe\\_audie%cc%82ncia-minerac%cc%a7a%cc%83o%20revisado.pdf](http://www.conectas.org/arquivos/editor/files/informe_audie%cc%82ncia-minerac%cc%a7a%cc%83o%20revisado.pdf) Acesso em: 04 jun. 2017.

CONSÓRCIO SANTA QUITÉRIA. Disponível em: <http://www.consorciosantaquiteria.com.br/> Acesso: 05 jun. 2017.

CONSORCIO SANTA QUITÉRIA. **RIMA – Relatório de Impacto Ambiental**. Projeto Santa Quitéria – CE. 2014. Disponível em: <http://www.consorciosantaquiteria.com.br/arquivos/RIMA.pdf> Acesso em: 04 jun. 2017.

DUARTE, Francisco. **Entrevista II**. [abril 2017]. Entrevistadores: Luis Haroldo Pereira dos Santos Junior, Midred Cavalcante Barreto e Tiago Alves de Araújo. Santa Quitéria, 2017.

DUARTE, Sergio de Queiroz. **Desarmamento e temas correlatos**. Brasília: FUNAG, 2014.

ESTADÃO. **Urânio contamina água na Bahia**. 2015. Disponível em: <http://brasil.estadao.com.br/noticias/geral,uranio-contamina-agua-na-bahia,1748686> Acesso em: 03 jun. 2017.

FERREIRA, Arilson Lopes. **Entrevista I**. [abril 2017]. Entrevistadores: Luis Haroldo Pereira dos Santos Junior, Midred Cavalcante Barreto e Tiago Alves de Araújo. Santa Quitéria, 2017.

FRIEDMAN, Thomas L. **O mundo é plano: o mundo globalizado no século XXI**. 3ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

FGV - FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. Energia Nuclear. **FGV Energia**, Rio de Janeiro, ano 3, n. 6, abril de 2016.

GONÇALVES, Odair Dias. ALMEIDA, Ivan Pedro Salati de. A energia nuclear e seus usos na sociedade. **Ciência hoje**. Rio de Janeiro, v. 37, n. 220, p. 36-44, outubro de 2005.

GONÇALVES-MAIA, Raquel. Lise Meitner: A intérprete da cisão nuclear. **Revista Virtual de Química**. v. 4. n. 2, p. 173-192. Mar-abril 2012. Disponível em: <http://rvq-sub.sbq.org.br/index.php/rvq/article/view/271/236> Acesso em: 12 fev. 2018.



GREENPEACE. **Ciclo do perigo**: impactos da produção de combustível nuclear no Brasil. São Paulo: Greenpeace Brasil, 2008.

HINRICHES, Roger A.; KLEINBACH, Merlin; DOS REIS, Lineu Belico. **Energia e meio ambiente**. Tradução por Flávio Maron Vichi e Leonardo Freire de Mello. 5ª ed. São Paulo: Cengage Learning, 2014.

HOLANDA, Salvador. **Entrevista III**. [abril 2017]. Entrevistadores: Luis Haroldo Pereira dos Santos Junior, Midred Cavalcante Barreto e Tiago Alves de Araújo. Santa Quitéria, 2017.

IBAMA – INSTITUTO BRASILEIRO DE MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS. **Consulta a processos de licenciamento ambiental**. Disponível em: [https://servicos.ibama.gov.br/licenciamento/consulta\\_empresendimentos.php](https://servicos.ibama.gov.br/licenciamento/consulta_empresendimentos.php) Acesso em: 9 mar. 2018.

IEAE – INTERNATIONAL ATOMIC ENERGY AGENCY. **National In Situ Leach Uranium Mining Best Practice Guide**: Groundwaters, Residues and Radiation Protection. Disponível em: [http://www-pub.iaea.org/MTCD/Meetings/PDFplus/2009/cn175/URAM2009/Session%205/07\\_7\\_McKay\\_Australia.pdf](http://www-pub.iaea.org/MTCD/Meetings/PDFplus/2009/cn175/URAM2009/Session%205/07_7_McKay_Australia.pdf) Acesso em: 13 abr. 2017.

INB - INDÚSTRIAS NUCLEARES DO BRASIL. Disponível em: <http://www.inb.gov.br/pt-br/> Acesso em: 14 abr. 2017.

INB – INDÚSTRIAS NUCLEARES DO BRASIL. **Caetité**. Disponível em: <http://www.inb.gov.br/pt-br/A-INB/Onde-estamos/Caetit%C3%A9> Acesso em: 04 jun. 2017.

KISSINGER, Henry. **Ordem mundial**. Tradução por Cláudio Figueiredo. Rio de Janeiro: Objetiva, 2015.

LIMA, Martonio Mont'Alverne Barreto. Energia nuclear. Aspectos legais e segurança internacional. **Cadernos de Pós-graduação em Direito**. São Paulo: Manole, 2011, p. 3-17.

MAM – Movimento pela Soberania Popular na Mineração. **Mulheres Camponesas e a Luta Antinuclear**. Disponível em: <<http://mamnacional.org.br/2017/05/15/mulheres-camponesas-e-a-luta-anti-nuclear/>> Acesso: 05 jun. 2017.

MATOS, Evando Carele de; RUBINI, Luiz Antonio. **Reservas brasileiras de urânio e sua capacidade de atendimento à demanda interna**. Disponível em: <https://www.ipen.br/biblioteca/cd/inac/1999/PDF/CG17AD.PDF> Acesso em: 11 fev. 2018.

NASCIMENTO, Elisângela; VELASCO, Murillo. **Césio 30 anos: Sério do G! Goiás reconta o maior acidente radiológico do mundo**. GI GO. 14 de set. De 2017. Disponível em: <https://g1.globo.com/goias/noticia/cesio-30-anos-serie-do-g1-goias-reconta-o-maior-acidente-radiologico-do-mundo.ghtml> Acesso em: 11 fev. 2018.

MEDEIROS, Maria Auxiliadora; DINIZ, Aldiva Sales. A mina de Itataia em Santa Quitéria-CE: o urânio e os riscos da exploração. **Revista da Casa da Geografia**, v. 17, n. 1, p. 80-96, mar. 2015.

NUNES, António José Avelás. **Neoliberalismo e direitos humanos**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Managing Environmental and Health Impacts of Uranium Mining**. Disponível em: <<http://www.oecd-nea.org/ndd/pubs/2014/7062-mehium.pdf>> Acesso em: 13 abr. 2017.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento**, 1986. Disponível em: <<http://www.un.org/documents/ga/res/41/a41r128.htm>> Acesso em: 16 jul. 2017.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Disponível em: <<http://www.un.org/en/universal-declaration-human-rights/>> Acesso em: 19 jul. 2017.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Tratado sobre a Não-Proliferação de Armas Nucleares**, de 1968. Disponível em: <<https://www.un.org/disarmament/wmd/nuclear/npt/text>> Acesso em: 12 abr. 2017.

PRIS – POWER REACTOR INFORMATION SYSTEM. Disponível em: <<https://www.iaea.org/PRIS/WorldStatistics/NuclearShareofElectricityGeneration.aspx>> Acesso: 11 jul. 2017.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução por Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SIQUEIRA, Jean. **Entrevista IV**. [abril 2017]. Entrevistadores: Luis Haroldo Pereira dos Santos Junior, Midred Cavalcante Barreto e Tiago Alves de Araújo. Santa Quitéria, 2017.

TÁVORA, Virgílio. **Em Defesa da Política Nuclear Brasileira**. Discursos de 1973 e 1974. Brasília: Senado Federal, 1973.

TÁVORA, Virgílio. II Simpósio de Estudos de Problemas Brasileiros. **Acordo Nuclear Brasil-Alemanha**. Universidade de Fortaleza (UNIFOR). Associação dos Diplomados da Escola Superior de Guerra (ADESG). Conferência realizada no dia 13 de maio de 1977 no Centro de Convenções de Fortaleza.

TRAMAS – Trabalho, Meio Ambiente e Saúde – UFC. Disponível em: <http://www.tramas.ufc.br> Acesso: 05 jun. 2017.

U.S. DEPARTMENT OF ENERGY. Disponível em: <http://www.world-nuclear.org/information-library/safety-and-security/safety-of-plants/fukushima-accident.aspx> Acesso: 12 jul. 2017.

VOITCH, Talita. Boros. Crise hídrica eleva risco de recessão. **Gazeta do Povo**. 24 jan. 2015. Disponível em: <http://www.>

[gazetadopovo.com.br/economia/crise-hidrica-eleva-risco-de-recessao-ej6qhr7ltf4w54tpjr0651pam](http://gazetadopovo.com.br/economia/crise-hidrica-eleva-risco-de-recessao-ej6qhr7ltf4w54tpjr0651pam) Acesso em: 12 fev. 2018.

WNA – WORLD NUCLEAR ASSOCIATION. **Chernobyl Accident 1986**. Disponível em: <http://www.world-nuclear.org/information-library/safety-and-security/safety-of-plants/chernobyl-accident.aspx> Acesso: 10 jul. 2017.

WNA – WORLD NUCLEAR ASSOCIATION. **Environmental Aspects of Uranium Mining**. Disponível em: <http://www.world-nuclear.org/information-library/nuclear-fuel-cycle/mining-of-uranium/environmental-aspects-of-uranium-mining.aspx> Acesso em: 12 abr. 2017.

WNA – WORLD NUCLEAR ASSOCIATION. **Fukushima Accident**. Disponível em: <http://www.world-nuclear.org/information-library/safety-and-security/safety-of-plants/fukushima-accident.aspx> Acesso: 10 jul. 2017.

WNA – WORLD NUCLEAR ASSOCIATION. **Nuclear Power in Brazil**. Disponível em: <http://www.world-nuclear.org/information-library/country-profiles/countries-a-f/brazil.aspx> Acesso em: 14 abr. 2017.

