



# Género, derechos humanos y gobernanza en el Sur Andino

José Romero Quiroz | Compilador



# Género, derechos humanos y gobernanza en el Sur Andino

José Romero Quiroz | Compilador



## TEMAS DE ACTUALIDAD, 32

### **Género, Derechos Humanos y Gobernanza en el Sur Andino**

Derechos Reservados

© Centro de Estudios Regionales Andinos Bartolomé de Las Casas – CBC

Pasaje Pampa de la Alianza 164, Cuzco

Telef.: (51 084) 245415

Correo electrónico: [cbc@apu.cbc.org.pe](mailto:cbc@apu.cbc.org.pe)

Página Web: [www.cbc.org.pe](http://www.cbc.org.pe)

Este volumen corresponde a la Serie "Temas de Actualidad" Nro. 32

© WEWORLD ONLUS

Via Serio 6, 20139 Milano

Telef.: +39 02 55 231193

Página Web: [www.weworld.it](http://www.weworld.it)

Compilador: José Romero Quiroz

Cuidado de la Edición: Anael Pilares

Diseño y diagramación: Yadira Hermoza

Corrección de estilo: Fernando Heredia

Fotografía de portada: Víctor Mallqui - Archivo CBC

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú Nro. 2023-11391

Primera edición

Cusco, noviembre de 2023

*\*Esta publicación ha sido financiada con el apoyo de la Unión Europea.*

*Su contenido es responsabilidad exclusiva de los autores y no necesariamente refleja el punto de vista de la Unión Europea"*

*\*Prohibida la reproducción total o parcial de las características gráficas y textos de este documento, sin autorización escrita de los editores.*

|   |            |
|---|------------|
| Presentación.....   | 5          |
| <b>PROPUESTAS PARA UNA AGENDA DE GOBERNANZA TERRITORIAL.....</b>  | <b>7</b>   |
| <i>Julio E. Díaz Palacios con la asistencia de Aarón Herz Zacarías y el apoyo de Tito Cueva</i>         |            |
| Introducción.....   | 9          |
| Marco introductorio.....  | 19         |
| Medidas.....  | 26         |
| Gobernanza Territorial.....   | 26         |
| Prevención y transformación de conflictos.....  | 32         |
| Garantizar la justicia ambiental y la protección de los derechos humanos.....                           | 48         |
| Actualizar las regulaciones y estándares de la participación ciudadana.....                             | 52         |
| Implementar planes de desarrollo territorial.....   | 53         |
| Proyecto de Desarrollo Territorial.....   | 55         |
| Reformar la gestión pública minera. Cambios en el modelo de centralismo extractivista.....              | 57         |
| Fomento de los derechos de los trabajadores mineros.....  | 61         |
| Monitorear y evaluar la gobernanza y el desarrollo territorial.....                                     | 63         |
| Opiniones de entrevistados sobre Gobernanza Territorial.....  | 64         |
| Algunas conclusiones.....   | 68         |
| Relación entre propuestas y las dificultades para construir gobernanza.....                             | 70         |
| Anexos.....   | 72         |
| Referencias.....  | 78         |
| <br>  |            |
| <b>LA CONDICIÓN DE LA MUJER EN CONTEXTOS MINEROS EN EL SUR ANDINO.....</b>                              | <b>87</b>  |
| <i>Kely Alfaro Montoya</i>  |            |
| Introducción.....   | 89         |
| Parte I: Actividad Minera.....  | 92         |
| Parte 2: Análisis de los Impactos Diferenciados.....  | 99         |
| Conclusiones y Recomendaciones.....   | 127        |
| Bibliografía.....   | 133        |
| Anexos: Tablas estadísticas.....  | 135        |
| <br>  |            |
| <b>ESTUDIO SOBRE LOS COMPONENTES DE LOS DERECHOS HUMANOS ASOCIADOS<br/>CON LA ACTIVIDAD MINERA.....</b> | <b>137</b> |
| <i>Gabriela Adrianzén García-Bedoya</i>   |            |
| Introducción.....   | 139        |
| Los Derechos Humanos.....   | 141        |
| Enfoque de derechos humanos.....  | 151        |
| Derechos Humanos, Seguridad y Empresas.....   | 155        |
| Vulneración a los derechos humanos por las empresas mineras.....  | 165        |
| Conclusiones.....   | 182        |
| Anexo.....  | 185        |
| Bibliografía.....   | 191        |



# PRESENTACIÓN

El extractivismo viene caracterizando las estrategias económicas regionales de países como Bolivia, Ecuador y Perú, en las que las negociaciones entre los Estados centrales y las transnacionales sobre las concesiones y explotación de bienes naturales se realizan excluyendo muchas veces a las comunidades afectadas y a las autoridades locales, que enfrentan acuerdos ya establecidos sobre los cuales no tienen posibilidad de incidencia.

En ese sentido, se hace cada vez más necesario precisar a través de investigaciones los reales impactos en el territorio que viene generando el extractivismo, en especial el minero, como sucede en la zona altoandina del sur peruano. Estas actividades ingresan en territorios, principalmente de comunidades campesinas, y las desestructuran, generando impactos diferenciados en las poblaciones y sus ecosistemas, sin producir mayor bienestar.

Pero también se está comenzando a cuestionar estos impactos y a promover debates que permitan ir generando nuevos lineamientos orientados a construir políticas públicas inclusivas y de bien común. Al respecto, uno de los temas centrales es el de la gobernanza territorial, que implica –entre otros– la participación ciudadana en la toma de decisiones, pues la ocupación de estos territorios por las actividades extractivistas se sustenta en una asimetría de poder, que es la que define a su favor las reglas de dichas actividades.

El Centro de Estudios Regionales Andinos Bartolomé de Las Casas (CBC), fundado en 1974 por religiosos de la orden dominica, nació como respuesta a la necesidad permanente de fomentar el estudio y la comprensión del mundo rural andino en sus dimensiones sociocultural, histórica, económica y ambiental. Ahora, la marcada presencia del extractivismo minero en estos territorios exige la realización de análisis y propuestas que estén orientadas al manejo integral de sus ecosistemas y al respeto irrestricto de los derechos de las personas que ahí habitan.

En este contexto, el CBC viene ejecutando el proyecto denominado “Alianza de Oro: Experiencia andina de defensa de los derechos humanos frente a la actividad minera”, en el Perú, financiado por la Unión Europea en el marco de la iniciativa de Apoyo a las prioridades en materia de derechos humanos del Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos (IEDDH). Este proyecto es ejecutado en un ámbito regional con nuestros aliados We World, CEDIB en Bolivia y COMUNIDEC en Ecuador, lo cual ha permitido la formulación de diversas investigaciones, en nuestro caso en la zona altoandina del sur peruano, especialmente en las provincias de Espinar y Chumbivilcas (departamento de Cusco) y las provincias de Cotabambas y Grau (departamento de Apurímac).

La presente recopilación de investigaciones está referida a diferentes situaciones que se dan en contextos de extractivismo minero en la zona sur altoandina del Perú. La primera investigación, “Propuestas para una agenda de gobernanza territorial”, de Julio Díaz Palacios, ubica de manera clara a la región andina como la zona donde la gobernanza territorial es crítica, lo cual se refleja en la constante

conflictividad entre las transnacionales mineras y las comunidades campesinas, en medio de una gran desconfianza hacia el aparato estatal, que no logra, a pesar del tiempo, generar espacios que permitan canalizar las expectativas y arribar a compromisos duraderos entre los principales actores.

Frente a ello, tal como señala el autor en la investigación, deviene en prioritaria la necesidad de elaborar una agenda local que principalmente tenga en cuenta el promover cambios en los marcos normativos, como la Ley General de Minería; definir con claridad la implementación de la Ley de Consulta Previa; la aprobación de una norma con carácter vinculante sobre ordenamiento territorial y que no se siga flexibilizando la normatividad ambiental; así como que se abra la posibilidad del pago sobre las sobreganancias. Estos temas generan fuerte resistencia en los gremios mineros y las transnacionales, pero es necesario ponerlos sobre la mesa y debatirlos con la sociedad civil y con un gobierno que aspire a tener una real visión de país orientada al Buen Vivir.

La segunda investigación está referida a “La condición de la mujer en contextos mineros en el sur andino”, realizada por Kely Alfaro Montoya, en la que se señala cómo la gran minería transforma los territorios en sus componentes físicos, biológicos y sociales. Sin embargo, estos impactos son diferenciados y afectan de manera particular a las vidas de las mujeres, lo cual se expresa sobre todo en sus condiciones de trabajo productivo y vivenciales debido a las brechas de género existentes, acentuadas por las externalidades de las actividades extractivas.

La tercera investigación, “Estudio sobre los componentes de los derechos humanos asociados con la actividad minera” de Gabriela Adrianzén García-Bedoya, reflexiona sobre el origen de los derechos humanos y el proceso progresivo de inclusión y ampliación de estos, que inicialmente dejó fuera a indígenas y mujeres, entre otros grupos poblacionales. Así mismo, se hace mención de otras corrientes de pensamiento, como el feminismo, que han ido generando movilizaciones e incorporando otras luchas y reivindicaciones sociales, haciéndonos reflexionar sobre los alcances y reconocimiento de los derechos humanos universales. Importante contribución, más ahora que se cuestionan y “flexibilizan” derechos, en particular en contextos de extractivismo, en los que la población es objeto de criminalización y represión de parte del gobierno.

Tres investigaciones que esperamos contribuyan a analizar de manera concreta la forma en que se viene desarrollando el extractivismo minero en la zona altoandina del sur peruano, y cómo afecta de manera diferenciada a las poblaciones de la región, así como la necesidad de elaborar una agenda común que permita proponer y gestionar el territorio de manera integral con los diferentes elementos de sus ecosistemas orientados al Buen Vivir.

**José Romero Quiroz**  
Coordinador UE-CBC



# PROPUESTAS PARA UNA AGENDA DE GOBERNANZA TERRITORIAL

**Julio E. Díaz Palacios**

Con la asistencia de Aarón Herz Zacarías  
y el apoyo de Tito Cueva

---



## Contexto y problemas

### a) En la región andina

La gobernanza territorial en las zonas de extractivismo minero en la región andina (Bolivia, Ecuador y Perú) es crítica. Esta se refleja en la persistente conflictividad social, más visible en unos países que en otros.

En este marco es fuerte la tendencia histórica de aceptación –y complicidad– por parte de los gobiernos y la opinión pública, y de las inversiones extranjeras extractivistas, respecto a que el desarrollo de dicho sector productivo es un elemento fundamental de las economías nacionales.

Sobre esta base se suscitan escenarios en los que las empresas realizan sus actividades productivas en concesiones que han sido otorgadas causando perjuicio a las comunidades, muchas veces dueñas de las tierras, y sin mayores beneficios para éstas al no considerarse las posibilidades de desarrollo local y el pleno respeto de los derechos tanto de la naturaleza como de las personas.

En esta situación se generan conflictos socioambientales, que son fuente y consecuencia de una gran desconfianza y confrontación de los actores involucrados, en los que el Estado –la mayor parte de veces– termina alineándose con los intereses empresariales<sup>1</sup>.

### b) En el Perú<sup>2</sup>

La gobernanza territorial en las localidades y regiones del Perú donde hay actividades extractivas es precaria, debido a diversos factores.

Por un lado, por una débil gobernabilidad del país y la ausencia de una propuesta concertada de proyecto nacional; en particular, se carece de una visión de país que, entre otras, considere la cosmovisión andina sobre el agua y la naturaleza en general, y ofrezca una clara precisión de los ejes

<sup>1</sup> CBC. "Proyecto Alianza de Oro". TDR de investigación regional sobre gobernabilidad y minería. Nov. 2021.

<sup>2</sup> Consideraciones de la propuesta técnica del equipo consultor.

de desarrollo, sobre todo de las actividades mineras. Hay una deficiente gestión pública debido a la desarticulación y descoordinación de las instituciones estatales de nivel nacional, regional y local, resultado de un proceso trunco de descentralización, y por la tendencia del Estado de establecer políticas públicas en beneficio del extractivismo. En ausencia de un proyecto nacional, ha sido excesiva la intervención en las decisiones sobre la minería primero de los inversionistas extranjeros y después de organismos internacionales, tales como el Banco Mundial, en la segunda mitad del siglo XX. A esto se suma la debilidad estructural de los gobiernos subnacionales y la exclusión de hecho de las poblaciones en las decisiones importantes, como en la planificación del uso adecuado del territorio como consecuencia del centralismo extractivista.

Por otro lado, es notoria la ausencia de voluntad del Estado y de los partidos políticos para impulsar las reformas políticas que permitan superar la fragilidad de la institucionalidad, e incrementar las capacidades de intervención de las organizaciones políticas y sociales para hacer más eficiente la gestión pública. A ello hay que agregar los efectos negativos de la gran debilidad de los espacios y mecanismos de diálogo entre gobierno, sociedad civil y empresas.

En los últimos años, las actividades extractivas mineras –incluso las de pequeña minería ilegal e informal– se han incrementado, sin que los beneficios económicos de la minería se hayan traducido en procesos de desarrollo de las localidades en que opera el extractivismo. Esta realidad se ha hecho más evidente –y de forma dramática– en el contexto de los severos impactos sanitarios, laborales, económicos e institucionales, producidos por la pandemia del Covid-19 desde marzo del 2020 en nuestro país.

A esta situación se suma el hecho de que las actividades de la gran y mediana minería han acentuado los conflictos sociales y ambientales, en especial en torno a la defensa de los derechos al agua y a la tierra, en parte como consecuencia del impulso de la exigencia a las empresas de una debida diligencia sobre el respeto a los derechos humanos. Lamentablemente, la conflictividad produce significativos costos, sobre todo los de carácter social, económico y ambiental, en perjuicio principalmente de las comunidades originarias y de los pueblos ubicados en el entorno de las actividades extractivas, cuyo acceso a la toma de decisiones es limitado.

## **Intervenciones del Estado**

Ante este panorama, en términos generales se puede afirmar que las intervenciones del Estado han sido carentes de previsión e ineficientes como consecuencia de su opción política favorable al extractivismo, por considerar que no existen alternativas a éste. Asimismo, por la débil capacidad gubernamental para prevenir y gestionar los conflictos socioambientales, y para orientar, de manera más efectiva, el uso del canon y regalías por los gobiernos locales y regionales.

El desempeño de las grandes y medianas empresas extractivas, en su mayor parte, ha precarizado más la gobernanza territorial debido a la implementación de estrategias de responsabilidad social mediante el apoyo a algunas iniciativas locales, que objetivamente no se traducen en desarrollo local y no consideran el enfoque de desarrollo territorial sostenible.

Las comunidades afectadas, marcadas por una histórica desconfianza ante el Estado y las empresas –inclusive ante las organizaciones sociales que las apoyan solidariamente–, han tenido respuestas reactivas, inmediatistas y desarticuladas; que, si bien han mitigado algunos de los impactos producidos, no han incidido estratégicamente en la reducción de la alta conflictividad generada por el extractivismo minero.

Es cierto que se han dado algunas iniciativas interesantes desde el Estado, desde algunas empresas y desde ciertas comunidades e instituciones, como el impulso de compromisos de los candidatos en coyunturas electorales. Sin embargo, ellas no han cambiado la tendencia general según la cual un mayor grado de extractivismo se corresponde con mayores impactos, más conflictividad socioambiental, menor consistencia de la gobernanza territorial, y continuación de la pérdida de oportunidades de desarrollo.

## Preocupaciones diversas

Paralelamente, la preocupación por el extractivismo y sus múltiples implicancias es constante. Ella se expresa a través de canales como el seguimiento que realiza la Defensoría del Pueblo, acompañado de recomendaciones para fortalecer la gestión pública relacionada con esta problemática, así como por las instancias competentes de la Presidencia del Consejo de Ministros y de los ministerios involucrados a través de la constitución de comisiones de alto nivel para intervenir en situaciones concretas, con resultados heterogéneos. Del mismo modo, estudios desde la academia, incluyendo tesis profesionales e informes de organismos internacionales como el BID, BM, CEPAL y agencias de cooperación, así como artículos de expertos e instituciones especializadas como CooperAcción, Red Muqui y otras, que abordan aspectos diversos de la conflictividad social y su relación con el extractivismo minero. Asimismo, una creciente elaboración de propuestas de políticas y de medidas complementarias para transitar del modelo de desarrollo extractivista al postextractivismo como base futura de otras opciones de desarrollo más sostenibles. También se llevan a cabo eventos de análisis y debates organizados por la sociedad civil, con el apoyo de otras instituciones.

También se presentan exigencias al Estado y a empresas para que adopten acciones preventivas y estrategias más eficientes de gestión de los conflictos, y los candidatos a cargos políticos en los tres niveles de gobierno asumen compromisos frente a la necesidad de atender estas situaciones, pero que resultan episódicos y frágiles. Hay, igualmente, una permanente cobertura de los conflictos

socioambientales por parte de los medios de comunicación, aunque sin abordar el fondo del asunto, es decir, los múltiples impactos generados contrarios a los derechos de la naturaleza y a los derechos humanos de los trabajadores, de las comunidades directamente afectadas y de las poblaciones ubicadas en las zonas de influencia de las actividades extractivas.

En conjunto, estas y otras acciones han contribuido a un mejor conocimiento de las relaciones entre extractivismo, impactos y conflictividad, y a que el problema sea incorporado a la agenda pública, aunque no siempre con la prioridad y claras orientaciones del caso. Esto, finalmente, no ayuda al fortalecimiento de la gobernanza ni a que se comprenda la necesidad de pensar, diseñar e impulsar grandes cambios en el modelo extractivista vigente.

## La investigación del CBC

En este contexto, el Centro Bartolomé de Las Casas (CBC) encargó una investigación en los términos siguientes:

### Objetivo general

Elaborar una propuesta de agenda sobre la gobernanza territorial en un contexto de extractivismo y diseñar las estrategias de incidencia necesarias.

### Objetivos específicos

- a) Elaborar un marco teórico sobre el extractivismo, incluyendo el concepto de transición y su relación con la gobernanza.
- b) Organizar una data histórica del extractivismo en el Perú, en particular, en el denominado corredor minero del sur, incluyendo las acciones sociales de respuesta a las agresiones de los derechos ambientales de las poblaciones locales.
- c) Sistematizar las percepciones y opiniones que las poblaciones locales y sus representantes sociales y políticos tienen sobre el extractivismo.
- d) Diseñar estrategias de incidencia posibles sobre las autoridades locales, regionales y nacionales, respecto a la gobernanza democrática con justicia social en escenarios de actividades extractivas mineras, desde un enfoque de planificación territorial concertada.

### Propuesta metodológica

- a) Identificar los avances en el marco teórico sobre el extractivismo del CBC (Perú), COMUNIDEC (Ecuador) y CEDIB (Bolivia). Revisarlos y complementarlos con los aportes de los referentes temáticos a nivel internacional y nacional.
- b) Identificar y seleccionar las fuentes secundarias relacionadas con el extractivismo en el Perú y organizar la información relevante relacionada con los objetivos de la consultoría. Ésta responderá

a una mirada de la época republicana, con énfasis desde la segunda mitad del siglo XX hasta la fecha.

c) Sobre la base del marco teórico y de la información procedente de las fuentes secundarias, se elaborarán las entrevistas a aplicarse (de forma virtual y presencial, con una proporción adecuada de hombres y mujeres) a los actores involucrados en los procesos del extractivismo.

d) Una vez realizadas las entrevistas, se organizarán las opiniones, enfatizando aquellas que contribuyan a dar consistencia y coherencia a la agenda para la gobernanza y a la viabilidad de las estrategias de incidencia.

El plazo de ejecución previsto es de 90 días calendario entre diciembre de 2021 y febrero de 2022.

### **Ajustes en la propuesta por impactos de la pandemia del Covid-19**

Las restricciones impuestas por la pandemia afectaron las coordinaciones y el ritmo de desarrollo de la consultoría a escala regional, y propiciaron serias dificultades para realizar las encuestas programadas a los actores de diverso nivel seleccionados en Perú, habiendo sido necesario reemplazarlas por entrevistas personales (vía llamadas telefónicas, correo electrónico o reuniones virtuales).

Esto determinó que, en una reunión de coordinación regional de fecha 31 de enero de 2022 en torno a los avances de la investigación realizados entre diciembre de 2021 y enero de 2022, se decidiera que la consultoría prosiga desarrollándose en cada país en torno a tres componentes: caracterización panorámica o situación de la minería, análisis a profundidad de la conflictividad social y propuestas para la agenda regional sobre gobernanza territorial.

Posteriormente, el 11 de abril, una vez realizado el Seminario regional andino “Construcción de gobernanza en el contexto de extractivismo en los países andinos) (Cusco, 9 y 10 de abril de 2022), se decidió que la agenda de gobernanza territorial se concentrara en el Perú, ante las dificultades de acceso a información sobre este punto en Bolivia y Ecuador.

El informe general de esta consultoría fue presentado el 30 de junio del 2022.

### **La estructura y contenidos del informe general**

#### **Partes y fuentes**

El presente informe “Situación de las propuestas de gobernanza territorial y transición al postextractivismo en el Perú” comprende tres partes: Propuestas para una agenda de gobernanza territorial, propuestas de políticas y medidas de transición, y elementos para estrategias de gobernanza territorial y políticas y medidas de transición.

Las tres partes han sido trabajadas identificando y recogiendo la valiosa información de fuentes secundarias desde la década de 1990, procedentes de instituciones públicas y privadas, incluyendo los aportes de expertos en los diversos temas abordados, así como el informe sobre “La minería en los países andinos” trabajado previamente. A ello se suman las opiniones de los líderes y personas entrevistados, y los aportes y críticas recogidos en el Seminario. A los autores consultados o entrevistados, nuestro agradecimiento.

En el desarrollo del informe hemos tratado de recoger con rigor la diversidad de opiniones que reflejan puntos de vista e intereses diferenciados de los actores en torno a los temas abordados, enfatizando los consensos o corrientes de opinión fuertes en diversas áreas. Hemos procedido así, conscientes de que la identificación y valoración de estos no solo economizará tiempos en los procesos de análisis, discusión y construcción de opiniones y propuestas; sino que también aportan la fortaleza necesaria a los acuerdos para que éstos tengan los mayores márgenes posibles de implementarse y producir las transformaciones indispensables.

### **Consenso y opiniones a favor de los cambios identificados**

Existen, por un lado, algunos consensos –siempre relativos–, por ejemplo, aquel de la “visión de la minería en el Perú” al 2030. Por otro lado, las opiniones amplias y fuertes respecto a que nuestro país necesita una política de Estado explícita y con objetivos de largo plazo sobre los roles de la minería en un país megadiverso como el nuestro, así como que se establezcan políticas públicas claras y eficaces sobre la formalización de la minería informal y la erradicación de la minería ilegal. Existen propuestas muy consistentes sobre este punto, como la planteada por varias OSC (2020):

“La Política Nacional Minera en Perú debe dar pautas para: la transformación de la riqueza minera en sostenibilidad del desarrollo de un país megadiverso como es el Perú, generar escenarios de coexistencia y armonía entre los actores involucrados, contribuir a la valoración objetiva de los aportes de la minería a la economía nacional, incorporar propuestas innovadoras para regular mejor el sector minero, pleno respeto de los derechos de los trabajadores, y dejar abiertas las puertas para reformas necesarias”.

Se propone que, desde la concepción y diseño de los proyectos extractivos, quede clara cuál será la contribución del proyecto minero al desarrollo territorial de las zonas mineras y cómo las empresas van a apoyar a la necesaria diversificación productiva. También existen opiniones favorables a que se establezcan políticas públicas sobre los conflictos sociales, inclusive sobre la responsabilidad social empresarial (RSE), estableciendo lineamientos y estándares a fin de que la RSE logre mayores impactos en el entorno de las minas, y se organice y ponga en marcha un sistema nacional de prevención y transformación sobre los conflictos. De igual forma, existen opiniones a favor de fortalecer la institucionalidad del sector minero afirmando el rol de rectoría del MINEM, y reforzando la certificación, supervisión y fiscalización ambiental. Pero ello superando el modelo de gobernanza sectorial centralista y excluyente en la toma de decisiones de gobiernos subnacionales y de poblaciones de los territorios mineros, modelo que ha servido de soporte estructural del extractivismo en el Perú en las últimas tres décadas.

Desde las organizaciones de la sociedad civil, expertos en actividades extractivas mineras y espacios subnacionales, existen propuestas sobre la pertinencia de introducir reformas para mejorar los marcos normativos, como la Ley General de Minería promulgada en 1992, y la Ley de Consulta Previa.

Asimismo, contemplan la aprobación de una ley sobre ordenamiento territorial y adecuaciones normativas relacionadas con el canon y las regalías mineras.

De igual modo, existe una amplia opinión sobre considerar que la calidad de los equipos de gobierno del sector minero se ha precarizado en términos de eficiencia y eficacia desde julio del 2021, ello debido al copamiento partidario de los altos cargos de dirección política (y profesional y técnica), y por contratarse personal sin trayectoria relevante en gestión pública en general o experiencia en gestión minera. Y, lo más dramático de todo, sin visión ni claridad sobre qué hacer desde el MINEM en materia de esta actividad extractiva y sus múltiples interrelaciones<sup>3</sup>.

### **Resistencia y oposición a los cambios**

En el otro lado, sobre buena parte de los puntos precedentes, es notoria la resistencia y oposición de la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía (SNMPE) –y sus aliados institucionales gremiales y político-partidarios– respecto a que se refuercen los estándares ambientales, y a la supervisión y fiscalización ambiental de sus responsabilidades ambientales; así como a asegurar el pleno respeto de las empresas a los derechos de las comunidades y de los trabajadores, y los derechos de la propia naturaleza. Es pública también su oposición a los cambios en las normas señaladas (en particular, los procedimientos de otorgación de concesiones mineras), el fortalecimiento de la gestión descentralizada del sector asignando competencias adicionales sobre todo a los gobiernos regionales con la necesaria dotación de recursos (económicos, materiales, capacidades humanas), la institucionalización vinculante de la planificación de los usos del territorio mediante el ordenamiento territorial, y la aprobación de una reforma tributaria minera que no afecte la competitividad sectorial y de un impuesto a las sobreganancias (es decir, sobre los ingresos excepcionalmente altos no programados debido a superciclos de precios altos de los minerales en los mercados internacionales sin que haya habido mayores inversiones o trabajos de las empresas).

Actualmente se aprecia una acentuación de la crisis de la gobernanza extractivista sectorial minera, centralista y excluyente de los gobiernos subnacionales y de las poblaciones de los territorios mineros, y de los graves problemas por la ausencia de gobernanza territorial, como en el corredor minero surandino. Ante ello, es probable que se amplíe y profundice la resistencia y oposición a los cambios necesarios con las nuevas propuestas que surgirán para construir una buena gobernanza sectorial y afirmar la gobernanza territorial, y para encausar las políticas y medidas de transición indispensables. Sobre todo, con aquellas medidas relacionadas con el latente debate sobre nacionalización y estatización de la gestión de los recursos naturales.

Existen, pues, acuerdos y desacuerdos. Sin embargo, más allá de constatarlos, es a partir de esa realidad que debe trabajarse en concreto las agendas tanto de gobernanza como de transiciones que

<sup>3</sup> Hasta el 31 de mayo de 2022, la nueva ministra de Energía y Minas, Alessandra Herrera, no había brindado declaraciones públicas sobre cómo va a abordar la problemática minera.

permitan resolver problemas graves en los contextos presentes y avanzar hacia nuevos escenarios a lo largo de los próximos años. Al gran desafío de reforzar/abrir los caminos para avanzar paso a paso en estas dos dimensiones de gobernanza y transiciones, pretende contribuir este informe.

### **Los temas abordados en la primera parte**

En la Parte 1 de esta publicación, "Propuestas para una agenda de gobernanza territorial", se ofrece un marco introductorio con los conceptos y opiniones necesarios para comprender la naturaleza y los alcances de las propuestas de gobernanza territorial. Posteriormente se detallan las propuestas sobre nueve líneas temáticas y los aportes de los entrevistados (36 personas de nivel nacional, regional, local y comunal, ver Anexo 1), enfatizándose en los 57 puntos señalados en el Anexo 2.

Siendo todas las medidas importantes, algunas de ellas, sin embargo, destacan por tener mayores opiniones a favor, tales como la necesidad de mejorar la credibilidad de las instituciones del sector minero como soporte de la gobernanza territorial a escala nacional; la reforma del sector minero, incluyendo el fortalecimiento del rol rector del MINEM; la formulación y aprobación de políticas (ordenamiento y desarrollo territorial, conflictos sociales, RSE); la promoción del desarrollo territorial, incluyendo un proyecto piloto o experimental para transitar de las actividades mineras al desarrollo integral, aprovechando todas las potencialidades, de las que la minería sería uno de sus componentes; la creación del Sistema Nacional de Prevención y Transformación de Conflictos Sociales, y la medición de los costos de los conflictos sociales.

Contrastadas estas propuestas de medidas con la naturaleza de los factores que hacen difícil y complejo construir y desarrollar la gobernanza territorial en nuestro país, se concluye en que estas, en su mayor parte, están alineadas con la necesidad de lograr resultados positivos en la institucionalización de esta nueva forma de gobernar los territorios, que es el conjunto de sistemas de gobernanza que habría que generar.

## Propuestas para una agenda de gobernanza territorial

“Hay variables en la debilidad del Estado peruano: su limitado alcance territorial, su autonomía respecto a actores no estatales, y su capacidad de proveer de bienes y servicios públicos esenciales, así como proteger derechos fundamentales. (...) El peso político del capital privado, y especialmente de los inversionistas extranjeros, ha sido significativo en la toma de decisiones gubernamentales durante la mayor parte de la historia posindependencia del Perú. (...) Históricamente el Perú ha experimentado alto nivel de influencia en sus asuntos internos por parte de actores externos. Aunque poderosas corporaciones norteamericanas y sus aliados políticos vieron que su influencia se redujo en la década de 1970, este lugar pasó a ser ocupado por el FMI y otros acreedores. En la década de 1990, el BM jugó un papel importante en la difusión de las ideas y marcos políticos que fomentaban la liberalización comercial, la reducción general del Estado, la promoción de la minería a gran escala, y el alineamiento de la gestión de las industrias extractivas con los compromisos más amplios del BM y de la OCDE”.

Bebbington y Gafaru *et al.*, 2019, pp. 96-100).



# MARCO INTRODUCTORIO

## El territorio

El territorio puede ser entendido desde cuatro dimensiones: como espacio social y político resultante de procesos históricos; como espacio de disputa entre visiones de bienestar en escenarios pluriculturales y muy desiguales; como espacio de toma de decisiones sobre el uso de los recursos naturales, con un sistema público con serias debilidades; y como espacio de ejercicio y construcción de una cultura territorial y una democracia y ciudadanía territorial, desde abajo y en contradicción con el centralismo extractivista (Monge, 2013, p. 7; De la Puente y Ballón, 2019, p. 26).

Desde el Estado no se comprende los territorios de manera integral sino sectorial, y se realizan intervenciones fragmentadas. Desde la época colonial se enfatiza una mirada económico-monetary sobre los territorios, descuidando otras dimensiones como las sociales, ambientales y culturales. En minería, el Estado otorga concesiones a las empresas interesadas en los territorios de las comunidades y sin consultarles, constituyendo esto el inicio de los conflictos sociales (Alfaro, 2022b, p. 48).

Los conflictos en los territorios por las actividades mineras tienen sus particularidades, aunque predomina en ellos la negociación por lo económico, descuidando los otros aspectos. Más aún, se les trata como si fueran homogéneos, lo cual es un error. En el Perú sigue pendiente la zonificación ecológica y económica, que se encuentra estancada por un entrapamiento político. En todos los conflictos se encuentra una asimetría de poder entre las empresas y las comunidades, lo cual se aprecia claramente en el acceso y manejo de la información, en la capacidad de recursos disponibles y en la elaboración de propuestas sobre los posibles impactos. Otro error en que incurre el Estado es el de conformar las mesas de diálogo en la etapa postconflicto y no con carácter preventivo, para elaborar propuestas antes de que escalen los conflictos (Alfaro, 2022b, p. 49).

## La territorialidad

Así como es necesario repensar los conceptos de desarrollo y de gobernanza, debe hacerse lo propio con el de territorialidad. Su definición clásica habla de resguardarla, de cuidar el espacio mediante un conjunto de normas; pero también restringe su acceso. Sirva de ejemplo ante dicha conceptualización limitada que, para las mujeres campesinas, la territorialidad es otra cosa. Ellas cuidan sus territorios desde la idea de un Yo múltiple y plural; en particular, ni androcéntrico ni antropocéntrico, pues se encuentra centrado en la vida, es decir, biocéntrico. A partir de esta idea debe dejarse de pensar que el ser humano debe “dominar” la naturaleza, lo que se ha planteado siempre. Es importante, desde la comprensión de los alcances de esta idea, apoyar las demandas de las mujeres sobre la territorialidad:

“Difundir otras lógicas de desarrollo que rompan con la hegemónica del ‘hombre que domina la naturaleza’.

Cambiar el modelo de desarrollo para pensar desde las epistememas<sup>4</sup> indígenas que han sido dialogantes con la naturaleza.

Proponer un Estado plurinacional, además de lo que ya contempla la Constitución como pluricultural (reconocimiento de la libre determinación de los PPII; por ejemplo, la nación wampi).

Difundir prácticas de cuidados que no sólo se limiten al ser humano sino a la naturaleza (por ejemplo, las madres cucamas y su defensa de los ríos).

Cuestionar el gobierno patriarcal y el machismo en la política (por ejemplo, las agendas desde la equidad de género y el feminismo emancipatorio” (Silva, 2022b, pp. 35-36).

## La gobernanza territorial

Es aquella que considera la necesidad de la participación en la toma de decisiones sobre las actividades extractivas de todos los sectores y niveles de gobierno, con responsabilidad sobre el territorio que alberga los recursos naturales y que será impactado por esas actividades de las empresas que intervienen, y también la participación de la población que habita en el territorio. (Ballón et al., 2017, p. 18). Ballón et al. considera que habrá una buena gobernanza territorial si el sistema de toma de decisiones es de carácter multisectorial (sectores responsables de la minería e hidrocarburos, el ambiente, los pueblos indígenas, la planificación estratégica); multinivel (gobiernos central, regionales y locales); y multiactor (pueblos indígenas y afrodescendientes, poblaciones locales, sector privado). Además, deberá garantizar un equilibrio de las relaciones de poder –actualmente muy asimétricas– entre esos actores, para que las poblaciones y autoridades locales participen en igualdad de condiciones que el gobierno central y las empresas (Ballón et al., 2017, pp. 18-19).

Existirá buena gobernanza territorial cuando haya equilibrio de poderes entre los involucrados, es decir, relaciones simétricas. Y se hablará de mala gobernanza cuando las relaciones son asimétricas y falta la participación de los gobiernos locales y de las organizaciones de la sociedad civil (Monge, 2021). La gobernanza comprende los arreglos institucionales para la toma de decisiones, que se mantiene en la medida en que los involucrados y los excluidos lo acepten o no tengan la fuerza para cambiarlo. La gobernanza se mantiene o renueva como respuesta o salida a nuevas crisis de gobernabilidad (Monge, 2013, 3).

Existe una distinción conceptual entre gobernanza y gobernabilidad. La gobernanza es el sistema de decisiones y la mayor o menor suficiencia de los actores involucrados para ejercer influencia sobre ciertos aspectos de la vida social, en este caso, las decisiones relacionadas con los proyectos extractivos. Por gobernabilidad se entiende la capacidad de la gobernanza (sistema de toma de decisiones) de procesar y absorber los conflictos que surgen por discrepancias con los contenidos de las políticas adoptadas, o por la manera en que éstas se adoptan. En este sentido, los conflictos sociales que expresan confrontación entre intereses diversos pueden generar crisis de gobernabilidad, las que a su vez pueden evidenciar problemas de gobernanza y abrir posibilidades no solo de cambios en las políticas, sino también en la forma de decidir sobre ellas (Ballón et al., 2017, pp. 17-18).

4 Conocimientos basados en la verdad.

La gobernanza territorial necesita de decisiones descentralizadas, cuyo marco general debe ser aportado por las políticas públicas nacionales y por el impulso y fortalecimiento de la gobernanza nacional en general y la gobernanza ambiental en particular. En la gobernanza territorial es fundamental la participación ciudadana en la formulación e implementación de las políticas públicas. Esta participación constituye una responsabilidad y a su vez un derecho, complementario a los tradicionales mecanismos de representatividad política. Es, asimismo, una fortaleza para las instituciones gubernamentales que tienen a su cargo la ejecución de las políticas públicas, contribuyendo con sistemas de gobernanza flexibles que propicien acciones coordinadas y cooperativas de actores gubernamentales y de la población en su conjunto. Actualmente la administración pública requiere flexibilidad, creatividad, eficacia, participación y corresponsabilidad. El desarrollo necesita una nueva forma de gobernar (Caldas Jara y Castillo Santa María, 2021, p. 51).

Construir la gobernanza en el Perú constituye un desafío importante y urgente. Esta apreciación se sustenta en los factores siguientes: (a) La fragilidad en la estructura de las organizaciones políticas y sociales; (b) ausencia de voluntad para impulsar las reformas políticas necesarias para fortalecer la institucionalidad política, mejorar la calidad de la ciudadanía, y afirmar la transparencia en la gestión pública; (c) limitadas capacidades para asumir roles eficientes, democráticos y con sólido compromiso en la gestión pública; (d) desarticulación y descoordinación interinstitucional entre el gobierno nacional y los gobiernos regionales y locales, que inciden negativamente en la eficiencia y calidad de los servicios públicos; (e) escaso diálogo y precarios mecanismos de construcción de consensos entre gobierno, sociedad civil, empresa y actores involucrados; (f) fuerte tendencia del Estado a establecer políticas públicas con alto beneficio para los extractivismos, trasgrediendo principios constitucionales y desconociendo derechos; y (g) ausencia de una propuesta concertada de proyecto nacional que defina una visión de país y establezca en forma consensuada los ejes de desarrollo, priorizados desde el planeamiento de largo plazo, como factor principal de gobernabilidad (CBC, CEDIB, COMUNIDEC y We Word, 2020, p. 3)

Hablar de gobernanza territorial es tratar sobre cómo se va a utilizar el territorio. Esto implica darle al ordenamiento territorial un estatus nacional; en caso contrario, no se puede hablar de gobernanza territorial. Para ello es necesario saber qué problemas tenemos en el territorio, y qué experiencias conocemos y podríamos aprovechar. En el caso boliviano, se tiene una legislación que está vigente; de igual manera, existen elementos que podemos sacar de la experiencia del caso peruano. También pasa por preguntarnos por qué no se cumplen las leyes, cuya respuesta se encuentra, en parte, en la carencia de una institucionalidad que obligue a su cumplimiento. Otro tema es que los estudios de impacto ambiental lo hacen las personas que van a realizar la actividad extractiva. Por esto, debemos hablar de la experiencia práctica de cada país (Villegas, 2022b, p. 50).

La gobernanza territorial puede ser vista desde el Estado y desde la sociedad civil. Si se necesita encausar los cambios que se reclaman, debe enfatizarse una mirada desde la sociedad civil. La gobernanza territorial debe ofrecer resultados efectivos en el corto plazo a problemas concretos mediante el desarrollo territorial en la producción local, pero también en la provisión y acceso al agua y a la salud. Para ello, debe generar nuevos horizontes afirmando la necesidad de “caminar juntos y con

esperanza”; debe fortalecerse la apuesta por las autonomías locales y las alternativas enraizadas en sus territorios; debe impulsar la gestión social del agua y de los recursos naturales: ampliar la siembra y cosecha del agua, protección de cabeceras de cuenca, páramos, puna, fuentes de agua, control de las comunidades sobre el territorio, consultas previas de verdad, atención de los conflictos intercomunales e intracomunales, así como establecer espacios de diálogo preventivos (Hoetmer, 2022a, pp. 2-3)<sup>5</sup>.

La gobernanza territorial y las políticas de transición deben aprovechar al máximo los consensos de cambios construidos en años anteriores y alinearse con la visión del Perú al 2040 (Acuerdo Nacional) y los compromisos con los ODS al 2030, así como los consensos sectoriales sobre minería.

## La gobernanza extractiva centralista

A lo largo de las últimas décadas, en la región se han implementado procesos de descentralización político-administrativa como parte de las estrategias para redistribuir en algo el poder del Estado del nivel central hacia los territorios. Sin embargo, en el caso de las actividades extractivas esta descentralización ha sido más formal que real, resultando evidente que la distribución de poder hacia los gobiernos subnacionales y la ciudadanía ha sido sistemáticamente limitada, registrándose incluso intentos de debilitar los pocos avances logrados en el sector minero. Reflejo de esto es que los gobiernos locales carecen de herramientas políticas e institucionales para responder a las demandas de los ciudadanos, así como para prevenir conflictos sociales asociados con esta actividad. Un notorio resultado de la falta de una adecuada descentralización del poder político hacia los territorios extractivos es precisamente la permanencia de los conflictos socioambientales que expresan desacuerdos locales y enfrentan directamente a las poblaciones con las empresas y, con frecuencia, al propio gobierno nacional, promotor de los proyectos mineros. Lo que ocurre es que, en estos conflictos, las autoridades locales –a pesar de carecer de competencias formales para participar en la toma de decisiones– terminan involucradas en ellas. En algunos casos intermedian para que se haga una buena negociación como base de la licencia social de los proyectos; en otros casos, pueden apoyar abiertamente la resistencia a los proyectos y legitimarla mediante consultas convocadas por los gobiernos locales (De La Puente y Ballón, 2019, pp. 4-5).

En estos contextos, los gobiernos de la región andina enfrentan el reto de mejorar los mecanismos de gobernanza para que más voces participen en las grandes decisiones relativas a las actividades extractivas, tales como minería e hidrocarburos. Entre las decisiones más importantes están los criterios y procesos de entrega de concesiones, los mecanismos de prevención y mitigación de impactos socioambientales, y el uso de la renta extractiva. Paralelamente, las poblaciones de las regiones extractivas tienden a demandar al Estado y a las empresas, exigiendo respuestas a los riesgos e impactos que se generan en las situaciones de convivencia con estas actividades y, sobre todo, compartir los beneficios económicos que se producen. En:

“respuesta a esta demanda se han establecido modelos de gobernanza extractiva que discursivamente defienden la participación de las autoridades y de la ciudadanía de los territorios en los que se realizan las actividades extractivas; sin embargo, en la práctica, se impide una real capacidad de influencia

<sup>5</sup> Participación en el Seminario Regional Andino, 10 de abril de 2022. Transcripción de Tito Cueva.

desde los niveles subnacionales. (...) La prioridad dada a la expansión de la actividad extractiva como fuente central de ingresos públicos es una clara barrera para una efectiva descentralización de la toma de decisiones. Así, mientras las grandes decisiones son tomadas desde el gobierno central, la prevención y resolución de las demandas por una mejor gobernanza del sector se gestionan desde una relación directa entre los poderes centrales y la ciudadanía directamente afectada, sin involucrar a las autoridades locales e intermedias en los territorios impactados” (De la Puente y Ballón, 2019, p. 4). Los centralismos extractivistas se han institucionalizado basados en las normas constitucionales que disponen que los recursos naturales no renovables corresponden al Estado, y han generado un modelo de gobernanza en el que la gestión de las grandes actividades extractivas está bajo el control del nivel nacional y en el que las instituciones subnacionales juegan un papel apenas marginal en la toma de decisiones. En el Perú, además de asignar competencias a los gobiernos regionales en materia de pequeña minería y minería artesanal, se ha descentralizado parte de la renta minera. El interés de los gobiernos nacionales por asegurar el control de los recursos minerales, así como del petróleo y del gas, no debería sorprender. Históricamente estos han sido recursos altamente estratégicos tanto política como económicamente para los países andinos, pero también es conocida la tendencia a re-centralizar la toma de decisiones durante periodos de *boom* exportador de *commodities*. La importancia de los recursos mineros y los otros ha tenido siempre una clara influencia en el diseño de la distribución del poder estatal en los países andinos; con ello, los modelos de gobierno –estrechamente vinculados a los perfiles productivos de sus economías extractivas– se han diseñado en torno a la promoción de la explotación de estos recursos (De la Puente y Ballón, 2019, pp. 12-13).

La crítica al centralismo extractivista se orienta a cuestionar la falta de una construcción estatal que favorezca una gobernanza minera más cercana a las personas que habitan los territorios clasificados como de interés nacional. Paradójicamente, este control centralizado de la minería y de otros recursos no renovables facilitó a los distintos gobiernos de los países andinos obtener la mayor cantidad de rentas posibles durante el superciclo de precios altos (2003-2013), pero, al mismo tiempo, debilitó la capacidad de gobernanza territorial de los recursos (De la Puente, 2019, pp. 13-14).

La gobernanza minera bajo modelos centralizados está limitada, por lo menos, por tres mecanismos de control y centralización. Primero, por la exclusión inicial del planeamiento de los usos del territorio. Segundo, por la asignación de facultades limitadas y sujetas a la aprobación del poder central. Tercero, por el uso de un discurso o narrativa orientados a justificar las desigualdades de poder entre autoridades nacionales y subnacionales, pronunciados tantas veces que la centralización es asumida como parte de la normalidad (De la Puente y Ballón, 2019, pp. 15-25).

Construir gobernanza territorial en un país como el nuestro, cuya evolución histórica desde la independencia nacional se ha caracterizado –como señala Bebbington y colaboradores– por la debilidad institucional, ausencia estatal en muchos lugares, y una fuerte intervención de los empresarios, particularmente extranjeros, y luego de organismos internacionales, en las decisiones peruanas que definen las políticas que deben aplicarse en la explotación de los recursos minerales. Considerando la exclusión, en muchos aspectos, de los peruanos, el contexto se complejiza. Se necesita voluntad, un alto compromiso y capacidades para su realización.

## Gobernanza territorial y transición

En el Perú y otros países mineros, las voces, en general, de las organizaciones sociales y de las autoridades subnacionales no son de rechazo ante la presencia extractiva, sino de demanda para una revisión del modelo extractivo que se viene impulsando para volverlo “más democrático, adecuado y sostenible”. Y para esto “es necesaria la transición desde las lógicas extractivistas hacia una extracción más estratégica y humana”, sobre la base de intervenciones en los territorios que prioricen criterios ambientales y sociales antes que extractivos y mercantiles (De la Puente y Ballón, 2019, p. 33).

No se puede negar la importancia económica de la minería en el Perú y otros países, pero la extracción descontrolada bajo el imperativo extractivista no es sostenible en el largo plazo, ni siquiera en términos económicos. La denominada maldición de los recursos naturales que, entre otros efectos negativos, impide impulsar otros sectores económicos, sigue marcando la historia de la extracción en América Latina. Así, es pertinente la pregunta en torno a cómo convivir, entonces, con la necesidad de rentas extractivas y sus impactos actuales y futuros. La apuesta por la diversificación económica en territorios extractivos parece ser la solución más efectiva, a la par que lo son las decisiones mayores sobre la sostenibilidad ecológica de la explotación de determinados recursos (De la Puente y Ballón, 2019, pp. 33-34).

Construir acuerdos no será fácil pues requiere de procesos que no son apolíticos y que deben evitar el desbalance de poder, revisando los diseños institucionales y la implementación de las políticas públicas. En este marco, no será sencilla la transición desde narrativas que se concentran en “gestionar” los recursos naturales hacia miradas que apunten a un real compartir poder desde las poblaciones y autoridades de los territorios hasta las autoridades nacionales:

“Transformar estas narrativas significa priorizar estrategias de desarrollo económico y social que no se han implementado hasta ahora en la región andina. Además, los intereses extractivistas argumentan que “entorpecer” la expansión de la industria generará impactos económicos graves. Pero también existen voces a favor de mayor regulación y fiscalización para mejorar el desempeño de estas actividades. Después de todo, una visión “inclusiva” del desarrollo necesita partir desde las miradas sensibles en los contextos que favorezcan coordinaciones sociales entre agentes políticos y sociales.

Si el extractivismo es la extracción y exportación de *commodities* para la captación de renta a cualquier costo, la gobernanza territorial y sostenible es el aprovechamiento justo y realista de nuestros recursos naturales, con base en la decisión compartida con participación de poblaciones y autoridades subnacionales” (De la Puente y Ballón, 2019, pp. 33-34).

La construcción de la gobernanza territorial no será fácil, pues implica un sistema de toma de decisiones que vincule a todos los actores estratégicos para forjar acuerdos, siendo el mayor reto de este cambio institucional la necesidad de una revisión ideológica sobre el desarrollo y el rol del Estado que supere la legitimación discursiva del extractivismo predominante. Es evidente que el extractivismo impulsado por las autoridades nacionales ha generado deficiencias en la presencia y participación subnacional en las actividades extractivas, el cual ha producido un desbalance entre beneficios y costos sociales, económicos y ambientales que deben corregirse. El centralismo extractivista ha

establecido barreras que impiden el desarrollo de mejores mecanismos de toma de decisiones en los momentos de ejercicio del poder, inclinando la balanza a favor del poder central. La incorporación de actores subnacionales ha tenido carácter instrumental, funcional al modelo extractivista, y esto traba o impide la participación de más actores locales en la toma de decisiones en la perspectiva de una gobernanza multisectorial, multinivel y multiactor. Una gobernanza territorial con esta composición podría equilibrar la asimetría en las relaciones de poder, hasta ahora muy favorable para el gran capital internacional, los gobiernos centrales y las grandes empresas nacionales, con las que se alían para sacar adelante sus proyectos (De la Puente y Ballón, 2019, pp. 26-27).

# MEDIDAS

Si tomamos en cuenta los problemas generados por los enfoques economicistas sobre el territorio, los múltiples impactos que generan y condicionan la perseverante conflictividad social, la necesidad de institucionalizar una mirada biocéntrica sobre estos territorios y las demandas de las mujeres para el desarrollo de la territorialidad, la identificación de diversos factores –detallados por el proyecto “Alianza de Oro” de la UE– que traban o impiden la gobernanza territorial y sus adecuadas relaciones con la gobernabilidad democrática en nuestro país, las condiciones básicas para una buena gobernanza (particularmente la transferencia de poder político a los gobiernos subnacionales); llegaremos a la conclusión que desarrollar la gobernanza territorial como medio para superar y neutralizar los impactos negativos del extractivismo en el Perú es un enorme desafío que debe ser encarado y que requiere del concurso de muchos actores ya involucrados o que deben involucrarse. Teniendo en cuenta la situación de la minería en los países andinos (Bolivia, Ecuador y Perú), el marco introductorio de este capítulo I, los aportes de numerosas fuentes secundarias y de los entrevistados a inicios del año en curso, así como lo presentado y discutido en el Seminario Regional Andino de los días 9 y 10 de abril de 2022, compartimos un listado amplio de políticas de transición.

De este listado, al que se pueden sumar otras medidas, debe desprenderse la agenda de gobernanza territorial priorizada en función del contexto general político-social y de los principales problemas en curso, así como de los intereses de las organizaciones que se involucren en esta gran tarea, con la finalidad de encontrar salidas a los graves problemas que viene creando el extractivismo.

Los puntos identificados en las propuestas de gobernanza territorial que presentamos se encuentran en el Anexo 2.

## Gobernanza territorial

### La visión de la minería y la reforma de la gobernanza sectorial minera

#### 🌀 La visión de la minería

Puede considerarse como marco guía de partida para impulsar la gobernanza territorial, el concepto de buena gobernanza que forma parte de la “Visión de la Minería en el Perú al 2030” (Rimay<sup>6</sup>, 2019, p. 1):

“La minería está comprometida con el sistema democrático y la descentralización. Forma parte de

6 Rimay, palabra quechua. Significa diálogo en castellano.

un sistema de gobernanza mediante el cual se toman e implementan acuerdos sobre el desarrollo con la participación de todos los actores y niveles de gobierno, del sector privado, de la sociedad organizada y de las comunidades, asegurando la coordinación intersectorial, multinivel y multiactor. Así, junto con el Estado, logra prevenir, gestionar y transformar los conflictos sociales en oportunidades de desarrollo y paz social.

Contribuye a fortalecer las capacidades de las instituciones y de los actores, superando las asimetrías de información y capacidad de representación, para la correcta toma de decisiones y la implementación oportuna de las mismas, y para combatir la corrupción y operar con altos niveles de transparencia. Respeta el marco normativo y regulatorio y asegura buenas relaciones laborales.

Por su parte, el Estado promueve la mejora continua del marco normativo y regulatorio para garantizar el respeto de los derechos de todos los actores involucrados, asegurar el Estado de derecho e impulsar el desarrollo de la competitividad y productividad de la actividad minera. Asimismo, asegura el uso eficaz, eficiente y transparente de los recursos fiscales generados por la actividad minera con el fin de cerrar las importantes brechas de bienestar en la población”.

Esta visión, sin duda, puede y debe ser enriquecida.

### Elementos para reformar el sistema de gobernanza minera

Una gobernanza territorial potente y exitosa debe ser parte de un sistema de gobernanza sectorial minera apropiado que prevenga el relativo desgobierno en el sector. Lamentablemente, lo que hoy tenemos en Perú está distante de esta exigencia. Como lo evidencian De la Puente y Ballón en los puntos d) y e) del marco introductorio de este capítulo, la gobernanza minera actual se caracteriza por ser sectorializada y centralista, con notorias descoordinaciones con otros sectores, predominando la exclusión de las decisiones principales de las actividades mineras de los gobiernos subnacionales y de las poblaciones de los territorios mineros, quienes, por ejemplo, no intervienen en el planeamiento del uso de los territorios, mucho menos en la asignación de las concesiones y en el destino de la renta minera. Debido a esta exclusión y a los múltiples impactos que genera la minería en los territorios donde operan, está presente una permanente conflictividad social, y por la aparente o real parcialización de las autoridades nacionales con las empresas, las instituciones estatales han perdido credibilidad y están inmersas en una creciente pérdida del principio de autoridad.

Para articular adecuadamente la gobernanza territorial con la gobernanza sectorial, urge la reforma de ésta. Sobre esta cuestión, el investigador Francisco Durand en su publicación “La toma de decisiones en el sector minero-energético en tiempos de crisis y cambios”, formula importantes conclusiones y recomendaciones, aportes que nos permitimos adecuar como pilares para la construcción de un mejor sistema de gobernanza minera, a los que se pueden sumar muchos otros (Durand, 2021, pp. 73-77).

#### **Reducir la asimetría del poder**

La asimetría de poder a nivel nacional, regional y local entre empresas, comunidades y sociedad civil se mantiene; ante ello es necesario construir relaciones de equilibrio mercado-Estado. Esta necesidad obliga a las empresas a dialogar y negociar no solamente en el plano local y

regional, sino también a nivel nacional, en el que existen mayores desencuentros. No debe perderse de vista, sin embargo, que las corporaciones mineras mantienen “sus ventajas, su capacidad de emitir mensajes y de contar con soportes mediáticos y jurídicos”, ante las cuales la sociedad civil y las comunidades deben fomentar los contrapesos indispensables.

Las empresas privadas formales, particularmente las grandes, han sido y siguen siendo tratadas de manera especial por numerosos actores nacionales e internacionales por ser parte de los principales inversionistas. Por el peso que tienen en las inversiones, es importante “seguir de cerca sus pasos, ya que este poder estructural puede dar lugar, a pesar de los cambios políticos en curso, a prácticas y procesos donde obtienen concesiones y privilegios o, dependiendo de las circunstancias, ser más propensos al diálogo”. Por ello, la sociedad civil y las comunidades deben poner foco en ellas, tanto en su acción individual como colectiva.

Es importante identificar los mecanismos de influencia excesiva e indebida utilizados en la toma de decisiones por las empresas, “particularmente el lobby y la puerta giratoria, evaluando las maneras de cómo se ejercen y sus efectos reales”. Además del seguimiento de la designación de funcionarios, es necesario profundizar la legislación sobre los conflictos de intereses y el registro de lobbies, áreas en las que el Perú tiene un gran atraso regulatorio comparado con otros países de la región de igual nivel de desarrollo.

### **Monitorear las situaciones en que actúan las empresas**

Debe reconocerse que las grandes empresas mineras y sus gremios, tales como la SNMPE y la CONFIEP, vienen mostrando ser más proactivas que reactivas en materia de decisiones claves para la gobernanza sectorial minera, en comparación con las organizaciones de la sociedad civil, que han sido más reactivas que proactivas en cuanto a derechos y propuestas puntuales, más no en aquellas relacionadas con el sistema de gobernanza en su conjunto, como las concesiones y los puntos de la cadena productiva.

Es también importante, para fines de definir estrategias, identificar qué empresas y líderes empresariales son los más dispuestos al diálogo, los cambios necesarios, y quiénes son los renuentes, y realizar un análisis sobre sus correspondientes aportes tributarios. Se requiere, asimismo, identificar aquellos discursos empresariales con propuestas interesantes que deben plasmarse en la práctica como parte de la fiscalización amigable que “cierra las brechas entre narrativas y prácticas en materia de acciones y responsabilidad social, ambiental, inclusive fiscal”. En suma, debe contarse con un diagnóstico de las iniciativas y discursos empresariales en materia de gobernanza.

A todas las empresas se les debe exigir mayor transparencia, pero, en particular, a “los actores que tienden a actuar en las sombras”, y tener en paralelo un mejor estado de alerta temprana cuando se plantean iniciativas no deliberadas y el riesgo de afectación de la gobernanza. Esta visibilización, que debe extenderse a los principales actores de la minería informal y delictiva, puede ayudar a comprender los instrumentos de captura económica del Estado para establecer relaciones entre sociedad civil y medios de comunicación independientes.

Acceder a la información precisa de cómo se desempeñan las empresas puede ayudar a definir estrategias más eficaces de diálogo y compromisos con ellas, así como para los procesos de gobernanza sectorial y gobernanza territorial.

### **Profundizar el conocimiento para mejorar las decisiones**

La dimensión discursiva de todos los actores debe ser analizada, pues las narrativas de cada uno de ellos sirven de base o sustento de sus respectivas acciones y comportamientos, y facilitan el intercambio de ideas sobre las propuestas y eventuales conflictos y protestas, y el consiguiente desarrollo de campañas de la sociedad civil.

La sociedad civil debe ampliar y profundizar el conocimiento de los actores en el sector minero porque, siendo importantes los estudios de caso, estos tienen como limitación que “se concentran en el árbol y no dejan ver el bosque”. Un conocimiento más amplio puede servir para “generar capacidad colectiva, para desarrollar alianzas estratégicas y operar con mayor eficacia”.

Dado que los actores principales –empresariado y sociedad civil– están formando coaliciones amplias sobre política pública con resultados distintos en la pandemia 2020-2021, se debe analizar comparativamente la mejor forma de construir estas coaliciones desde la sociedad civil. En particular, ésta “debe identificar y evaluar qué recursos y tácticas son mejores para tener éxito en las gestiones en el campo mediático, periodístico, judicial y en los movimientos sociales”. A partir de ello, podrá diseñar campañas educativas y deliberativas convergentes.

En la sociedad civil debe profundizarse el conocimiento de la dimensión fiscal de las actividades extractivas, es decir, su contribución real al Estado y la sociedad, sobre todo por la perspectiva de mayores recaudaciones de renta minera por el incremento de los precios de los minerales a nivel internacional. Para un buen desempeño de la sociedad en este punto, se requiere de “recursos y altos conocimientos, manejo de data, una vez fijada una agenda de investigación debe diseñarse en paralelo una alianza de organizaciones de la sociedad civil y una agenda de investigación. Esta debe incluir especialmente al periodismo de investigación y la academia, de modo que se puedan construir mejores y más complejos diagnósticos y propuestas sobre gobernanza acorde con los nuevos tiempos”.

Otra cuestión que debe fortalecerse es el seguimiento sobre la asociación de las nuevas inversiones en proyectos mineros con la necesaria transición energética, como parte de los compromisos internacionales y nacionales.

En el Estado, además del Poder Ejecutivo, el Congreso de la República es también un actor clave en la determinación de la gobernanza minera. En el marco de la crisis política y de fragmentación de partidos, su accionar es impredecible. Pero es necesario identificar quiénes de los parlamentarios se interesan en legislar sobre las principales normas que definirán el futuro de la gobernanza del sector, sobre las cuestiones ambientales y otros temas de las actividades extractivas mineras y energéticas. Sobre esa base se podrá diseñar estrategias efectivas de presión sobre ese poder del Estado. Esta es una orientación que no debe descuidarse.

## **Ampliar las nociones de gobernanza**

La noción de gobernanza minera actualmente prevaleciente en Perú es restrictiva al haber excluido componentes importantes. Hoy se considera necesario ampliar la noción de gobernanza y cubrir algunas “zonas ciegas”. Destacan entre éstas<sup>7</sup>:

- Las de orden laboral, basadas en la relación capital-trabajo.
- La corrupción empresa-Estado.
- La manera cómo las empresas informales y delictivas establecen relaciones con la comunidad y con las autoridades locales, regionales y nacionales<sup>8</sup>.

## **Un gran objetivo nacional y dos caminos convergentes**

Nuestro país necesita transitar “de manera ordenada y rápida hacia un mejor sistema de gobernanza minero-energética. Una gobernanza impulsada por la sociedad civil”.

Para esto sería necesario construir una suerte de ente coordinador o estado mayor de la sociedad civil que cuente con mapas amplios que ubiquen puntos de acción y permitan ver cómo avanza el sistema de gobernanza en su conjunto, tanto en el plano internacional como continental y local, así como seguir las propuestas específicas. Para ello, se requieren dos grandes iniciativas:

- La primera consistiría en elevar el nivel de conocimientos del sistema en aspectos cruciales que exigen información sistematizada. Ejemplos: sistema de concesiones, con diagramas de flujos, problemas, oportunidades y momentos en los que se debe intervenir; mapa de procesos productivos con los nodos principales y los problemas relevantes en la gobernanza, en los distintos puntos de las cadenas productivas.
- La segunda consistiría en impulsar procesos de “abajo hacia arriba”. Es decir, ejercer una presión más coordinada y efectiva de la diversas OSC hacia el Estado y las empresas, potenciando su intervención mediante la unión de fuerzas dispersas, en redes que articulen los distintos espacios de la gobernanza global, nacional y local. “De esta forma, se vinculan agendas de cambio, coordinando propuestas, movilizaciones y formas complementarias de acción, y comunicación a través de plataformas que sigan la coyuntura. Así se podrá identificar mejor las oportunidades de cambio y escoger los espacios institucionales adecuados donde se puedan producir los cambios”.

## **Acciones prioritarias para la gobernanza territorial**

### **Mejorar la credibilidad institucional**

Mejorar la credibilidad institucional para garantizar la sostenibilidad de la gobernanza territorial. Esto comprende a PCM, MINEM y OSINERGMIN, MINAM y SENACE y OEFA, ANA, gobiernos regionales, gobiernos locales (Banco Mundial, 2021, pp. 122-130).

<sup>7</sup> A estas podrían sumarse contribuciones efectivas de la minería al desarrollo territorial, diversificación productiva, sostenibilidad de los desarrollos comunales, locales y regionales, etc.

<sup>8</sup> Este tipo de minería está asociada en el Perú con varios crímenes: lavado de activos, contrabando, evasión tributaria, delitos ambientales, trata de personas, corrupción en todas sus formas.

## **Políticas de Estado sobre ordenamiento y desarrollo territorial**

Establecer políticas de Estado sobre el ordenamiento y desarrollo territorial, reiterada demanda de múltiples organizaciones de la sociedad civil. No existe ninguna justificación para excluir a los ciudadanos y a las autoridades subnacionales de las decisiones sobre los usos del territorio, es decir, del planeamiento territorial, pues la exclusión implica el riesgo de impactos ambientales y sociales, y la alta probabilidad de emergencia de conflictos sociales. Los planes de ordenamiento territorial se vuelven instrumentos para el diálogo futuro de múltiples actores, incluyendo las autoridades subnacionales y las comunidades, sobre la posibilidad de aprovechamiento sostenible de los recursos mineros y otros (De la Puente y Ballón, 2019, pp. 29-30).

Estas políticas deben considerar los enfoques de territorialidad de las mujeres con la finalidad de avanzar en la reducción y erradicación de su exclusión en los territorios.

## **Aplicar la gobernanza del agua**

Aplicar políticas de Estado sobre gobernanza del agua, con enfoques multisectorial y de gestión integrada de cuencas, así como conservación de cabeceras de cuenca, para garantizar el derecho de todas y todos (De Echave, 2021, p. 1; Agenda Electoral; BID, 2021, p. 37).

## **Fortalecer a SENACE, OEFA y otros**

Incrementar los recursos y la capacitación para el SENACE y el OEFA, y la capacidad sancionadora de este último. También es indispensable el desarrollo de capacidades territoriales como parte de una gobernanza descentralizada. Este punto debería comprender la asignación poder (político y material) a los gobiernos subnacionales para que tengan una participación previa y vinculante en los diversos momentos de la cadena de valor de los procesos mineros. Además de conducir los procesos de ordenamiento territorial, las autoridades subnacionales podrían tener algunas atribuciones específicas en la realización de los estudios de impacto ambiental y social, en los procesos de las consultas previas, y en la revisión de los planes de operación y cierre, en coordinación con los equipos ministeriales del gobierno nacional (De la Puente y Ballón, 2019, pp. 30-31).

## **Fortalecer los compromisos con EITI**

Fortalecer la transparencia para la buena gobernanza en el marco de los compromisos con la “Iniciativa de Transparencia en las Industrias Extractivas”<sup>9</sup> (EITI) sobre los ingresos y pagos que realizan, el destino y uso final de dichos pagos, y sobre esa base contribuir a combatir la corrupción, reducir la conflictividad social y a mejorar la gestión de los recursos naturales.

## **Facilitar el acceso a la vasta y dispersa información sobre minería**

Además de la transparencia comprometida con la participación del Perú en la iniciativa EITI, es necesario establecer mecanismos que permitan el acceso fácil y amigable de las comunidades, otros

<sup>9</sup> El 9 de mayo 2022, la SNMPE lamentó que el Perú haya sido suspendido de EITI, pese a que se logró una ampliación en la fecha de presentación del Octavo Informe Nacional de Transparencia; el Ministerio de Energía y Minas (Minem) no ha convocado ni contratado al consultor independiente que se requiere para su elaboración. Ver: SNMPE expresa su preocupación por que Perú es suspendido de EITI. Fuente: <https://iimp.org.pe/institucional/actualidad-minera/snmpe-expresa-preocupacion-porque-peru-es-suspendido-de-eiti>

grupos sociales, gobiernos nacionales, etc., a toda la amplia información relacionada con los procesos mineros en el país. Aquella referida a las concesiones, negociaciones entre empresas y comunidades, actividades en exploración, minas en producción y los impactos que generan, proyectos en cierre, la conflictividad social y su evolución, los aportes de la minería a la economía nacional, la renta minera transferida a los gobiernos subnacionales y los proyectos que financia, las nuevas carteras de proyectos y su ubicación regional, tendencia y proyecciones internacionales, foros públicos sobre temas diversos, entre otros. Esta información existe, pero de manera dispersa y difundida por fuentes diversas –a veces contradictorias–, por lo que resulta difícil acceder a ella y requiere invertir demasiado tiempo. La alternativa para resolver este problema quizá pueda ser crear un sistema integrado de información sobre la minería, al que se pueda acceder también a través de internet y las redes sociales.

### **Consensuar el concepto de “rentabilidad social minera”**

Identificar, evaluar y debatir las diversas aproximaciones conceptuales existentes sobre “rentabilidad social de la minería” e incorporar el enfoque consensuado en el monitoreo y evaluación de impactos de este sector, propuesta surgida en el debate sobre este concepto planteada por el presidente de la República Pedro Castillo en su mensaje del 28 de julio del 2021.

## **Prevención y transformación de conflictos**

Esta cuestión es una de las más debatidas en el Perú dada la elevada y constante conflictividad social, y la recurrencia de conflictos en varias de las zonas mineras del país y su impacto sobre la gobernanza territorial y la gobernabilidad del país. De este debate se desprende varias medidas:

### **Integrar la dispersa normatividad y establecer protocolos**

La normativa respecto a la gestión social, seguimiento y resolución de conflictos está dispersa, y son varias las instituciones públicas que intervienen o deben intervenir en el monitoreo de los impactos sociales, en la prevención de conflictos y en la solución de estos. Además, no existen protocolos que delimiten claramente cuándo deben intervenir las diferentes entidades (Banco Mundial, 2021, p. 18). Esta situación debe superarse.

### **Políticas públicas sobre conflictos sociales**

Urge su aprobación. Del Informe de la Defensoría del Pueblo sobre “Conflictos sociales y cumplimiento de acuerdos” se desprende que es indispensable contar con políticas públicas explícitas sobre el

valor del diálogo, la organización de procesos de diálogo (multisectorial, multinivel, participativo, descentralizado), el valor de las actas de acuerdos y compromisos, los procedimientos para el monitoreo del cumplimiento de acuerdos y compromisos, la asignación de presupuestos públicos cuando se requieran, la transparencia y rendición de cuentas, las responsabilidades a todo nivel en el cumplimiento de acuerdos y compromisos, los recursos materiales y humanos de las oficinas sectoriales a cargo del seguimiento de los conflictos, y la evaluación y sistematización de los procesos de su conflictividad social. Del mismo modo, hace recomendaciones para mejorar las políticas públicas y los instrumentos de gestión (Defensoría del Pueblo, 2021).

## **Sistema de Prevención y Transformación de Conflictos**

Diseñar el modelo del Sistema de Prevención y Transformación de Conflictos, punto que forma parte de las tareas pendientes desde hace una década (Luque, 2022, p. 2). Varias iniciativas no prosperaron debido a conflictos políticos intersectoriales; desde entonces, varias instituciones lo han demandado. El diseño y creación del Sistema Nacional de Gobernanza y Transformación de Conflictos Sociales debe tener carácter participativo y consensuado (Muqui, 2018, p. 22).

Dos años después, la Comisión para el Desarrollo Minero Sostenible, en su informe final, recomienda que, en el marco de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE), se cree el Sistema Nacional de Transformación de Conflictos Sociales, cuyo ente rector sea el Viceministerio de Gobernanza Territorial de la PCM. El Sistema estaría orientado a articular mejor la acción del Estado frente a los conflictos, sin reemplazar las unidades sectoriales y subnacionales (CDMS, 2020, p. 38), a través de:

- Un sistema de monitoreo con base local.
- Un sistema de gestión del conocimiento.
- La generación de capacidades institucionales, en el marco del desarrollo territorial sostenible.
- El desarrollo de mecanismos vinculantes.
- Un mecanismo de seguimiento ejecución de acuerdos.
- Un espacio de aprendizaje permanente.

Estamos ante una propuesta preliminar que debe ser debatida y perfeccionada.



Figura N.º 1.  
Comuneros de  
Fuerabamba  
instalados desde  
el 14 de abril en  
tierras comunales  
vendidas a Las  
Bambas. Foto:  
Ojo Público / Vidal  
Merma. 29 de abril  
2022. Fuente: Fiorella  
Montaño. Tomado de:  
<https://ojo-publico.com/3455/las-bambas-desalojo-y-estado-de-emergencia-agravan-conflicto>

## Fomentar el enfoque transformador del conflicto como oportunidad

Los conflictos sociales son ventanas de oportunidad para cambiar las condiciones que los generan, y cambiar también las perspectivas para producir soluciones integrales y permanentes. En el primer aspecto, para cambiar las condiciones materiales que producen situaciones de escasez o afectación de derechos a terceros, exclusión o falta de acceso a servicios fundamentales. En el segundo aspecto, para cambiar los factores psicológicos y subjetivos que se expresan en las formas en que los actores involucrados piensan y se relacionan durante el conflicto, y facilitar el consenso sobre soluciones sostenibles. Para la gestión pública relacionada con los conflictos sociales, estos son una oportunidad para fortalecerse y ser más eficientes en el cumplimiento de sus roles (Huamaní, 2021, p. 8).

El impulso del enfoque transformador requiere construir consensos entre empresas y comunidades, y mejorar de manera consistente la gestión pública. Sobre este punto, Víctor Gobitz, presidente y gerente general de Antamina, considera que es necesario alcanzar consensos para reducir la conflictividad social a través de una visión compartida con las comunidades que genere progreso y bienestar, una condición indispensable para un mayor desarrollo de la industria del cobre en nuestro país; y que “es indispensable una mayor madurez institucional del sector público para atender el déficit de infraestructura, salud y educación que demanda la población rural. Estos proyectos deben financiarse de manera eficiente y transparente con los recursos que aporta el sector canon y regalías mineras” (Desdeadentro, 2022, p. 1).

## Prevenir que la expansión minera incremente la conflictividad social

Se debe prevenir que los ciclos expansivos de la minería asociados a etapas de altos precios de los minerales en el mercado internacional (periodo 2003-2012) se reflejen en una elevada conflictividad social debido a la fuerte presión para sacar adelante el mayor número de proyectos de inversión, sin

considerar las legítimas preocupaciones de las poblaciones. Es fundamental que el sector empresarial y el Estado sean coherentes con las lecciones del pasado (De Echave, 2021, p. 2).

## **Supervisar y fiscalizar el desempeño social de las empresas**

Supervisar y fiscalizar el desempeño social de las empresas mineras mediante el cumplimiento de políticas y estándares; planes y estrategias de inversión social en desarrollo local; el apoyo empresarial a la diversificación productiva; las contribuciones al cierre de brechas sociales; el reconocimiento de derechos de pueblos originarios y respeto de la consulta previa; la prevención de conflictos; una adecuada atención de quejas y reclamos; informes de sostenibilidad y monitoreo del agua; transparencia de sus decisiones e información fluida a las comunidades; fortalecimiento de la gobernanza territorial coordinando con gobiernos subnacionales, comunidades locales y otros actores; y auditorías independientes de su desempeño social, para introducir las mejoras necesarias de manera continua (Bereton, Cano y Paredes, 2018, pp. 53-56).

## **Supervisar el funcionamiento de convenios marco y fondos sociales**

Evitar la distorsión de los fondos sociales y los convenios marco que pueden devenir en fuentes de conflictos (O' Brien, 2021, pp. 69-70):

- Evaluar la contribución de los fondos sociales y convenios marco a las buenas relaciones entre empresas, comunidades y gobiernos locales, y al desarrollo local sostenible y la gobernanza territorial; fortalecer sus componentes positivos y erradicar los negativos.
- Prevenir mediante mecanismos apropiados que los fondos sociales y convenios marco se conviertan en nuevas fuentes de confrontación y conflicto entre las comunidades, grupos beneficiarios y empresas.

Evitar, al mismo tiempo, que las empresas usen los fondos sociales y convenios marco para mantener intangibles sus beneficios, oponiéndose al diálogo y a los consensos, buscando el desarrollo de una línea de continuidad en las mejoras de las relaciones entre empresas y comunidades.

## **Las enseñanzas de los conflictos en Las Bambas**

### **Análisis de los conflictos ocurridos en Las Bambas**

La evolución y análisis de los conflictos en Las Bambas resultan emblemáticos sobre cómo la prevención y transformación de conflictos no viene funcionando en el Perú. Sobre el punto, el periodista Martín León Espinosa relata que las actividades en la mina de cobre de este proyecto – uno de los más grandes del mundo– se han detenido dos veces en los últimos cinco meses debido a reclamos<sup>10</sup>; en general, los operadores dicen que se han perdido más de cuatrocientos días de transporte desde 2016. Sobre estos hechos, José de Echave, especialista en problemática minera y

10 El 14 de abril los comuneros de Fuerabamba ocuparon zonas cercanas a las operaciones mineras en Chalhuahuacho y los de Huancuire el proyecto de Chalcobamba en Coyllurqui, reclamando las tierras como suyas. El 20 de abril la empresa paralizó sus operaciones; el 27 de abril se produjo un desalojo parcial con heridos y detenidos; y el 28 de abril el gobierno nacional declaró el estado de emergencia en los dos distritos mencionados. Hasta hoy, 10 de mayo, permanecen más de cien comuneros en la zona del proyecto de Chalcobamba evitando el acceso de camiones. Se está coordinando el diálogo para los próximos días.

ambiental de la ONG CooperAcción y exviceministro de Gestión Ambiental, considera que en el caso de Las Bambas hay una agenda muy compleja.

“Hay una gran cantidad de poblaciones, anexos, caseríos, comunidades campesinas. Algunos tienen expectativas económicas, otros tienen preocupaciones ambientales. Algunos aspiran a formar parte de la cadena de valor, otros a puestos de trabajo”, señaló De Echave. “Algunos reclaman indemnizaciones por el paso de la carretera que, de ser una trocha comunal que conectaba comunidades, se convirtió en una vía nacional en un proceso acelerado, sin que se cumplan los debidos procesos. Es decir, no se negoció con las poblaciones. Todo eso ha creado un clima de muchas expectativas y demandas” (León, 2022, pp. 1-7).

Cynthia Sanborn, investigadora de la Universidad del Pacífico enfocada en las industrias extractivas e inversiones chinas, indica que los bloqueos de carreteras y protestas prolongadas también responden a distintos componentes, pero no todos “son únicos a Las Bambas”. Menciona, entre estos, los errores de gobiernos anteriores en la aprobación de cambios del plan de transporte del mineral que “tanto impacto ha generado”. Los errores de la empresa también son un elemento, habiendo tenido “un estilo de negociación transaccional, cediendo a las presiones de los bloqueos de tal forma que se incentivan más las protestas y no las soluciones de fondo”. A ello se suma la falta de presencia y consistencia estatal en la zona por la alta rotación de funcionarios y falta de preparación de quienes ejercen las funciones, y la presencia de asesores externos que, “con el argumento de defender a las comunidades, terminan exacerbando su división para buscar beneficios económicos inmediatos” (León, 2022, p. 7).



Figura N.º 2. Campesina en Chalhuanahuacho, observando la fila de carros. Foto: Ojo Público: Álvaro Franco. 21 de setiembre de 2021.

Fuente: <https://ojo-publico.com/3042/el-conflicto-por-la-tierra-se-extiende-en-el-corredor-minero>

El excongresista por Apurímac Richard Arce, actual candidato a gobernador de dicha región, señala que el Estado y la empresa deben cumplir una agenda de reclamos, ya que se ha priorizado “el corredor minero, zona de Chumbivilcas”, descuidando el departamento de Apurímac en general.

Incide en que deben buscarse soluciones rápidas en Apurímac y Cusco, pues en caso contrario se generará “una confrontación entre pueblos hermanos”. Ruth Luque, congresista por Cusco, también cuestiona la firma de compromisos puntuales con comunidades o distritos. Cree que debería haber “una visión integral en todo el ámbito del corredor: desde Apurímac a Cusco. Eso está faltando y esa estrategia requiere el involucramiento de autoridades de distintos niveles: local, provincial y regional, y dejar de mirar desde una perspectiva demasiado territorial”. Arce identifica algo grave: “El gobierno no tiene una política clara, no le interesa abordar con responsabilidad la gestión de los conflictos socioambientales, sobre todo en el corredor minero, y el daño es inmenso”. Para Sanborn, hasta ahora “no hemos visto liderazgo ni estrategia ni prioridades claras” del Ejecutivo. “Tampoco han colocado personas con conocimiento y preparación en puestos claves para la gestión de conflictos o regulación de actividades extractivas”, recalcó. Considera que el estilo de negociación de MMG incentiva más las protestas y no las soluciones de fondo (León, 2022, pp. 7-9).

### **Análisis a los 45 días del conflicto iniciado el 14 de abril**

A los 45 días de paralización de las operaciones mineras en Las Bambas, la gestión del conflicto por el gobierno nacional se ha agravado, y la permanencia de Aníbal Torres en la PCM, principal responsable político de estos problemas es cuestionada. José de Echave, exviceministro de Gestión Ambiental, considera como “irresponsable” la actitud del presidente del Consejo de Ministros al abandonar una reunión de diálogo que se realizaba en Pumamarca, el 19 de mayo, con las comunidades de Fuerabamba, Huancuire, Pumamarca, Choaquere, Chila y Chucuini, de la provincia de Cotabambas, en conflicto con Las Bambas, y advierte que el entrapamiento de este conflicto no se solucionará “debido a que el Ejecutivo y el Legislativo solo están interesados en sobrevivir” y no en la atención de los problemas del país.

Eduardo Ballón, investigador, afirma que “el gobierno de Castillo ha sido incapaz de desarrollar una manera distinta de abordaje de los conflictos, más allá de las mesas de diálogo donde se ignoran los compromisos”, y que es grave la falta de atención de la conflictividad por los dos poderes del Estado (Huacasi, 2022, p. 1). Por su parte, el secretario general del Sindicato Único de Trabajadores de Las Bambas, Erich Ramos, declara que “la invasión de los terrenos persiste y un grupo de trabajadores de Las Bambas ya no perciben remuneraciones al haber entrado en la modalidad de suspensión perfecta<sup>11</sup>. Por ello, el Sindicato no descarta desalojar a los comuneros con sus propios medios si el gobierno no logra avances pronto”. Agregó que como protesta participarán en las movilizaciones del sábado 4 de junio por la vacancia del presidente Castillo y luego de ello tomarán decisiones radicales “por desesperación” (Diario Perú 21, 2022a, p. 1).

¿Es correcto que el presidente del Consejo de Ministros llegue tarde y abandone una reunión de diálogo, provocando la acentuación del conflicto, y que ante esto el Congreso de la República no ejerza su rol de fiscalización? No. ¿Es correcto y justo que los derechos de los trabajadores mineros de Las Bambas sean afectados por la invasión de los terrenos de la empresa efectuada por las comunidades campesinas? Definitivamente no. ¿Es correcto que luego de 45 días de conflicto, con

<sup>11</sup> Suspensión temporal de obligaciones de la empresa y de los trabajadores por la paralización debida al conflicto, manteniendo el vínculo laboral.

enormes pérdidas en varios aspectos, el gobierno nacional no tenga encaminada una solución, y ni siquiera cuente con una manera más efectiva de abordar los conflictos? Definitivamente no. Este es un problema delicado y polémico, pero donde no debe haber duda es en señalar que la defensa de los derechos de las comunidades jamás debe afectar los derechos de los trabajadores. Estos son aprendizajes adicionales que deben tomarse en cuenta para establecer políticas públicas claras y la institucionalidad de prevención y gestión de conflictos sociales necesaria.

A lo señalado se agrega algo sin precedentes en la historia peruana reciente: En sus primeros ocho meses de gobierno, el presidente Castillo ha tenido cuatro jefes de gabinete y 45 ministros<sup>12</sup> en los 18 ministerios. A eso hay que sumar numerosos cambios de funcionarios de menor rango, que suman a la actual inestabilidad política. En los próximos meses, la incertidumbre podría profundizarse más debido a las elecciones regionales y municipales de octubre. Un ambiente que, sumado a la actual inestabilidad política del país, podría seguir complicando las operaciones de Las Bambas. En un contexto así, afirma Sanborn, “brotan las frustraciones de todas las partes. Y la desilusión es especialmente notable en las comunidades directamente afectadas por la minería, pues votaron en su inmensa mayoría por Castillo con expectativas de cambio social a su favor”. Para esta nota, Diálogo Chino pidió la versión de la PCM y Las Bambas, pero hasta el cierre no recibió una respuesta (León, 2022, p. 9).

### **Análisis de la evolución del conflicto entre el 26 de mayo y el 3 de junio**

Las seis comunidades reclaman que la empresa Las Bambas ha incumplido sus compromisos de contratar directamente a parte de sus integrantes, así como compromisos sobre salud y educación; no está realizando la mitigación de impactos ambientales; y la empresa ocupa algunos terrenos que no ha comprado. Además, piden participar con el 50 % de utilidades la empresa (Red Muqui, 2022a, p. 1). Es lamentable que el Estado no lleve un registro actualizado de estos compromisos.

Es creciente la controversia que se está dando en el conflicto de Las Bambas. Para las comunidades se trata de un conflicto por incumplimiento de compromisos de la empresa. Pero existen otras lecturas. Por ejemplo, el articulista Iván Arenas señala que “el conflicto no es social, ni ideológico, ni político, ni ambiental. Ese conflicto nace puramente de un chantaje, de no cumplir la palabra, que para el hombre andino era ley. Ese conflicto lo ha organizado un grupo de asesores, abogados, dirigentes y tinterillos para desconocer los compromisos firmados por las comunidades con una empresa minera” (Arenas, 2022, p. 1).

**¿Cuánto de cierto hay en esto del chantaje? De ser cierto, ¿el Estado no tiene conocimiento? ¿Por qué no se procede a denunciarlos formalmente?**

Tras cincuenta días de paralización de las operaciones mineras en Las Bambas, con la pérdida de US\$ 450 millones de dólares en exportación, 250 millones de renta minera para el gobierno nacional y gobiernos regionales y locales, y afectación del derecho al trabajo de miles de personas, los dirigentes del Sindicato de Trabajadores de Las Bambas se movilizaron y protestaron el 2 de junio en Cusco, Arequipa y Lima. En la capital se reunieron con el jefe del gabinete ministerial, a quien hicieron entrega de una solicitud para que el gobierno “dicte las medidas para asegurar el cumplimiento

12 Al 6 de junio de 2022, ya van 52 ministros en 10 meses, incluyendo una nueva ministra en el sector de Energía y Minas.

irrestricto de la ley y el orden en el área de influencia de la operación minera Las Bambas, garantizando la paz y tranquilidad social” (RPP, 2022a, p. 1). La referida movilización y protesta en Lima presentó un hecho inusual, inédito: Contó con el respaldo de diversos gremios e instituciones que se unieron a esta convocatoria, entre estas, el Instituto de Ingenieros de Minas del Perú (IIMP) y la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía (SNMPE). Esta concentración tuvo la presencia de los principales líderes del sector minero nacional, como Roque Benavides, presidente ejecutivo de Compañía de Minas Buenaventura; Raúl Jacob, presidente de la SNMPE; Carlos Diez Canseco, gerente general del IIMP; y Edgardo Orderique, gerente general de MMG Las Bambas, entre otros (IIMP, 2022a, p. 1).

Ese mismo día, el señor Edward Palacios, presidente de la Cámara de Comercio de Apurímac (CCA), expresó que consideraba que el gobierno de Castillo está buscando “destruir la economía, mediante su inacción ante los diversos conflictos, su objetivo es el conflicto y que la economía se venga abajo”. Solo el conflicto en Las Bambas “afecta a medio millón de peruanos, no hay estado de derecho, no hay principio de autoridad, existe un atropello y abuso de un grupo de comuneros respecto a la actividad empresarial”. Expresó su profunda desconfianza en el gobierno y en particular en Aníbal Torres, jefe de gabinete, que se ha burlado del pueblo de Apurímac, y que por irrespetuoso, donde quiera que se presente, no suma, sino resta (RPP, 2022b, p. 1).

El MINEM, mediante un comunicado, invitaba a “MMG Las Bambas y comunidades a flexibilizar posturas para llegar a un acuerdo, a tratar con madurez sus divergencias, buscando consensos para solucionar esta problemática de manera definitiva en beneficio de la población”. Señalaba que “la suspensión de las operaciones de Las Bambas tiene un impacto significativo que afecta las perspectivas de crecimiento económico local y regional, en particular en virtud de su importante efecto en el sector minero y en las industrias relacionados”. Por ello, precisaba que “solo con reglas claras respecto al marco normativo vigente, se mantendrá la sostenibilidad de las operaciones a nivel nacional y se construirá un clima de paz social favorable a las comunidades y a las inversiones futuras, a través del diálogo permanente” (RPP, 2022c, p. 1).

La periodista Elizabeth Prado del diario La República, informaba que el jefe de gabinete expresó a los dirigentes de los trabajadores con los que se reunió, que hay exigencias comunales que no competen al gobierno, como “anular la venta de tierras que en el pasado realizaron a la empresa minera”. Mientras tanto, en Cotabambas, Romualdo Ochoa, presidente de la comunidad de Huancuire, señaló que “132 hectáreas de la comunidad han sido expropiadas ilícitamente el año 2013, área donde se encuentra hoy el tajo de Chalcobamba”. Por su parte, el abogado Alexander Anglas señaló “que dicho tajo es inviable por tres razones: A la fecha existe una controversia jurídica sobre esas tierras, la que se ventila en el Juzgado Mixto de Tambobamba; existen operaciones fraudulentas, pues no se han seguido las formalidades legales en la transferencia de esas tierras; y no se ha realizado la consulta previa sobre el tajo, por lo tanto no tiene licencia social”. Sobre este último punto, el abogado de la comunidad lamentó que el Estado y la empresa estén desconociendo el acta del 12 de agosto 2021 en la que la Oficina de Gestión Social del MINEM se comprometió a iniciar el proceso de consulta previa sobre dicho tajo (Prado, 2022, p. 1).

## El panorama seguía siendo complicado

### Propuestas del MINEM entre el 10 y 16 de junio 2022

La ministra de Energía y Minas, Alessandra G. Herrera Jara, luego de la reunión de la comisión de alto nivel con las comunidades de Apurímac, realizada el 10 de junio, sostuvo varias cuestiones importantes:

- El Estado debe tener una visión de futuro y una presencia permanente en las zonas de conflicto.
- El trabajo reciente realizado en Las Bambas debe replicarse en forma transparente a nivel nacional, para poder solucionar las demandas sociales del sector minero energético, aplicando una metodología para identificar los problemas y evitar los conflictos.
- Debe mejorarse la comunicación sobre lo que representa la actividad minera y sus aspectos positivos; debe proseguirse con la evaluación estricta de la minería moderna por el Ministerio del Ambiente.
- Siempre se debe actuar con transparencia, lo que genera lazos de confianza y permite el trabajo articulado (MINEM, 2022, p. 1).

En Toronto, en la Convención Anual PDAC 2022<sup>13</sup>, la ministra de Energía y Minas, Alessandra Herrera, respecto a la conflictividad asociada a la minería, declaró que “la solución de los conflictos sociales debe verse en forma integrada y no solo desde un ministerio, que es necesario trabajar en forma preventiva, y que un punto importante es consolidar las actas de acuerdos entre empresas y comunidades para evitar malentendidos en cuanto al cumplimiento de ellos”. Agregó que debe buscarse un enfoque territorial basado en las necesidades de las comunidades, en lugar de una estrategia única; en otras palabras, la estrategia debe adaptarse a lo que cada zona de influencia minera requiera (Diario Expreso, 2022a, p. 1).

### Algunas interrogantes para el debate y definición de nuevos aprendizajes

En todo caso, de los impactos económicos, sociales y políticos de este conflicto, y de las declaraciones de sus protagonistas, surgen algunas interrogantes para el análisis, el debate, los aprendizajes y los correctivos necesarios:

- **¿Cómo es posible que el Estado no lleve un registro de la naturaleza y grado de cumplimiento de los compromisos de empresas y comunidades surgidos en las mesas de diálogo?**
- ¿Por qué el gobierno no precisó desde el inicio, que la exigencia de que se anulen ventas de tierras a la empresa minera no es su competencia directa?
- Si fuese cierto que no se ha hecho la consulta previa para el tajo de Chalcobamba, ¿por qué no cumplió su rol el gobierno nacional?
- Ante la afectación del derecho a trabajar de miles de trabajadores de Las Bambas (como también semanas atrás de cientos de trabajadores en Cuajone) y la pérdida de ingresos económicos por gobiernos regionales y locales con derecho a ello debido a la suspensión de operaciones, ¿qué responsabilidades tienen las comunidades por estos problemas, de acuerdo con el marco

13 Organizada por la Prospectors & Developers Association of Canada (PDAC).

jurídico vigente?; ¿cuáles son las responsabilidades de la empresa?; ¿cuáles, las del Estado?; ¿hay razones para que los gobiernos locales y los regionales afectados exijan una compensación económica al gobierno nacional?

- Ante la inacción del gobierno nacional, denunciada por la Cámara de Comercio de Apurímac y muchas otras voces, ¿qué sanción política se puede aplicar a los ministros irresponsables, y qué sanciones administrativas y penales a otros funcionarios?
- No está mal que el MINEM exhorte a las partes en conflicto a un “diálogo maduro”, pero esto será insuficiente luego de cincuenta días de suspensión de las operaciones. ¿Cuál es la propuesta política del MINEM para que este diálogo sea permanente y eficaz, siendo ampliamente conocido que el rol del Estado como árbitro ha fracasado una y otra vez?; ¿cuál es el enfoque transformador para convertir el conflicto en una oportunidad de cambios necesarios? Algo más, de carácter preventivo: ¿Cuáles son las conclusiones de la evaluación sectorial que deben haber realizado por el desgobierno del sector minero desde julio de 2021?
- **¿El medio para que algunas de las comunidades accedan a un porcentaje de las utilidades de la empresa es este conflicto, sin que exista marco legal para ello, o deberían gestionar las reformas constitucionales y legales pertinentes?**
- A ello sumamos otra cuestión, ¿es correcto afirmar que las comunidades indígenas son dueñas del subsuelo, con sus minerales, agua, etc.? Este tema será visto en el Congreso de Comunidades Indígenas Mineras a realizarse el 24 de junio en Abancay.
- **¿Cuáles son las opiniones de las organizaciones de la sociedad civil sobre estas interrogantes?**
- **¿Será posible que el conflicto en Las Bambas sea asumido como una gran oportunidad para reformar el sector minero, que obviamente está en crisis, en base a un conjunto de consensos? Y en el impulso de estos cambios, ¿será posible ver a los empresarios movilizarse al lado de los trabajadores mineros, de las organizaciones de la sociedad civil y otros actores, por una agenda común?**
- Las ideas expresadas por la ministra pueden aportar soluciones sostenibles solo en la medida en que, con otras, se integren en un sistema nacional de prevención y transformación, transectorial y descentralizado. ¿Por qué no se anuncia o se dan los pasos en esta dirección?

## Medir los costos de los conflictos socioambientales

Es evidente que el Estado peruano no viene invirtiendo suficientemente en la prevención y gestión de conflictos relacionados con la minería, para evitar o reducir los costos económicos, sociales, institucionales y otros, que resultan de las actividades que en los procesos de los conflictos sociales realizan las entidades estatales, las empresas y las organizaciones sociales, así como en los costos de sus consecuencias. El lento avance de la institucionalidad para el cumplimiento de estas tareas en las últimas dos décadas ha estado condicionado, en parte, por la falta de medición de los costos que los conflictos en la minería venían produciendo en el Perú.

Estos costos, que pueden ser muy altos en las fases de crisis, se relacionan con la vulneración de los derechos de las personas (vida, salud, integridad, tranquilidad, propiedad, libertad), la institucionalidad democrática (crisis ministeriales, deslegitimación, desconfianza), el desarrollo (proyectos de inversión paralizados, afectación de actividades económicas) y la cultura de diálogo y paz (uso de medios violentos, desconfianza en el diálogo).

Una alternativa que se viene impulsando, no desde el Estado sino de la sociedad civil, es la medición de los costos económicos de los conflictos. Ponemos como ejemplo la medición de la afectación del PB Minero, de la que da cuenta el diario Gestión en los términos siguientes: Desde diciembre último se vienen reportando más de doscientos conflictos sociales mensuales, según la Defensoría del Pueblo, un número que no se registraba desde setiembre del 2018. A diferencia de los años anteriores, a partir del 28 de julio 2021 –en los siete meses con la administración de Pedro Castillo– se han sumado 37 nuevos conflictos, pero sólo se han resuelto 4, uno de los ratios más bajos, comparado con los meses previos. Alrededor de la actividad minera hay 83 conflictos mineros que se reportan al mes de febrero, y las regiones más afectadas por estos conflictos son Cusco y Ancash (Diario Gestión, 2022, p. 1).

¿Pero cómo ello viene afectando y cuánto representa para la economía? Un análisis realizado por el Banco Central de Reserva (BCR) detalla que los conflictos de la gran y mediana minería habrían impactado negativamente al PBI del sector minería metálica en 2,3 puntos porcentuales (pp). "Ello habría tenido un impacto directo en el PBI total de -0,2 pp en el año 2021", indica en su Reporte de Inflación de marzo. Para el economista Juan Carlos Odar, esta situación se podría agravar este año debido a la presencia de una mayor conflictividad, que ya se observa desde inicios de 2022, como la afectación en el acceso a Las Bambas, la suspensión de las operaciones de las unidades de Southern, o el anuncio de Nexa de suspender operaciones en la unidad minera Atacocha. Según Odar, si la tendencia sigue así, la afectación al PBI minero ya no solo sería de 2 puntos porcentuales, sino el doble, debido al impacto que ahora existe en la producción de la gran minería (Diario Gestión, 2022, p. 1).

De esta manera, si afectó al PBI en 0,2 pp, al cierre del 2021 podría ser de 0,4 puntos porcentuales este año. Es decir, si se espera que la economía peruana crezca entre 3,5 % y 4 %, según el MEF, o 3,4 % según el BCR, solo por la agudización de los conflictos sociales sería de 3 % el crecimiento del PBI, tomando la cifra del BCR, o entre 3,1 % y 3,6 %, de acuerdo con la cifra del MEF. Tomando el valor del PBI del Marco Macroeconómico Multianual 2022-2025 (MMM 2022), el costo de los conflictos sociales como efecto de la minería sería de S/ 3616 millones que se dejaría de producir en la economía peruana este año 2022 (Diario Gestión, 2022, p. 1).

Con relación a los conflictos en Las Bambas y en Cuajone (Southern Perú) a los que se refiere el artículo de Gestión, se puede señalar como parte de los costos sociales de esos conflictos, la afectación del derecho fundamental a trabajar de miles de trabajadores en ambas minas, así como el corte de los servicios de agua para consumo humano, el funcionamiento del hospital y los centros educativos en Cuajone, como lo denunciaron los respectivos sindicatos de trabajadores ante la sorprendente indiferencia del gobierno nacional ¿Estos costos deberían ser medidos? ¡Por supuesto que sí!

Medir los costos de los conflictos sociales es indispensable tanto para su mejor gestión como de la gestión pública involucrada. En tal sentido, se debe evaluar y tomar una decisión sobre la propuesta de la Defensoría del Pueblo para crear el Índice Multidimensional de Costos de los Conflictos Sociales (IMCC), que constituye una alternativa preliminar orientada a facilitar una mejor comprensión de la complejidad de los conflictos sociales por el Estado y la sociedad, pero también para sustentar una mejor asignación presupuestal para la prevención, gestión y transformación de los conflictos sociales (Defensoría del Pueblo, 2019, p. 75).

## Declarar en situación de emergencia la atención de la conflictividad social

### Desarrollar el sentido de urgencia y estrategias de prevención

Guillermo Shinno, exviceministro de Minería, luego de cuestionar la actuación del gobierno nacional ante los conflictos sociales como tardía y carente de sentido de urgencia para enfrentar esta problemática que incide negativamente en la predictibilidad que requiere toda inversión, considera que es deber del gobierno minimizar los riesgos y generar confianza. La consecuencia de esto es que, de un total de 84 zonas mineras evaluadas, el Perú ha retrocedido al puesto 69



Figura N.º 3.  
Trabajadores mineros de Cuajone. Se desplazaron a Lima el 4 de abril (35º día de suspensión de operaciones) para exigir al MINEM respeto a sus derechos al agua y el trabajo, afectados por el conflicto entre la comunidad campesina de Tumilaca-Pocata-Coscore-Tala y Southern Peru.

Fuente: <https://camiper.com/tiempominero-noticias-en-mineria-para-el-peru-y-el-mundo/trabajadores-de-cuajone-realizan-planton-frente-al-minem-exigen-solucion-al-conflicto/>

en el tratamiento de conflictos sociales y políticas públicas en el Índice Fraser del año pasado. Para evitar esto recomienda se implemente una estrategia consistente para enfrentar los conflictos sociales actuales y futuros, basada en dos pilares. Primero, inversión temprana en las comunidades cercanas a la minería, de manera que las poblaciones vean los efectos positivos (el buen uso del canon y las regalías es fundamental). Incluso esas inversiones podrían darse anticipadamente, con cargo a los futuros impuestos en las etapas previas al inicio de las operaciones de un proyecto. Segundo, acompañamiento a las empresas mineras en sus relaciones con las comunidades, no solo como entes neutrales o de verificación, sino buscando la implementación y ejecución de los proyectos, sabiendo los efectos positivos que se tendrá en las comunidades con directo impacto y en el país. Estos dos pilares reforzarían el vínculo Estado-empresa-comunidad (Shinno, 2022, p. 1).

### Perú frente a una oportunidad perdida

Joe Bormann, director general de finanzas corporativas del Fitch Rating en América Latina, señala que el Perú vive el punto más débil en cuanto al desarrollo de la minería en las dos últimas décadas, y que está frente a una “una oportunidad perdida”, disimulada por los altos precios de los metales que permiten una mejor recaudación e ingresos para el país a pesar de las constantes paralizaciones productivas en grandes proyectos mineros por conflictos sociales, ante los cuales el gobierno reacciona con lentitud. Considera que esta lentitud –que se da en un contexto de problemas en la gobernabilidad del país, con cuatro gabinetes en menos de un año y con una notoria debilidad institucional del MINEM por falta de profesionales y técnicos calificados y la alta rotación de personal y de ministros– es un factor que pone al país en riesgo de convertirse en un destino cada vez menos interesante para la minería global y que es duro ver cómo Perú quedaría fuera del *ranking* de destinos favoritos para la minería. Esto se reflejará más tarde en una reducción de la tasa de inversiones y de crecimiento (Villar, 2022, pp. 1-2). Estas opiniones de Bormann son reforzadas por Roque Benavides, presidente del directorio de la compañía de minas Buenaventura, quien critica al Ministerio de Energía y Minas por “poner en riesgo proyectos de inversión de hasta US\$ 57 mil millones, que podrían generar 2,3 millones de puestos de trabajo”. Benavides sostiene que hay inestabilidad dentro de esta cartera a raíz del cambio constante de ministros, viceministros y técnicos que, además, asumen los puestos sin tener experiencia. Agregó que cuatro ministros de Energía y Minas no es promover la industria minera, tan importante para el país, y que es evidente “que la izquierda radical viene demostrando incompetencia y una gran carencia de cuadros profesionales” (RPP, 2022d, p. 1).

Mientras esas son las preocupaciones de los empresarios, los trabajadores tienen otras vinculadas con su derecho al trabajo. El miércoles 18 de mayo cientos de trabajadores se movilizaron en Cusco, Lima y Arequipa para protestar por la incapacidad del gobierno nacional en resolver el conflicto social generado por la toma por comuneros de las instalaciones de la mina Las Bambas, en Cotabambas, Apurímac. Este conflicto ha paralizado las operaciones productivas desde hace más de un mes. Exigen respeto a su derecho a trabajar. Wilford Jara, dirigente del Sindicato Obrero de Las Bambas, señaló que el conflicto afecta a más de 3500 trabajadores y que, de no resolverse, harán huelgas de hambre (Revista Búho, 2022, p. 1).

## **La deficiente gestión de los conflictos como base para interpretaciones extremas**

La deficiente gestión que el gobierno nacional está haciendo de los conflictos sociales en general, se presta para interpretaciones diversas. Al respecto, entrevistado por Perú 21, Anthony Laub, abogado y especialista en temas de minería y energía, declara sobre el conflicto de Las Bambas que:

“el nuevo intento de diálogo entre el gobierno y la comunidad de Fuerabamba tiene como objetivo *mecer* a los comuneros, el gobierno no tiene ningún interés en resolver los problemas mineros. Manda a funcionarios de mando medio alto, pero no va quien originalmente se comprometió en resolver el problema, el primer ministro. Lo que se busca realmente es la implosión del Estado y así tener la excusa para culpar el modelo económico y proponer la Asamblea Constituyente que se pretende convocar para el cambio de Constitución” (Diario Perú 21, 2022b, p. 1).

Prosigue Laub señalando que la realidad está indicando cuál es la ruta que se está siguiendo; es azuzar los conflictos sociales, hacer el teatro de que van y quieren dialogar, para al final terminar echándole la culpa al modelo económico, a las empresas, a los monopolios, a los ricos. Lo que quieren hacer es dinamitar el Estado desde dentro (Diario Perú 21, 2022b, p. 1).

Esta interpretación nos parece extrema, pues una cosa es la irresponsabilidad, las negligencias, los desaciertos, que muchos cuestionan preocupados por la incertidumbre y caída de la predictibilidad por las decisiones políticas; y otra distinta es que el Poder Ejecutivo esté manipulando deliberadamente los conflictos con altos costos económicos y sociales, para generar escenarios que justifiquen la convocatoria a una Asamblea Constituyente. De ser cierta esta posibilidad, ¿qué rol está cumpliendo el Congreso de la República, qué papel juegan las unidades de investigación de los medios de comunicación escrita, tan afines al extractivismo, y de las redes sociales? En todo caso éste es otro tema para investigar.

## **Problemas presentes en la conflictividad**

Resumiendo, una mirada panorámica a la conflictividad social asociada a la minería, refleja una diversidad de inquietudes y de propuestas, entre ellas, preocupaciones ambientales en las comunidades; expectativas diversas sobre cómo beneficiarse con la presencia del proyecto minero, y reclamos de indemnizaciones; falta de consulta a comunidades, incumplimiento de procesos y plazos; carencia de sentido de urgencia y de estrategias preventivas consistentes en el gobierno nacional.

Asimismo, los graves errores del gobierno nacional y los no menos graves errores de las empresas en sus acciones de negociación con las comunidades; ausencia o débil presencia estatal minera en las zonas territoriales mineras; participación de profesionales no calificados en la gestión de los conflictos, sin visión regional para encausar las demandas; gobierno nacional sin liderazgo, sin estrategias, sin prioridades claras, sin sentido de urgencia; gobierno y empresa que optan por guardar silencio ante la gravedad de la situación; y generación de una gran desconfianza sobre las decisiones e intenciones del gobierno nacional.

A todo ello se puede sumar los perjuicios económicos de la región Apurímac (reducción de ingresos del gobierno regional y de 84 municipalidades, por menos regalías y canon) y de Moquegua (conflicto

de Cuajone, Southern Perú), y otras por reducción de la renta minera; de los trabajadores mineros que perdieron temporalmente su derecho a trabajar y se desplazaron a Lima y otras ciudades a exigir al gobierno que se respete su derecho a trabajar; y el riesgo mayor de que el Perú sea cada vez menos atractivo para las inversiones mineras.

Estos son parte de los problemas que vive el Perú en materia de conflictividad relacionada con la minería en estos tiempos, y los riesgos cuya atenuación dependerá de la capacidad de diálogo y definición de consensos de los actores involucrados.

Finalmente, la polarización en los análisis de los procesos relacionados con la minería, y en las opiniones y propuestas comunales, empresariales y políticas, implican escenarios de riesgos en que aumenten las brechas en la confianza y credibilidad entre todos, no solo respecto a las autoridades. Este hecho incidirá negativamente en la construcción de niveles razonables de gobernanza sectorial minera y gobernanza territorial en las zonas mineras y su relación con la gobernabilidad democrática en el país. La situación ha llegado a tal extremo que, inclusive los representantes diplomáticos de los países a los que pertenecen las transnacionales mineras, han comenzado a pronunciarse públicamente en defensa de sus empresas<sup>14</sup>.

### Proyecto de ley de nacionalización del cobre

En este contexto de conflictividad social, la bancada parlamentaria del partido Perú Libre ha presentado el 2 de junio de 2022, el Proyecto de Ley N.º 2259 / 2021-CR, con la sumilla “Ley de nacionalización del cobre y la Empresa Nacional Las Bambas SAC” (Palacios, 2022, pp. 1-11). Se trata de un proyecto de ley corto, de 16 artículos, que hace referencia, en sus aspectos importantes, a la finalidad de la ley, el aprovechamiento de los recursos por los pueblos originarios, la creación de la Corporación Nacional del Cobre, de las unidades empresariales autónomas, los aportes de capital (de las comunidades, el Estado y los operadores privados), de la asignación presupuestal por el Estado, de la renegociación de los contratos vigentes, y de la creación de la Empresa Nacional Las Bambas SAC.

La finalidad de esta ley es la de “garantizar la propiedad nacional del cobre del subsuelo, y la optimización de la distribución de la riqueza e impulso del desarrollo nacional desde el interior del país y el respeto de los derechos de los pueblos originarios”. En la exposición de motivos, punto costo / beneficio, se ofrece como uno de los argumentos de esta iniciativa legislativa, prevenir la persistente conflictividad social y los altos costos económicos y sociales que acompañan a las actividades extractivas.

Es previsible un debate intenso sobre la naturaleza y alcances de este proyecto de ley. Las cuestiones por discutir son múltiples y de gran envergadura:

- Siendo interesante la iniciativa legislativa, ¿por qué ha sido presentada solo por el 5 % del total de congresistas de un solo partido; por qué no se ha concertado una propuesta multipartidaria?; ¿cómo garantizar su perdurabilidad?

14 El Embajador chino Liang Yu señaló el 17 de junio de 2022 que “las Bambas no darán más dinero a las comunidades... muchos comuneros viven en condiciones precarias y creen que la empresa china no ha pagado por las tierras. Hace falta una investigación sobre dónde fue el dinero que les dio la mina (268 527 dólares por comunero) y si los comuneros tienen o no razón en las nuevas demandas de pago por tierras”. Ver: <https://gestion.pe/economia/embajador-liang-yu-no-hay-ninguna-evidencia-que-sustente-las-denuncias-contras-empresas-chinas-noticia/>

- ¿Qué aprendizajes de las experiencias andinas de nacionalización minera se han considerado?
- Los impactos sobre la atractividad de inversiones en nuevos proyectos y la evolución de éstas. Y ¿cómo evitar no pasar del extractivismo privado al estatal o neoextractivismo?
- Las implicancias constitucionales y legales, y las nuevas políticas públicas, incluyendo el desarrollo territorial; la distinción entre nacionalización y estatización; los límites entre la propiedad comunal y el patrimonio de la nación.
- Los objetivos generales, específicos, y el marco de la nueva gobernanza del cobre.
- La institucionalidad empresarial por crearse y su funcionamiento, el fortalecimiento de capacidades, y la nueva gobernanza descentralista y transectorial del cobre.
- El régimen tributario y un esquema de una mejor redistribución de la renta minera.
- Nacionalización del cobre y diversificación productiva. La industrialización del cobre y si la reforma de la estructura orgánica del MINEM incorporaría el viceministerio de Metalurgia. El futuro de las otras empresas extractivas de oro, hierro, estaño, plata, zinc, molibdeno, y la relacionada con el litio, entre otros minerales, etc.
- Ante la eventual nacionalización del cobre y la Empresa Nacional Las Bambas, ¿esto garantiza la reducción drástica de la conflictividad socioambiental y todas sus implicancias? ¿Acaso este “milagro” podría no ocurrir?<sup>15</sup>

Pero también es importante discutir a fondo la pregunta de si, ante la eventual nacionalización del cobre y creada la Empresa Nacional Las Bambas, esto garantizaría la reducción drástica de la conflictividad socioambiental y todas sus implicancias. Es poco probable que este “milagro” ocurra. Por supuesto, no deben estar fuera del debate los puntos sobre los intereses y derechos de los trabajadores mineros, y cómo responder a las estrategias de resistencia y oposición del empresariado minero, de la CONFIEP y sus no pocos aliados, así como las presiones de los países de los cuales son originarias las transnacionales de la minería presentes en el Perú.

El debate se está iniciando. Por lo pronto, el presidente electo de la Sociedad Nacional de Industrias (SINI), Jesús Salazar, considera que la propuesta de nacionalización del cobre “va contra todos los principios de nuestra economía social de mercado, es inviable, es imposible” (Cruz, 2022a, p. 1).

Roque Benavides, de la empresa Buenaventura, advierte que esta iniciativa “es un cúmulo de ignorancia e irresponsabilidad. Lo único que hace es destruir el ambiente para la inversión en general. Esto hará que la producción de Las Bambas inmediatamente decaiga”. Agrega que el Perú tiene tratados de libre comercio (TLC) y con China y otros países, que contienen capítulos de defensa de la inversión que impiden nacionalizaciones y estatizaciones (Diario Expreso, 2022b, p. 1).

Luis Panizo, experto en legislación minera señala que “de acuerdo con la Constitución, los yacimientos mineros pertenecen a la nación, es decir, a todos, por eso el Estado los concesiona a terceros...” (IIMP, 2022b, p. 1).

15 El proyecto de ley omite tratar la “falta de voluntad política y de estrategias claras” del gobierno para abordar los conflictos sociales asociados a la minería, que identifican José De Echave, Epifanio Baca y otros analistas. Ver: Valdivia, M. (2022) Las Bambas y el impacto a la economía regional de una crisis sin salida a la vista. 6 de junio. Con apoyo de Vidal Merma. Fuente: <https://ojo-publico.com/3530/las-bambas-el-impacto-economico-de-una-crisis-sin-salida-la-vista>

## Garantizar la justicia ambiental y la protección de derechos humanos

### Regulaciones básicas relacionadas con la “criminalización de la protesta”

(Muqui, 2021, pp. 6-7):

#### Prohibir

Prohibir convenios de la Policía Nacional del Perú (PNP) con las empresas mineras, no solo para preservar su neutralidad, sino para evitar que se fortalezcan las asimetrías de poder, en perjuicio de las comunidades.

#### Regular

Regular las declaratorias de estados de emergencia en territorios con operaciones mineras y evitar utilizar a ésta con fines de restricción de los derechos y libertades de las comunidades.

#### Derogar

Derogar las normas que facilitan el uso abusivo de la fuerza, Ley 31012 (2020) o “ley del gatillo fácil”, que exime a policías y militares de responsabilidades penales, cuando con sus armas ocasionen lesiones graves o muertes de los integrantes de las comunidades que se movilizan reivindicando sus derechos, en los contextos de conflictividad social generada por las actividades extractivas.

### Ratificar el Acuerdo de Escazú

Ratificar por el Congreso de la República el Acuerdo Internacional de Escazú (Costa Rica, 2018) sobre derechos humanos a la información, participación ciudadana y justicia ambiental, y fortalecimiento de la protección de defensoras y defensores de los derechos ambientales.



Figura N.º 4. El Acuerdo de Escazú fue firmado el año 2018. Foto: CEPAL.

Fuente: <https://spda.org.pe/diez-mitos-y-verdades-sobre-el-acuerdo-de-escazu-democracia-y-defensores-ambientales>

## Garantizar los derechos de propiedad de los pueblos indígenas

Garantizar el derecho de propiedad de los pueblos indígenas sobre su territorio, evitando la superposición de derechos empresariales mediante concesiones no informadas a las comunidades.

## Fortalecer derechos de salud humana y salud ambiental

Priorizar los derechos a la salud humana y a la salud ambiental, y en esta perspectiva implementar el pleno cumplimiento del “Plan especial multisectorial para la intervención integral a favor de la población expuesta a metales pesados, metaloides y otras sustancias químicas tóxicas” (Decreto Supremo N.º 037-2021-MINAM) y la ejecución del presupuesto asignado de 50 millones de soles para este año 2022, como lo exige el



Figura N.º 5. Comunidades de Parinacochas, Lucanas y Paucar del Sara Sara (sur de Ayacucho), protestando por la contaminación minera de las cabeceras de cuencas. Imagen: News Qorilab.

Fuente: <https://cooperacion.org.pe/el-conflicto-minero-en-el-sur-de-ayacucho/>

Primer Congreso Nacional de la “Plataforma de afectados y afectadas por metales pesados, metaloides y otras sustancias químicas tóxicas”, realizado el 14 y 15 de marzo de 2022 (CooperAcción, 2022a, p. 1). Esta plataforma ha quedado integrada por representantes de Amazonas, Ancash, Cajamarca, Callao, Cusco, Huancavelica, Junín, La Libertad, Lambayeque, Lima y provincias, Loreto, Moquegua, Pasco y Puno (Muqui, 2022b, p. 1).

El comité directivo de la Plataforma, entre otras acciones, se reunió en Lima con la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos, Ambiente y Ecología (CPAAAE) del Congreso de la República, al que exigieron la ratificación del Acuerdo de Escazú, y también con los asesores de la PCM, con resultados altamente insatisfactorios. Al culminar la misma, Félix Suasaca, presidente de la Plataforma, declaró: “Frente a este contexto, los defensores de la salud que conformamos la Plataforma hemos quedado decepcionados, sin embargo, estamos exigiendo la instalación de la Comisión Permanente Multisectorial y que la PCM logre convocar a los gobiernos regionales para que se implemente el PEM en cada región. La Plataforma le ha dado un plazo de 10 días para convocar a una reunión

multisectorial con el presidente Castillo y su premier para informar la situación PEM y sus actividades” (CooperAcción, 2022b, p. 1).

Debe destacarse que las fuentes de exposición de las poblaciones a estos metales pesados, metaloides y otras sustancias químicas, además de mineras (pasivos, unidades mineras activas, sitios contaminados, impactos, ductos mineros), son también unidades productivas de hidrocarburos y la presencia natural de estos metales en el agua de consumo humano, de acuerdo con investigaciones del Ministerio de Salud (MINSa, 2018, pp. 12-13).

## Descontaminar por mercurio y otros metales, Huancavelica

Relacionado con este plan de atención, se tiene el caso de la grave situación de contaminación por mercurio, arsénico y otros metales pesados que afecta a cerca de 19 mil personas de los distritos de Ascensión y Huancavelica (región Huancavelica), por haber construido sus viviendas con adobe o tierra proveniente de suelos contaminados por actividades mineras del pasado. Esta situación es conocida desde la década pasada y la Defensoría desde el 2017, a solicitud de la organización internacional Consejo de Salud Ambiental, viene demandando que el Estado priorice e implemente un plan de atención ambiental integral, que incluya la remediación de los pasivos ambientales mineros y el acceso a viviendas dignas por esta población (Defensoría del Pueblo, 2022a, p. 1).



Figura N.º 6. Mina Santa Bárbara (Huancavelica). Campamento original, viviendas en zona oeste.

Fuente: Ministerio de Cultura (2017). Formulario de presentación a Lista Indicativa del Patrimonio Mundial.

Es pertinente destacar que un estudio publicado el 2015 por los investigadores norteamericanos Bryn Thoms y Nicholas Robins, junto a los peruanos Enrique Ecos y Rubén Espinoza, concluye que casi toda la ciudad de Huancavelica está contaminada con mercurio desde la época de la Colonia, en especial las casas construidas con barro. Tras cinco años de estudio determinaron que, en 256 años de explotación de la mina Santa Bárbara, la acumulación de mercurio ha sido progresiva y por ello se puede encontrar este metal en paredes, suelo, agua y aire, por encima de los límites permitidos. “Llama la atención el color rojizo de las paredes. Se trata de tierra quemada. Existen 3500 casas en esta situación y la mayoría de ellas pertenece a personas que viven en pobreza”, refirió Robins. En diálogo con La República, Robins alertó que al contacto con el calor, el piso y las paredes emanan gases de mercurio sin que sus habitantes puedan notarlos. Otra forma de contaminación se produce

cuando el viento levanta polvareda. El río Ichu tampoco está libre de este metal. La investigación se hizo en los cuatro barrios de la ciudad: Yananaco, Ascensión, San Cristóbal y Santa Ana. El más afectado resultó ser el barrio de Yananaco. El menos contaminado es el de Santa Ana, ubicado cerca de la Plaza de Armas (SPDA, 2015, p. 1).

## **Monitorear el plan de acción sobre las empresas y los derechos humanos**

Implementar el “Plan Nacional de Acción sobre Empresas y Derechos Humanos” (Decreto Supremo N.º 009-2021, JUS) que articula cinco lineamientos estratégicos: Promoción de la cultura de respeto a los derechos humanos en el ámbito empresarial, de acuerdo a estándares internacionales; diseño de políticas públicas para prevenir vulnerabilidades; diseño de políticas públicas sobre rendición de cuentas, investigación y sanción de impactos negativos; promoción de procedimientos de diligencia debida para asegurar el respeto de los derechos humanos<sup>16</sup>; y garantizar reparaciones a afectados de vulneraciones de sus derechos, por la vía judicial, administrativa y legislativa.

Un estudio de CooperAcción sobre los impactos mineros en los derechos humanos, considera que continúa el avance de la explotación intensiva de cobre en los territorios campesinos e indígenas del sur andino, en un contexto de falta de institucionalidad estatal adecuada, de pobreza y profundas asimetrías de poder, produciendo afectaciones de derechos. Los conflictos sociales son permanentes en Apurímac y Cusco y en su base está pendiente de atención una agenda legítima de derechos humanos. Glencore y MMG Las Bambas operan en un contexto de vulneración de derechos, a pesar de que tienen compromisos explícitos de responsabilidad social para respetar los derechos humanos y la implementación de medidas específicas para compensar y reparar los derechos vulnerados como consecuencia de sus operaciones (CooperAcción, 2019, p. 10).

En el caso del proyecto Tintaya-Antapaccay- Coroccohuayco de Glencore, se afecta el derecho fundamental del agua de la población de Espinar. La alteración de la calidad de agua afecta directamente la salud y la vida de la población en las áreas de influencia, donde más de setecientas personas presentan metales pesados en sus cuerpos por encima de los parámetros recomendados. Esto genera una situación de riesgo sanitario grave.

Por su parte, MMG Las Bambas no ha cumplido con identificar y evaluar de manera rigurosa los impactos actuales de sus operaciones en los manantiales, bofedales, ríos y usos de agua de las comunidades. Mediante la ejecución fragmentada de los estudios ambientales, ha terminado por invisibilizar los impactos negativos reales generados por sus operaciones. Los cambios en los mecanismos de transporte de minerales vienen produciendo impactos ambientales y sociales. Las acciones de las dos empresas causan afectaciones al derecho a la vida, a la salud, a la libertad de expresión, la libertad de tránsito y el derecho a la protesta, mediante mecanismos coercitivos como los convenios con la Policía Nacional, las frecuentes declaraciones de estados de emergencia en las zonas mineras y la persecución de los dirigentes sociales (CooperAcción, 2019, pp. 10-11).

<sup>16</sup> Son los mecanismos que deben utilizar oportunamente las empresas para gestionar las situaciones que exponen a riesgos, potenciales o reales, los derechos humanos de las personas.

## Actualizar la regulación y estándares de participación ciudadana

### Definir las modalidades de participación

Definir las modalidades de acuerdo con los contextos sanitarios, políticos y sociales. Pueden ser presenciales, semipresenciales y virtuales. Las modalidades virtuales deben ser acompañadas del apoyo técnico necesario.

### Fortalecer y precisar la consulta previa a pueblos originarios

Consulta previa libre e informada de pueblos originarios desde las fases iniciales de las actividades mineras, fortaleciendo el derecho de los pueblos originarios a decidir sobre los bienes comunes (agua, suelo, paisaje natural) de sus territorios, titulación de sus propiedades, etc. (Muqui, 2021, p. 16).

Exigir la nulidad de la sentencia del Tribunal Constitucional del Perú (Expediente N.º 03066-2019-PA/TC) que declara por mayoría simple improcedente la demanda de amparo interpuesta por las comunidades campesinas Chila Chambilla y Chila Pucará de Puno contra el Ministerio de Energía y Minas, bajo el argumento de que “el derecho a la consulta previa no se encuentra reconocido por nuestra Constitución, por lo que no puede ser considerado como derecho fundamental ni puede reclamarse su tutela a través de un proceso de amparo”. Esta decisión del TC constituye un grave retroceso en materia de protección de los derechos de los pueblos indígenas, es contraria a la Constitución Política y a los tratados internacionales, y se aleja injustificadamente de los estándares previamente establecidos a lo largo de su jurisprudencia, nacional e internacional (Defensoría del Pueblo, .2022b, p. 1).

Para prevenir la vulneración de los derechos fundamentales de los pueblos indígenas, es necesario:

- Fortalecer la constitucionalidad de su derecho a la consulta previa.
- Implementar enfoques culturalmente apropiados y acompañamiento técnico intercultural.
- Incentivar el fortalecimiento de las organizaciones sociales, para superar su debilidad orgánica, fragmentación y baja representatividad, respetando su autonomía.
- Cofinanciar los costos de la participación.

### Valorar las preocupaciones previas por el desarrollo territorial en el Perú

- El objetivo de la descentralización iniciada el 2001 era generar un modelo de desarrollo territorial que satisficiera las legítimas expectativas de inclusión, prosperidad y acceso a mejores oportunidades para el ejercicio de derechos. La transferencia de capacidades y recursos hacia las regiones y localidades –aspecto central de la descentralización– tiene, pues, el propósito de crear condiciones apropiadas para la competitividad y la equidad, así como el fortalecimiento de la institucionalidad democrática en cada uno de los niveles de gobierno, superando de esta manera el centralismo que ha caracterizado históricamente al Estado peruano (Azpur, Ballón et al., 2006, p. 7). Sin embargo, hoy se reconoce que, constituyendo la descentralización un conjunto de políticas orientadas a reformar la organización del Estado, tuvo lamentablemente un sesgo administrativo y político, subestimó las dimensiones fiscal y económica, e ignoró prácticamente el enfoque territorial, esto último hasta el 2016 (Glave y Ballón, 2021, pp. 4-5).
- La arquitecta Luisa Galarza, en el marco de una “propuesta de visión de futuro del desarrollo territorial para el desarrollo nacional-regional al 2021”, sugería como objetivos del desarrollo territorial los de superar las desigualdades sociales y territoriales; apoyar el proceso de descentralización económica y social del país y la regionalización; superar la visión sectorial del desarrollo con lineamientos y acciones de carácter integral-territorial, generando convergencias; apoyar el desarrollo de mercados internos, la productividad, la asociatividad y la innovación tecnológica donde fuese necesario, que nos lleve a una mayor competitividad para una mejor relación con los mercados externos y con la participación directa de los gobiernos regionales y locales; priorizar la seguridad alimentaria; promover el uso sostenible de los recursos naturales y especialmente del recurso hídrico (Galarza, 2011, p. 174).
- Dos décadas después de iniciado el proceso de descentralización, muestra como una de sus deficiencias la de no haber impulsado el desarrollo territorial. Por ello se mantienen grandes disparidades sociales y económicas en los territorios. Frente a esta situación, el estudio de la OCDE sobre desarrollo territorial (2016) recomienda potenciar las dinámicas productivas entre los ámbitos rurales y urbanos, aprovechando las potencialidades y particularidades de los territorios, es decir, las vocaciones productivas. Las brechas existentes entre las regiones podrán ser cerradas gradualmente si los tres niveles de gobierno impulsan el desarrollo territorial, pero bajo el liderazgo regional y local, lógicamente con el apoyo del gobierno nacional. Fortalecer la centralidad de los territorios superando las intervenciones dispersas para mejorar la calidad de vida de las personas, debe hacerse mediante espacios de concertación público-privada, incluyendo a las instituciones académicas. Así lo indicó Edgardo Cruzado, secretario de Descentralización de la PCM (Cruzado, 2020, pp. 14-16).

## Necesidad de articulación de tres instrumentos

### Una visión territorial

Se requiere una visión territorial del desarrollo, un nuevo enfoque de desarrollo orientado a satisfacer las necesidades particulares de cada región, asegurando el cierre de brechas sociales, y no solo de aquellas donde existe potencial minero o se ha identificado ya algún proyecto específico. Es necesario compensar las desigualdades entre regiones, provincias, distritos y comunidades, acentuadas por la actual redistribución de los recursos del canon minero. La implementación de los instrumentos de política territorial servirá de marco para orientar la paulatina mejora en la distribución de estos recursos (CDMS, 2020, p. 87).

### Una agenda

En la actualidad las relaciones entre la minería y el territorio en que opera, con amplias brechas en infraestructura y sociales, se dan con un equilibrio precario, en circunstancias en que la minería necesita de un entorno económico y social sostenible por tener que invertir a largo plazo. Una agenda de desarrollo territorial puede apalancar las diversas potencialidades productivas de una región o provincia y promover mayores oportunidades para que sus poblaciones accedan a una infraestructura adecuada de servicios públicos de salud y educación. La minería como vehículo de desarrollo puede facilitar este camino por su posibilidad de articularse con diversos corredores económicos de alto potencial productivo. El desarrollo territorial y la competitividad pueden alcanzar mayores beneficios si se acompañan de un esfuerzo de planificación consensuado para el mejor aprovechamiento de los recursos naturales y del cierre de brechas sociales (BID, 2021, pp. 25-26).

### Una nueva institucionalidad

Se requiere una nueva institucionalidad entre Estado-comunidad-sector privado (minero y no minero) dentro del territorio. La nueva institucionalidad territorial, además de los espacios de articulación público-privada e intergubernamental, requiere de una hoja de ruta para estos espacios, de instrumentos de planificación y programación, de nuevos instrumentos de ejecución y contrata de obra pública simplificada, y de fuertes mecanismos de monitoreo y cumplimiento (BID, 2021, pp. 43-44).

# Proyecto de desarrollo territorial

## Sugerencia de un proyecto piloto a nivel nacional

La CMDS sugiere realizar un proyecto piloto de desarrollo territorial que promueva el desarrollo sostenible en una zona particular, alentando la diversificación productiva, sin exclusión de ninguna actividad económica *per se*, mejorando la gobernanza del uso del territorio y reduciendo la vulnerabilidad al cambio climático (CMDS, 2020, p. 87). Si bien esta Comisión propone que este proyecto sea liderado por el gobierno nacional en estrecha coordinación con el gobierno regional respectivo, otra opción es que sea conducido por una coordinadora de gobiernos regionales en coordinación con los gobiernos locales y participación social, y con el apoyo del gobierno nacional.

## Priorización de proyecto piloto en el corredor minero sur andino (CMSA): Cusco y Apurímac y su transformación en proyecto de desarrollo integral

Desde el año 2021 en el CBC se ha venido evaluando la posibilidad de un nuevo instrumento para atender la ya larga, compleja, recurrente y grave conflictividad socioambiental en el corredor minero sur andino. En concreto, se explora la posibilidad de un proyecto piloto de gobernanza y desarrollo territorial en los territorios involucrados, que considere las actividades extractivas, no como centro, sino como una actividad importante dentro del aprovechamiento de las múltiples potencialidades de esta parte del sur del Perú, como sostiene Carlos Herz, director ejecutivo del CBC<sup>17</sup>. Se suman a ello las recientes reflexiones de CooperAcción, de dar un giro en la atención de esta problemática, guardando coherencia con esa idea:

“Reconociendo que las salidas no son sencillas y que estamos frente a un conflicto que se ha complejizado, una posibilidad es hacer un giro radical en su abordaje. Las mesas de diálogo han perdido toda credibilidad y en las actuales circunstancias solo sirven para desbloquear los levantamientos e instalar negociaciones que, por lo general, no llegan a ningún lado. Se hace necesario construir un sistema de gobernanza para el corredor, donde estén representados el Estado (nacional y subnacional), los actores productivos de la zona, incluida la minería, y por supuesto los estamentos representativos de las poblaciones. La tarea no es sencilla. Sin embargo, está clara la urgencia de hacer un giro en el abordaje de los conflictos. A la par que se atienden demandas puntuales, comencemos a darle contenido a una propuesta de verdadera gobernanza para el corredor del sur andino, que debe convertirse en mucho más que una zona de tránsito de minerales” (CooperAcción, 2022c, p. 2).

## Elementos preliminares del proyecto piloto del CMSA

- Límites territoriales: Provincias de Grau y Cotabambas (Apurímac), y Chumbivilcas, Paruro y Espinar (Cusco).

<sup>17</sup> En esta línea de reflexiones y propuestas constituye un valioso aporte el diagnóstico “Corredor de desarrollo integral de los ecosistemas altoandinos del sur orientado al Buen Vivir” (CBC, abril 2022).

- Enfoques: Desarrollo territorial, desarrollo humano y sostenibilidad, interculturalidad, género.
- Naturaleza de la propuesta: Liderado por los gobiernos regionales y locales, y otros actores involucrados, basado en el diálogo, búsqueda de consensos y prevención de conflictos. Podría ser un espacio de gobernanza y desarrollo territorial (GDT) integrado por tres niveles de gobierno y solución de controversias, con un diseño institucional a determinar. Se tendría que crear el marco normativo pertinente.

Otra posibilidad de espacio para toma de decisiones consensuadas de estas provincias, podría ser la de crear una mancomunidad municipal (MM), entendida como la unión de varias municipalidades, colindantes o no, para promover el desarrollo local y la participación ciudadana (Art. 2° de Decreto Legislativo N.º 1445, que modifica Ley 29029 de Mancomunidad Municipal).

Sus objetivos son: Prestar servicios públicos y ejecutar proyectos, particularmente en cuencas hidrográficas, corredores viales, turísticos, económicos, zonas ecológicas comunes, zonas de territorios de frontera; elaborar proyectos de desarrollo económico, productivo, social y cultural, considerando la sostenibilidad de los recursos naturales; procurar servicios públicos de calidad, en base a mecanismos de cooperación, desarrollo de tecnologías, participación ciudadana, implementación de buenas prácticas; desarrollar competencias en los servidores con enfoque intercultural; promover planes y experiencias de desarrollo de capacidades, asistencia técnica e innovación tecnológica en convenio con universidades y otras entidades de educación pública y privadas (Art. 4° del Decreto Legislativo referido). La ventaja de esta opción es que existe un marco normativo.

- Espacio de Gobernanza y Desarrollo Territorial (GDT) integrado por tres niveles de gobierno y otros actores involucrados, liderado por los gobiernos regionales y locales, basado en el diálogo y búsqueda de consensos, la prevención de conflictos y la solución de controversias, con un diseño institucional a determinar.
- Perfil del desarrollo en base a potencialidades, visión y desarrollo territorial en sus dimensiones económicas, ambientales, sociales y culturales; y diagnóstico de brechas de infraestructura y de servicios públicos (CDMS, 2020, pp. 87-91), articulado a la Programación Multianual de Inversiones Públicas.
- Herramientas clave: Plan de Desarrollo Territorial / Proyectos estratégicos de diversificación productiva y gestión ambiental articulados a los de minería, cierre de brechas y gestión social del agua.
- Estrategias: Articulación nacional, regional y local con incremento de la densidad del Estado en la prestación de los servicios públicos, y promoción de la participación ciudadana.
- Financiamiento y programas de apoyo del Estado y la cooperación a las comunidades, organizaciones de productores, organizaciones de mujeres y otras. Podría contar con un Fondo Social (Benavente, 2022, p. 5).
- Iniciativas de las OSC: Escuelas de líderes, centros de formación con certificación universitaria, apoyo a redes de comunicadores.
- Gestiones transparentes. Acceso a información, rendición de cuentas y vigilancia participativa.
- Monitoreo, evaluación y sistematización con fines de formulación de políticas públicas y replicabilidad.

## Reformar la gestión pública minera. Cambios en el modelo de centralismo extractivista

### Fortalecer la actuación de manera integrada, unitaria y coherente del sector minero

a escala nacional (Banco Mundial, 2021, pp. 122-130).

Esto solo será posible mediante la reforma del centralismo extractivista minero. Si la concentración de las principales decisiones sigue en manos del MINEM con exclusión de los gobiernos subnacionales y de las poblaciones de las zonas mineras, y se mantiene la resistencia a no aprobar políticas necesarias como la del ordenamiento territorial y adecuar los marcos normativos, no habrá actuación integrada, unitaria y coherente con resultados eficaces y eficientes por parte del Estado. Desde una visión descentralista del Estado, es decir de redistribución del poder político, se debe pensar un nuevo esquema de distribución de las competencias mineras entre los tres niveles de gobierno, en una perspectiva de corto, mediano y largo plazo, con el consiguiente fortalecimiento institucional y desarrollo de capacidades.

La reforma de la gestión pública minera comprende también el fortalecimiento del rol rector del MINEM con enfoque descentralista y democrático, y de otras entidades nacionales, garantizando la articulación y complementariedad eficiente de las diversas unidades para cumplir objetivos, actividades, la interconexión para compartir sistemas de información, asegurar el trabajo riguroso y la superación de notables deficiencias por acción u omisión, etc. Debe también promoverse el desarrollo de capacidades para convertir los recursos procedentes de la minería en proyectos de desarrollo con efectos multiplicadores; profesionalización y estabilidad de la burocracia como factor de garantía de una gestión pública con resultados (CDMS, 2020, pp. 87-91)

Adicionalmente, si fuese cierto que en el Perú las empresas mineras deben realizar doscientos procedimientos ante 29 instituciones estatales, afectando la competitividad minera, como lo sostiene Magaly Bardales, presidenta del sector minero en la CONFIEP; habría que evaluar qué áreas administrativas podrían simplificarse sin reducir los plazos razonables y los estándares ambientales y sociales (derechos humanos y otros) (Desdeadentro, 2021, p. 1).

### Potenciar la gestión descentralizada y participativa

Una de las problemáticas a enfrentar es la que afecta a la dimensión de la gestión descentralizada y por lo tanto participativa. Sobre este punto, ya en la década pasada eran notorios los serios problemas que limitaban su actuación. En materia de gestión ambiental, los gobiernos regionales se desenvolvían en un contexto de centralismo y desarticulación del sistema nacional ambiental, la exclusión de los gobiernos regionales del SENACE, y debido a ello estaban desvinculados de los estudios de impacto ambiental y no emitían opinión alguna; la ausencia de una adecuada articulación vertical (territorial) y horizontal (sectorial) y de la necesaria articulación intergubernamental; a lo que se suma la debilidad de los planes de desarrollo concertado (regionales y locales) para incorporar y ordenar los diferentes instrumentos de gestión ambiental en sus respectivos territorios.

En materia de ordenamiento territorial, además de los avances en ZZE de la mayoría de los gobiernos regionales, estos enfrentaban como problemas la ausencia de una ley de ordenamiento territorial (OT), las pugnas intersectoriales respecto a la rectoría de OT a cargo del MINAM, la pretensión del MINEM de mantener el control de los estudios de impacto ambiental y la agresiva oposición de los grupos empresariales al ordenamiento territorial del país (Ballón, 2014, pp. 114-119).

En sentido estricto, de acuerdo con su ley orgánica, la principal competencia de los gobiernos regionales en materia de minería es la de fomentar y supervisar sus actividades, así como la exploración y explotación de los recursos mineros en la región, con arreglo a la normatividad vigente. En cuanto a la pequeña minería, minería artesanal y minería informal, los gobiernos regionales se desempeñaban en un contexto de concesiones automáticas y aceleradas, con un crecimiento desordenado e información poco transparente, que condicionaban la conflictividad; ante ello, la capacidad de respuesta de los gobiernos regionales era débil por sus litaciones administrativas, técnicas y económicas (Ballón, 2014, pp. 120-125).

Sobre la base de un diagnóstico actualizado, identificar los ajustes de competencias respecto a la minería y funciones de tres niveles de gobierno, en la perspectiva de una política nacional minera que responda a una visión integral compartida, enmarque las actividades extractivas mineras ajustadas a estándares ambientales y sociales adecuados al desarrollo sostenible, y su efectiva articulación con la diversificación productiva dentro de los procesos de desarrollo territorial de las zonas bajo su influencia.

## **Estabilizar los cargos profesionales y técnicos de alta dirección**

Otro de los problemas observados en los últimos meses es el desplazamiento de profesionales calificados en ejercicio en los altos cargos administrativos en el sector minero por profesionales no calificados, sin experiencia en gestión pública en general, menos aún en minería, y que son designados por ser militantes de uno de los partidos gobiernistas, sin acreditar los requisitos básicos para ser parte del equipo de gobierno encargado de las políticas y regulaciones mineras.

Debe revisarse la normatividad de los llamados cargos de confianza, cuyas designaciones a menudo rayan con la arbitrariedad cuando las autoridades designan a personal sin trayectoria de gestión pública ni calificación profesional y técnica. Dada la importancia que seguirá teniendo la minería en el Perú, esto debe evitarse, institucionalizando los concursos públicos para acceder a esos cargos con las garantías de estabilidad para varios años, a fin de asegurar resultados y reducir la incertidumbre y el desgobierno en este sector.

## **Incorporar enseñanzas de experiencias previas de gestión pública**

Es importante identificar e incorporar las experiencias previas en gobernanza y desarrollo territorial, para alcanzar una mayor eficiencia y eficacia en las intervenciones en este eje de acciones, aumentando los aciertos, reduciendo los errores y ahorrando tiempo. No debe presumirse que siempre somos pioneros, pues es necesario preguntarse cómo lo hicieron otros antes y cómo lo hacemos ahora. Al respecto, Edgard Ortiz, exfuncionario del MEF, comparte una de sus más importantes lecciones aprendidas:

“Cuando uno enfrenta el reto de la gestión pública afronta realidades complejas, situaciones muchas veces *ad hoc*. Sin embargo, no es verdad que todo sea nuevo. E incluso, cuando algo es nuevo es siempre adaptable a la lógica de la experiencia anterior, porque muchas veces los problemas que enfrentamos guardan una estructura similar que puede revolvearse mirando la historia, reciente y remota.

Entonces, uno debe preguntarse por el precedente, analizar si tiene sentido, si omite algo, si puede ser mejorado. El precedente te brinda una tranquilidad de partida de no alejarte del estándar y además te permite la eficiencia en los tiempos de resolución. Esto, sin embargo, no significa que no podamos implementar mejoras en la respuesta a nuestros casos o a los procesos que enfrentamos. Hay que preguntarnos qué se hacía antes para ver cómo podemos mejorar hoy. Hay que reconocer que hay un punto de partida. Tomarnos un tiempo para preguntarnos qué y por qué se hizo algo es una buena inversión” (Ortiz, 2020, p. 3).

## **Detener y revertir el grave deterioro de la gestión del sector minero, agravada desde julio 2021**

No debemos obviar la situación grave en que, desde julio del 2021, se encuentra el sector minero. Los problemas de gestión pública en el sector minero se han complicado por decisiones e indecisiones que se están tomando en torno y desde el MINEM, a partir de la cooptación de sus altos cargos de dirección por un partido político que subestima la necesidad de acreditar la mayor calificación profesional, experiencia en gestión pública y trayectoria ético-moral, en un contexto de gran inestabilidad política que ha motivado que en diez meses se tenga tres ministros en el sector. Los análisis y comentarios al respecto son abundantes. Una muestra de ello es lo expresado en la mesa redonda “Gobernanza y conflictos sociales” (11 de mayo) realizada en el marco de la decimocuarta edición del Simposio Internacional del Oro, la Plata y el Cobre, organizada por la SNMPE. Desde varios puntos de vista se han señalado algunas de las debilidades de la gestión pública del sector minero (Cruz, 2022b; Damiane-Garnier, 2022):

- Uno de los principales riesgos que presentamos en este momento “es el debilitamiento de la capacidad del Estado para hacer frente a esta situación; si se deteriora, se sumará la ineficiencia y hasta problemas de integridad y corrupción”. De otro lado, los gobiernos regionales deben fortalecerse, no se han creado regiones, dijo el secretario general de la asociación civil Transparencia, Iván Lanegra.

Paola Bustamante, consultora independiente en gestión de organizaciones, negociación y políticas públicas, resaltó que la conflictividad siempre va a estar, pero hay que gestionarla. “Hay que tener un sistema de gestión de conflictos, es importante que en la búsqueda de soluciones participen todos los actores involucrados, autoridades locales, regionales, líderes legítimos y los representantes del gobierno”. Y sobre esto, el gobierno no está tomando decisiones.

- Raúl Castro, jefe de asuntos corporativos y negocios de la MMG, expresó que “una gobernanza con enfoque territorial, que promueve el diálogo, debe aplicar también el principio de autoridad, no puede haber diálogo con impunidad”; esto a propósito de que, según él, habría traficantes de conflictos en Las Bambas, lo que debe investigarse y sancionarse.

- Todos ellos coincidieron en “la ausencia del Estado peruano” a la hora de prevenir y gestionar los conflictos sociales, condicionada los últimos meses por la volatilidad de directivos y funcionarios de diferentes instancias del MINEM, incluyendo el área de gestión social, dificulta que el gobierno articule soluciones con los diferentes actores. Esta volatilidad no permite que se implementen políticas y acciones de largo plazo sobre los conflictos que enfrentan a comunidades y empresas. Finalmente, Fernando Castillo, consultor en gestión social, considera que “con todo lo que está pasando en el sector minero es casi seguro que volveremos a caer en el próximo estudio del Instituto Fraser, de atractividad en la inversión minera”.

Otra lamentable consecuencia de la situación en que está el sector minero, es la decisión del Consejo Internacional de la Iniciativa para la Transparencia en las Industrias Extractivas (EITI, por sus siglas en inglés), de suspender temporalmente al Perú de su condición de miembro adherente, debido a que el MINEM no ha cumplido con la entrega del VIII Informe Nacional de Transparencia. El Perú desde el 2005 está comprometido en ampliar la transparencia, mejorar la gobernabilidad, combatir la corrupción, entre otros desafíos. El Perú debe regularizar esta falta hasta el 30 de setiembre de este año (CooperAcción, 2022d, p. 1).

Sobre este problema, el MINEM expresa que “la suspensión del Perú de la EITI se debió a la inestabilidad de funcionarios clave para elaborar el informe, pues se tuvo una reunión con los representantes de la EITI para reformular el plan de trabajo y presentar algunos avances; sin embargo, la corta “permanencia de los funcionarios claves de la entidad estatal para la implementación del EITI imposibilitó que se culminara con la parte administrativa para la realización del mencionado informe” (Tiempo Minero, 2022, p. 1).

## Fomento de los derechos de los trabajadores mineros

### **Contratación directa de trabajadores y respeto de todos sus derechos**

Promoción del incremento de la contratación directa de los trabajadores mineros por las empresas mineras y pleno respeto de sus derechos sindicales y salariales, y protección de sus derechos a la salud e integridad, fortaleciendo la atención en salud ocupacional y en seguridad, reduciendo los accidentes de trabajo (Muqui, 2021, pp. 8-10).

Recuérdese los gravísimos riesgos a los que fueron expuestos los trabajadores mineros en plena pandemia por Covid-19.

El fomento de los derechos de los trabajadores mineros debe hacerse de manera articulada con la implementación del Plan Nacional de Acción sobre Empresas y Derechos Humanos, al que se refiere el inciso e) del punto 1.2.3 Justicia Ambiental y Protección de Derechos Humanos.

### **Incrementar la presencia de mujeres en los puestos de trabajo**

Promoción, como parte del cierre de brechas de género en la minería, del acceso de las mujeres a los puestos de trabajo de la minería a nivel nacional, partiendo del 7 % vigente hoy, al 9 % existente en Chile, y encaminarse al 20 % vigente en Canadá y Australia. Considerando la participación en cargos de gerencia, administración, operaciones generales y planta, como parte de la lucha contra la inequidad de género en el sector minero (Igalab, 2020, p. 1).

En Chile, hace veinte años era inimaginable ver a una mujer operando camiones mineros o como ministra de Minería. Según el Consejo Minero, desde siglos atrás las mujeres estaban prohibidas de ingresar a los yacimientos “por ley por creencias, pues se decía que traían mala suerte”, hasta que en 1996 se eliminó del Código del Trabajo esta restricción. Desde entonces la participación de la mujer se ha ido incrementando y, de acuerdo con el estudio “Fuerza laboral de la gran minería chilena 2021-2030”.



Figura N.º 7. Rosa Anaya: “Yo trabajo armando camiones gigantes”. Supervisora de Komatsu-Mitsui. Fuente: Mujeres del Bicentenario (2021). WIN Perú.

La participación de la mujer ya alcanza el 12,2 %. En la actualidad, los proyectos de las empresas mineras tienen como una de sus prioridades promover la integración de más y más mujeres en los diferentes puestos de trabajo (Consejo de Minería de Chile, 2021, p. 1).

Esto se impulsa porque “Las mujeres son la mitad del mercado laboral y su inclusión en la minería permite asegurar mayor equidad social e incrementar el talento disponible para la industria. Por otra parte, esto enriquece la toma de decisiones y genera culturas más innovadoras y creativas, ya que evita el pensamiento único colectivo, aspectos clave a la hora de aumentar la productividad y eficiencia” (Antofagasta Minerals, 2017, p. 1).

# Monitorear y evaluar la gobernanza y el desarrollo territorial

## Monitorear y evaluar para aprender y tomar mejores decisiones

El monitoreo y registro de datos, la generación de información de los desempeños logrados en la gestión pública relacionada con la gobernanza minera y la gobernanza y el desarrollo territorial, la evaluación de la información y la generación de conocimientos y su uso recurrente como instrumentos, permiten actuar con mayor sabiduría en la toma de decisiones, no solo más eficaces sino más transparentes, brindando mejores servicios públicos, y acercando al Estado a las necesidades y expectativas de los ciudadanos en los procesos de gobernanza y desarrollo territorial, así como en otros.

### b) Buscar el mejoramiento continuo

Si se aplicara la gestión del conocimiento como una herramienta de mejora continua de la gestión pública en todos los niveles de gobierno del país, serían miles de millones de soles los que se ahorrarían en la identificación de problemas públicos y la ejecución de sus soluciones concretas, contribuyendo al desarrollo del país (Castañeda, 2021, p. 1). Esto puede aplicarse adecuadamente a las actividades mineras y sus múltiples interrelaciones.

### c) Institucionalizar el monitoreo y evaluación

Para ello se requiere establecer y realizar:

- Mecanismos de monitoreo permanentes y participativos.
- Evaluaciones periódicas para identificar lecciones aprendidas y hacer los ajustes del caso.
- Presentar informes anuales.
- Rendir cuentas.

# Opiniones de entrevistados sobre gobernanza territorial

Entre los meses de enero y marzo de 2022, en el marco del proceso de la consultoría en Perú, se realizaron más de cuarenta entrevistas de actores de nivel nacional y subnacional (regionales y locales) (Ver Anexo 1). En el contexto de las restricciones para los viajes y las relaciones directas establecidas por las autoridades sanitarias debido a la pandemia por Covid-19, tuvimos que combinar las modalidades de entrevistas presenciales, reuniones virtuales, cuestionarios escritos y llamadas telefónicas.

Las siguientes son las principales opiniones y contribuciones de los entrevistados sobre varios de los puntos priorizados en la parte I, propuestas sobre gobernanza territorial y políticas de transición.

1.1 La DEM-GOREA sostiene que la gobernanza es afectada por varios problemas, entre ellos, el incumplimiento de sus funciones por las entidades del Estado y la consiguiente pérdida del principio de autoridad, situación que se agudiza con motivo de los cambios periódicos de gobierno y autoridades. Este panorama se agrava con la imposición violenta de sus intereses por los mineros informales, trasgrediendo la normatividad ambiental y generando serios impactos en el territorio. La CCP precisa que con frecuencia vienen apoyando a organizaciones campesinas en su lucha contra la contaminación ambiental y otros problemas puntuales generados por la minería, que al momento no tienen alianzas interinstitucionales orientadas a impulsar medidas de gobernanza territorial y de transición, pero que siempre estará dispuesta a participar de estas propuestas tan pronto sean planteadas.

RTV El Chaparral considera que, si se quiere avanzar hacia la gobernanza territorial en zonas mineras, es fundamental conocer las estrategias de las empresas para saber bien qué es lo que piensan y pretenden, y responder lo que corresponda sobre cómo comunican sus intereses y perspectivas, por qué no incentivan cadenas productivas locales, por qué contratan mano de obra extranjera, por qué suscriben convenios poco transparentes con los gobiernos locales, etc.

1.2 Con relación a los conflictos, de las opiniones de RTV El Chaparral, AUPE, FERCCAPA, FCC Tambobamba y ONG, se deduce que el mayor mecanismo preventivo de conflictos sociales sería el pleno respeto de los derechos humanos y del territorio por parte de las empresas. CM Apurímac reconoce que los fondos sociales establecidos por las empresas vienen contribuyendo a reducir los conflictos. De otro lado, REMURPE sostiene que la conflictividad se asocia a la falta de planificación y de una ZEE adecuada del territorio, y a la falta de oportunidades económicas locales, y que de realizarse esta mediante una concertación de políticas públicas y estudios adecuados, la conflictividad se reduciría. El funcionario del MINEM estima, por su parte, que la prevención de los conflictos sociales depende, entre otros aspectos, de revisar los instrumentos de evaluación, supervisión y fiscalización ambiental, así como la inversión pública sectorial, y hacer los ajustes necesarios.

1.3 Sobre el sistema de conflictos, la DP nacional sostiene que a la fecha no hay un sistema de prevención y de gestión; sin embargo, para atender el problema de la prevención de conflictos,

si bien no hay un sistema, se puede actuar en base a protocolos y acuerdos internos mientras se teje una cultura de colaboración. Ello no exime de la necesidad de contar con una política de gestión de conflictos que determine una rectoría nacional, en la cual se unifique los sistemas de gestión de la información, herramientas y marcos conceptuales. La propuesta de crear un sistema de transformación de conflictos ya lleva diez años, y fue durante el gobierno de Kuczynski que se delegó atribuciones en gestión de conflictos a una secretaría viceministerial, pero esto no solucionó el problema de la carencia de un sistema único.

La DP del Cusco está de acuerdo con la creación de un sistema nacional de transformación de conflictos sociales. Agrega que, en el informe "El valor del diálogo" (2017), la Defensoría del Pueblo expresó que la creación de un denominado Sistema de Prevención y Gestión de Conflictos Sociales en el Perú permitiría que se pueda dar una respuesta multisectorial y articulada ante la conflictividad social, considerando su gran complejidad. Por su parte, según señala la Defensoría del Pueblo nacional, en el caso de que se cree un sistema nacional de transformación de conflictos, el papel de aquélla sería supervisar el cumplimiento de los deberes de función de las instituciones y de los agentes estatales que participen en éste, pues no podría formar parte de un sistema del Poder Ejecutivo en tanto es un órgano constitucional autónomo. La provincia de Anta considera que dicho sistema permitiría responder a la debilidad del Estado ante la prevención y la gestión de los conflictos.

El funcionario del MINEM considera que debe crearse un sistema nacional de transformación de conflictos que funcione de manera articulada y que se gesticione participativamente. La PCM debe coordinarlos más no imponer su autoridad, tal como lo haría actualmente. Dicho espacio debería encargarse de los siguientes aspectos: diagnóstico de los problemas estructurales que originan los conflictos, generación de información para la prevención de conflictos, gestión de crisis y de casos, seguimiento de compromisos, sistematización de información cualitativa y cuantitativa, y construcción de una mirada general de los procesos. El funcionario del MINAM, por su parte, también está de acuerdo con su creación pues facilitaría una mejor respuesta por parte del Estado y se encontraría alineada con los instrumentos de gestión pública (planes de desarrollo concertado, ZEE, entre otros). Asimismo, contaría con profesionales especializados.

1.4 Sobre justicia y derechos humanos, la Defensoría del Pueblo del Cusco precisa que los derechos que más afectan las empresas mineras son el ambiente sano, salud, propiedad comunal, información y consulta previa, en ocasiones. El funcionario del MINEM considera que las empresas mineras deberían participar en el cierre de brechas, bajo el liderazgo del Estado. Adicionalmente, las ONG, FERCCAPA, DEM-GOREA, JUSHMAP, provincia de Anta y otras entrevistadas, están de acuerdo con que se reconozcan explícitamente los derechos de la naturaleza, y en su mayor parte creen que el medio apropiado es una reforma constitucional. FERCCAPA señala que este reconocimiento debería darse contemplando la biodiversidad y el respeto por las cosmovisiones culturales. La JUSHMAP advierte que ya existen normas de protección ambiental que son inutilizadas por otras normas productivas que se contraponen.

Respecto a la criminalización de la protesta, la DP del Cusco señala que está vigente la sentencia del Tribunal Constitucional del 2018 (Expediente 0009-2018-PI/TC), según la cual el derecho a la protesta no es de carácter absoluto o ilimitado, no siendo legalmente factible el uso de violencia por parte de los manifestantes. Sin embargo, sí les es factible, en caso de considerar que la Fiscalía no ejerció un correcto proceder, utilizar los mecanismos legales correspondientes para denunciar la vulneración de

sus derechos (debido proceso, derecho a la defensa, entre otros). Por su parte, tanto el STC Lincuna como la CM del Centro señalan que el Estado estaría al servicio de grupos económicos relacionados con las empresas mineras que tejen las leyes a su favor. La FNTMMSP propone que se establezcan mecanismos de diálogo abierto con las autoridades en mesas de diálogo con todas las partes.

La FERCCAPA, la JUSHMAP, Red Muqui y las ONG del sur andino solicitan se derogue la Ley N.º 31012 que faculta a los efectivos de la PNP a utilizar su armamento en protestas sociales, así como la ley que posibilita la realización de convenios entre la Policía Nacional del Perú y las empresas privadas; y que no se declaren estados de emergencia en las zonas con conflictos sociales por impactos de las actividades extractivas.

1.5 Sobre la idea de impulsar un proyecto piloto de gobernanza territorial en el corredor minero del sur andino, la DEM-GOREA está de acuerdo con la formación de una entidad de alcance regional, cuya conducción involucre a todos los actores locales, y que administre la industria extractiva ante los problemas que habría implicado el centralismo; por ejemplo, “ProInversión le habría regalado el proyecto minero Las Bambas a la empresa minera desde el gobierno central”. El funcionario del MINEM propone un piloto con lo siguiente: reglas claras, establecer qué es gobernanza, definir quién toma las decisiones, definir qué implica delimitar un corredor minero, establecer las competencias multinivel, debatir qué se hará con los espacios de diálogo superpuestos y sus compromisos, y reformular las implicancias de las zonas de influencia de los proyectos mineros. Por su parte, el funcionario del MINAM señala que los procesos de gobernanza territorial deben cubrir las brechas que suscitan los conflictos sociales, principalmente debidos a problemas estructurales tales como la pobreza extrema y la débil institucionalidad estatal, pero también la ausencia de instrumentos de gestión, tales como los planes de desarrollo concertado.

Las ONG de este corredor señalan que, siendo interesante esta propuesta, existen factores adversos, como las notorias diferencias de intereses entre las comunidades campesinas respecto a los proyectos mineros, y las divisiones internas de las comunidades campesinas, entre adultos y jóvenes, prefiriendo los primeros el trabajo agropecuario y los segundos la posibilidad de trabajar en las minas. La CC de Tintaya agrega como dificultades adicionales, la fragmentación social de la comunidad, poniendo como ejemplo la CC originaria de Antaycama, que ha pasado a tener de 5 a 17 anexos, así como la gran desconfianza que, en general, las CC tienen sobre el Estado. Estiman que uno de los fuertes factores de esta desconfianza es la percepción que ellas tienen del Estado: centralista, vertical, autoritario, proempresas mineras y no custodio de los derechos de las comunidades. Pero las comunidades desconfían también de las empresas, porque afectan sus derechos y no cumplen sus compromisos.

Las ONG del corredor sur andino sugieren, de no ser posible en plazo razonable la idea del piloto de gobernanza territorial, se comience por etapas o proyectos estratégicos para las cinco provincias involucradas. Asimismo, que la creación de dicho espacio debe contemplar que el Estado se encuentre presente mediante mecanismos de horizontalidad con la sociedad civil y con los gobiernos subnacionales, y que las comunidades campesinas reciban toda la información posible sobre las actividades: qué tipo de espacio sería, qué prioridades se van a atender y con qué fuentes se contaría. La Red Muqui considera que un espacio de gobernanza como el que se propone es interesante, pero por la complejidad de la realidad podría tomar tiempo su implementación. Sin perjuicio de ello, propone se generen plataformas temáticas coordinadas, semejantes a la de Red Muqui, que puedan

servir de referentes de experiencias importantes como herramientas de gestión para implementar políticas públicas, marcos normativos y planes de acción de manera consensuada.

El impulso de la gobernanza territorial, conforme a la opinión de la DP del Cusco, debería superar la desconexión existente entre gobierno nacional y los sectores sociales, por la ineficiencia en la ejecución de la inversión pública (con sectorialismo, descoordinación entre niveles de gobierno, falta de control fiscal, corrupción, incumplimiento de acuerdos). Y que el gobierno prosiga con su rol de facilitación, pero complementado con una estrategia intensiva de gestión pública y aplicación de políticas públicas, enfocada en las zonas de mayor conflictividad y, por supuesto, con liderazgos claros, mayor regulación y mejor organización. Deben revertirse realidades como que, según la DP nacional, los gobiernos regionales, en general, vienen contribuyendo poco en los procesos de facilitación de conflictos. Según la DP del Cusco, las agendas de los gobiernos locales (provinciales y distritales) no cuentan con políticas para atender los problemas, demandas y luchas de las comunidades campesinas, y que esos problemas se encuentren invisibilizados. De demorar esto, la Defensoría del Pueblo de Cusco propone que el gobierno central conforme un equipo de trabajo permanente alrededor del corredor minero del sur, que tenga una gran capacidad de interlocución con las partes y de análisis técnico de los problemas; asimismo, que disponga de unidad de mando, coordinación interna estrecha y un plan de trabajo aprobado por el más alto nivel.

La DP nacional considera que debe manejarse con prudencia la posibilidad de implementación de un plan piloto de gobernanza territorial en el corredor minero del sur, pues permitiría sacar aprendizajes y medir su factibilidad.

FERCCAPA considera que los planes de desarrollo regional y local deben contemplar la gobernanza territorial, lo que podría evitar muchos conflictos y hasta víctimas fatales. La JUSHMAP, por su parte, señala que la Ley General de Gobiernos Regionales y Locales les faculta a promover e implementar políticas en torno a la gobernanza de recursos naturales, siendo necesaria la voluntad política de la cual se carecería en las regiones. La DEM-GOREA señala que los gobiernos subnacionales ya disponen de sus planes, en los que se contempla la gestión de los recursos naturales, pero el problema es que estos documentos sólo son accesibles para especialistas.

1.6 En la promoción de derechos de los trabajadores, el Sindicato de Trabajadores de Las Bambas señala que la empresa MMG viene incumpliendo, entre otros, el compromiso de generar puestos de trabajo para los jóvenes, y considera necesario generar una agenda compartida con otros actores de “defensa de los derechos laborales en salud y seguridad ocupacional, además del trabajo digno”. SITRAMINA, por su parte, propone una agenda conjunta entre sindicatos y comunidades campesinas para defender sus derechos. A esto se suma, según la FNTMMSP, la tercerización laboral como un problema grave en cuanto que “los trabajadores no disponen de protección legal, realizan sobretiempos laborales sin pago adicional, y tienen un régimen laboral inestable”.

1.7 Con relación al conocimiento de buenas prácticas o de experiencias exitosas que enriquezcan los enfoques, procedimientos y liderazgos en gobernanza territorial, varios entrevistados señalan que existen experiencias, pero que no se ha hecho el esfuerzo de sistematizarlas y difundirlas. El funcionario del MINAM, por ejemplo, señala como experiencias de negociación de conflictos sociales con un desenlace armonioso entre los actores involucrados, las siguientes: Cuatro Cuencas (región Loreto), Comisión Multisectorial de Sechura (región Piura), Transportadora de Gas del Perú (TGP) en la cuenca del río Bajo Urubamba.

# Algunas conclusiones

Como conclusiones relevantes de las opiniones de los entrevistados sobre gobernanza territorial y temas conexos, destacamos las siguientes:

La gobernanza se afecta cuando el Estado y las empresas mineras incumplen sus roles, situación que se agrava por las acciones violentas de los mineros ilegales en algunas zonas del territorio. A ello se suma, como factor negativo, la pasividad de la mayoría de las poblaciones. Para consolidar la gobernanza es indispensable tener información sobre qué objetivos buscan y qué estrategias pretenden aplicar los diversos actores involucrados para construir sentidos comunes y consensos amplios.

El mejor mecanismo de prevención de los conflictos sociales es que las empresas respeten de los derechos de las comunidades y también los del territorio, y mucho mejor si se respeta la planificación de su uso mediante el ordenamiento territorial.

También contribuye a la prevención de conflictos la adecuada y oportuna supervisión, fiscalización y evaluación ambiental por las instituciones competentes. Es decir, se requiere una actitud proactiva del Estado, no de un “Estado con los brazos cruzados”. Varios entrevistados sostienen que el Estado por lo general está al servicio de los intereses de las empresas y que no custodia los derechos de las comunidades; este convencimiento es el punto de partida de la enorme desconfianza que se tiene sobre el Estado y sus funcionarios.

Se señala que los derechos más afectados en las zonas mineras son los relacionados con el ambiente sano, la salud, propiedad comunal, información y consulta previa, a veces. Pensando en el futuro, varios entrevistados han expresado su acuerdo con que la Constitución del Perú reconozca los derechos de la naturaleza.

Buena parte ve con interés la posibilidad sugerida de establecer un proyecto piloto de gobernanza y desarrollo territorial en el corredor minero del sur andino, como alternativa a las modalidades de intervención del Estado que vienen fracasando desde hace más de una década.

Pero ante la compleja trama de relaciones públicas y privadas, la existencia de factores adversos, en parte por el conflicto de intereses existente entre diversos actores (por factores políticos, económicos, sociales, etc.), y la cercanía de las elecciones regionales y locales, se recomienda prudencia y cuidado en la promoción de esta acción.

En particular se sugiere que este proyecto no sea impuesto por el centralismo estatal, que se garantice la comprometida participación de los gobiernos regionales y locales involucrados, y, por supuesto, que se respeten los derechos de los ciudadanos a participar.

Ante la evidente afectación de los derechos de los trabajadores, como los de las comunidades por las empresas mineras que operan en Apurímac y Cusco, con la indiferencia y permisividad lamentable del Estado, surge como idea preliminar la posibilidad de fomentar el acercamiento de sindicatos de trabajadores mineros y comunidades campesinas en torno a una agenda de prioridades, con el objetivo de impulsar acciones de intercambio y construcción de confianza, y de manera coordinada y solidaria, la defensa de sus respectivos derechos.

Finalmente, se recalca la existencia de interesantes experiencias de gobernanza y desarrollo territorial a nivel nacional, pero que son poco conocidas y difundidas por no haber sido sistematizadas. Esta deficiencia priva a los actores involucrados hoy en los procesos de gobernanza, de capitalizar las evidencias generadas por esas experiencias previas.

# Relación entre propuestas y las dificultades para construir la gobernanza

Entre los factores que dificultan o traban la construcción de la gobernanza territorial en Perú (Proyecto Alianza de Oro, 2020, pp. 2-3), se tienen:

- a) Insuficiente desarrollo de las capacidades gubernamentales, que debe llevarse a cabo profundizando el proceso de descentralización territorial y produciendo cambios en las relaciones asimétricas del poder político entre los niveles de gobierno y los diversos sectores de la sociedad.
- b) Debido al modelo extractivista centralista, los roles y competencias de las instituciones públicas, en lugar de fortalecerse por las actividades extractivas, se han debilitado en su liderazgo y legitimidad para propiciar proyectos de desarrollo territorial, o se han comprometido a garantizar la continuidad de estas actividades a cambio de pequeños aportes. La gran minería a veces reemplaza o utiliza muchas veces al Estado, e impone sus reglas en base a su poder económico y político.
- c) Si bien es cierto que las actividades extractivas mineras forman parte de la historia económica, social y política de nuestro país desde la Colonia, a lo largo de las dos últimas décadas las actividades de mediana y gran minería han acentuado los conflictos sociales y ambientales, en particular por la defensa de la tierra y del agua. Se viene produciendo un incremento significativo de las actividades extractivas relacionadas con la pequeña minería informal e ilegal, como resultado de un contexto económico de informalidad y ausencia e institucionalidad de políticas públicas consistentes que organicen las actividades mineras como parte de un ordenamiento territorial diversificado, sostenible, equitativo e inclusivo, todo lo cual afecta a cientos de miles de peruanos con serios impactos ambientales, sociales y culturales.
- d) Los beneficios económicos generados por la minería no han superado la inequidad, la exclusión ni la frágil gobernabilidad del país, menos han fortalecido los mecanismos para crear una mayor gobernanza, lo que se refleja en una débil institucionalidad a todo nivel, que afecta a las organizaciones políticas y organizaciones de la sociedad civil, así como los mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones, particularmente de las comunidades afectadas.
- e) Si bien los beneficios económicos de la minería han llegado a algunos sectores de la población de los territorios donde se realizan las actividades extractivas, ello no se ha traducido en un desarrollo territorial armónico y respetuoso de los sistemas naturales, la vida social y cultural de los pueblos. Las grandes inversiones del extractivismo no incluyen, por lo general, la preocupación ni el enfoque de desarrollo territorial sostenible, lo que es reemplazado por el apoyo a iniciativas locales con escasos resultados e impactos.

- f) La evidente situación de precariedad económica y social de miles de familias rurales, las conduce a realizar prácticas extractivas de pequeña minería informal e ilegal en condiciones perjudiciales para el ambiente y la vida social de las comunidades locales, trasgrediendo las reglas de institucionalidad y legalidad.

Ante estos problemas, la interrogante lógica es si las propuestas precedentes, planteadas a lo largo del punto 3, podrán contribuir a que se construya la gobernanza territorial que necesitamos.

La respuesta es sí, pues las propuestas en principio se refieren a estos temas, pero en realidad van más allá, proponiendo soluciones a otros problemas. Entre estos: incrementar la credibilidad de las instituciones nacionales clave para la gobernanza, enfatizar la gobernanza del agua, fortalecer la transparencia y acceso a la información, establecer políticas públicas sobre conflictos y diseñar el modelo de sistema de prevención y transformación de conflictos sociales, promover el respeto de los derechos de las comunidades campesinas y los derechos de los trabajadores mineros, fomentar consensos entre empresas y comunidades, e institucionalizar el desarrollo territorial como marco de desempeño de las empresas en los territorios mineros, entre otras acciones.

# Anexo N.º 1

## Entrevistas realizadas

### Nivel nacional

#### a) Estado

- Funcionario del Ministerio del Ambiente (MINAM): Reservado.
- Funcionario del Ministerio de Energía y Minas (MINEM): Reservado.
- Defensor Adjunto para la Prevención de Conflictos Sociales y la Gobernabilidad de la Defensoría del Pueblo (DP nacional): Jesús Rolando Luque Mogrovejo.
- Secretario técnico de la Red de Municipalidades Urbanas y Rurales del Perú (REMURPE): Javier Peralta Huanca. Se remitió a la XIV Conferencia Anual de Municipalidades (CAMUR) 2021.

#### b) Sociedad civil

##### - Organizaciones no gubernamentales (ONG)

- Cofundador de CooperAcción: José Antonio de Echave Cáceres.
- Responsable del Programa de Derechos Colectivos y Gestión del Territorio de CooperAcción: Ana Leyva Valera.
- Secretario ejecutivo de la Red Muqui: Jaime Borda.
- Responsable de OXFAM en Perú: Alejandra Alayza Moncloa.

### Nivel subnacional

#### a) Estado

- Jefa de la Oficina Defensorial de Cusco de la Defensoría del Pueblo (DP Cusco): Rosa Emperatriz Santa Cruz Córdova.
- Exdirector regional de la Dirección de Energía y Minas del Gobierno Regional de Apurímac (DEM-GOREA): Wilfredo Tamata Ramírez.
- Consejera regional de la provincia de Anta: Victoriana Santa Cruz.
- Jefe de Defensa Civil de la provincia de Chumbivilcas (Defensa Civil Chumbivilcas): Wilbert Achahui Cruz.
- Exalcalde provincial de Espinar: Óscar Mollohuanca Cruz.
- Alcaldes del Cusco (documento del CBC).

## **b) Sociedad civil**

### **- Organizaciones no gubernamentales en el sur andino**

- Vocal de CooperAcción Sur: Abel Hemigidio Gilvonio Cárdenas.
- Responsable regional de la Oficina de la Asociación Pro Derechos Humanos (APRODEH) de la región de Apurímac: Enver Quinteros Peralta
- Director de Derechos Humanos Sin Fronteras (DHSF) de Cusco: Oracio Pacori.

### **- Federación Nacional de Trabajadores Mineros, Metalúrgicos y Siderúrgicos del Perú (FNTMMSP)**

- Asesor del Sindicato de Trabajadores Mineros de la Compañía Minera Lincuna Aija-Áncash (STM Lincuna): Alfredo Fidel Aquino Parco.
- Expresidente de la Comunidad Minera del Centro del Perú (CM del Centro): Walter Hugo Cáceres Grau.
- Secretario de organización de la FNTMMSP (SO de la FNTMMSP): Elmer Bartolo Santamaría.
- Secretario de relaciones exteriores de la FNTMMSP (SRREE de la FNTMMSP): Sigfredo Camacho Aragón.

## **c) Comunidades campesinas**

- Secretario general de la Federación Regional de Comunidades Campesinas y Productores Agropecuarios de Apurímac (FERCCAPA): Fausto Torres Porras.
- Secretario transitorio de la Federación Regional de Comunidades Campesinas y Productores Agropecuarios de Apurímac (FERCCAPA): Antero Quispe Miranda.
- Presidente de la Federación de Comunidades Campesinas del distrito de Tambobamba-Cotabambas (FCC Tambobamba): Alejandro Enríquez Alcahua.
- Presidente de la Asociación de Urbanizaciones Populares de Espinar (AUPE): Vidal Merma Maccarcco.
- Subsecretario general de la Confederación Campesina del Perú (CCP): Everardo Orellana Villaverde.
- Secretario general de la Federación Distrital de Comunidades Campesinas de Tambobamba (FDCC Tambobamba): Alejandro Enríquez Alcahua.
- Secretario de la Mesa Técnica Agropecuaria del distrito de Colquemarca (MTA Colquemarca): Porfirio Peña Medina.
- Presidente de las Rondas Campesinas de la Comunidad Campesina de Tintaya Marcarí (CC Tintaya Marcarí): Andrés Ccahuana.
- Juntas de Usuarios de Recursos Hídricos (JU).
- Secretario técnico de la Junta de Usuarios del Sector Hidráulico Medio Apurímac Pachachaca (JUSHMAP): Luis Enrique Ramos Palomino.

#### **d) Medios de comunicación**

- Comunicador social de la RTV El Chaparral de la provincia de Grau (RTV El Chaparral): Justo Quispe Chaparro.

#### **e) Sindicatos**

- Sindicato Único de Trabajadores del proyecto minero Las Bambas MMG (Sindicato Las Bambas): Anónimo.
- Sindicato de trabajadores funcionarios de la compañía minera Antapaccay (SITRAMINA): Anónimo.

#### **f) Sector empresarial**

- Presidente de la Cámara de Comercio de Apurímac (CM Apurímac): Edward Salvador Palacios Vásquez (18.02.2022).
- Cámara de Comercio del Cusco.
- Presidenta del Comité de Minería y Energía de la Cámara de Comercio del Cusco (CM Cusco): Vesna Villafuerte (16.03.2022).

#### **g) Economista experto del Cusco**

- Fernando Romero Neira.

# Anexo N.º 2

## Listado de puntos de las propuestas de gobernanza territorial

| TEMAS                          | PUNTOS  |
|--------------------------------|---|
| <b>1. Marco introductorio</b>  |   |
|                                | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Territorio.</li> <li>• Territorialidad.</li> <li>• Gobernanza territorial.</li> <li>• Gobernanza extractiva centralista.</li> <li>• Gobernanza territorial y transición.</li> </ul>  |
| <b>2. Propuesta de medidas</b> |   |
| Gobernanza territorial         | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Visión de la minería y la buena gobernanza y su relación con la reforma de la gobernanza centralista minera.</li> <li>• Elementos de reforma del sistema de gobernanza minera centralista: Reducir asimetrías de poder, ampliar nociones de gobernanza, etc.</li> <li>• Mejorar la credibilidad de instituciones clave.</li> <li>• Aprobar políticas de Estado sobre ordenamiento y desarrollo territorial.</li> <li>• Aplicar políticas de Estado sobre gobernanza del agua.</li> <li>• Fortalecer capacidades de SENACE y OEFA.</li> <li>• Fortalecer transparencia (EITI).</li> <li>• Mecanismos de acceso fácil y amigable a información minera.</li> <li>• Consensuar enfoque de “rentabilidad social minera”.</li> </ul> |

| TEMAS  | PUNTOS  |
|--|---|
| Prevenición y transformación de conflictos                               | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Aprobar políticas públicas sobre conflictos sociales.</li> <li>• Integrar normatividad y establecer protocolos.</li> <li>• Diseñar sistema de prevención y transformación de conflictos.</li> <li>• Fomentar el enfoque de transformación de conflictos.</li> <li>• Prevenir que ciclos de expansión minera por altos precios se asocien con incremento de conflictividad social.</li> <li>• Fiscalizar desempeño social de las empresas.</li> <li>• Prevenir que convenios marco y fondos sociales sean fuente de nuevos conflictos.</li> <li>• Aprender de los conflictos emblemáticos (Las Bambas y otros): ¿No hay conflicto, es chantaje?; sanciones políticas a los ministros irresponsables; denuncias administrativas y penales a funcionarios incapaces; compensaciones a gobiernos regionales y locales afectados con la reducción de ingresos por renta minera; ¿las comunidades son dueñas del subsuelo?</li> <li>• Medir los costos de los conflictos sociales.</li> <li>• Declarar en emergencia la atención de la conflictividad social.</li> </ul> |
| Garantizar la justicia ambiental y la protección de los derechos humanos | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Prohibir los convenios entre Policía Nacional y empresas.</li> <li>• Regular las declaraciones de estados de emergencia en zonas mineras.</li> <li>• Derogar la Ley N.º 31012 (ley del gatillo fácil).</li> <li>• Ratificar el Acuerdo de Escazú (CRP).</li> <li>• Garantizar derecho de propiedad en los territorios de pueblos originarios.</li> <li>• Priorizar los derechos de salud humana y salud ambiental (atención de poblaciones afectadas por sustancias tóxicas y otros casos).</li> <li>• Implementar el Plan Nacional de Acción sobre Empresas y Derechos Humanos.</li> </ul>  |
| Actualización de regulaciones y estándares de participación ciudadana    | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Definir modalidades de participación.</li> <li>• Consulta previa, libre e informada de pueblos originarios (Derogatoria de sentencia de TC-Expediente N.º 03066-2019-PA/TC que desconoce consulta previa como derecho humano fundamental).</li> <li>• Implementar enfoques culturales apropiados y acompañamiento intercultural.</li> <li>• Fortalecimiento de organizaciones sociales.</li> <li>• Cofinanciamiento de los costos de participación.</li> </ul>   |

| TEMAS                                      | PUNTOS   |
|--|--|
| Implementar plan de desarrollo territorial | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Valorar antecedentes de preocupación por el desarrollo territorial.</li> <li>• Articular tres instrumentos: visión, agenda para superar precariedad de relaciones minería-territorio, y nueva institucionalidad.</li> <li>• Propuesta de proyecto piloto de gobernanza y desarrollo territorial en corredor minero sur andino: “Del corredor minero al corredor de desarrollo territorial integral”.</li> </ul>   |
| Reforma de la gestión pública minera       | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Fortalecer el rol rector del MINEM.</li> <li>• Impulsar la gestión unitaria e integrada del sector.</li> <li>• Fortalecer roles de gobiernos subnacionales, repensando asignación de competencias y funciones.</li> <li>• Impulsar mayor eficacia en gestión de gobiernos regionales sobre minería ilegal e informal.</li> <li>• Incorporar aprendizajes de experiencias exitosas sobre gobernanza y desarrollo territorial.</li> <li>• Estabilizar cargos de profesionales y técnicos calificados. Evitar la cooptación político-partidaria de los puestos de alta dirección con personal inepto.</li> <li>• Evitar y detener deterioro de gestión del sector minero.</li> </ul> |
| Fomento de derechos de trabajadores        | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Promover el incremento de la contratación directa de trabajadores por las empresas mineras.</li> <li>• Pleno respeto de sus derechos salariales y laborales, y de sindicalización.</li> <li>• Incremento de puestos de trabajo a cargo de mujeres, como parte del cierre de brechas de género en el sector minero.</li> </ul>   |
| Monitoreo y evaluación de desempeño        | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Monitorear y evaluar participativamente las medidas de gobernanza territorial.</li> <li>• Institucionalizar mecanismos: Monitoreo, evaluación, elaboración de informes, rendición de cuentas.</li> <li>• También mecanismos de transparencia.</li> </ul>  |

### 3. Opiniones de los entrevistados

### 4. Relaciones entre las propuestas y las dificultades para construir gobernanza

## Referencias

- Alfaro, K. (2022a) Comentarista de “Agenda de gobernanza territorial y políticas de transición”. Exposición de Julio Díaz Palacios. Especialista en género y cambio climático en el MINAM. Seminario Regional “Construcción de gobernanza en un contexto de extractivismo en los países andinos”. Cusco, 9-10 de abril. CBC. Transcripción de Tito Cueva.
- Alfaro, K. (2022b) Comentarista de “Agenda de gobernanza territorial y políticas de transición”. Exposición de Julio Díaz Palacios. Especialista en género y cambio climático en el MINAM. Seminario Regional “Construcción de gobernanza en un contexto de extractivismo en los países andinos”. Cusco, 9-10 de abril. Sistematización del seminario. CBC.
- Antofagasta Minerals. (2017) La inclusión de la mujer en minería. Fuente: <https://www.aminerals.cl/comunicaciones/noticias/2017/la-inclusio-n-de-la-mujer-en-mineri-a/>
- Arenas, I. (2022) Romantizando el chantaje: El conflicto en torno a Las Bambas no es social ni ambiental. Fuente: <https://elmontonero.pe/columnas/romantizando-el-chantaje>
- Ballón, E. (2014) “Descentralización y participación de los gobiernos regionales y decisiones en ambientales y mineras”. En: *Propuestas de políticas públicas para una nueva minería en el Perú*. Muqui / GPC / Icco Cooperación / Brot. Lima.
- Ballón, E.; Viale, C.; Monge, C.; Patzy, F. y De la Puente, L. (2017) *La agenda de la sociedad civil frente a las industrias extractivas en América Latina*. Ford Foundation / Red Latinoamericana sobre Industrias Extractivas-RLIE.
- Banco Mundial (2021) *Diagnóstico del sector minero: Perú*. EGPS/BM. Washington.
- Bebbington, A.; Abdualai, A.; Humphereys, D.; Himfelaar, M. y Samborn, C. (2020) “Minería, acuerdos políticos y desarrollo inclusivo en el Perú”. En: *Gobernanza de las industrias extractivas: Políticas, historia, ideas*. Universidad del Pacífico. Primera edición 2019, publicada en inglés por la Universidad de Oxford.
- Benavente, J. P. (2022) Resumen ejecutivo y exposición de motivos de la propuesta de reforma legislativa en el marco de una nueva ley general de minería. 1 de marzo. Informe N.º 003-2022-GORE CUSCO-GREMH/C.
- Bereton, D., Cano, A., Paredes, A. (2018) *Prácticas de gestión social en la industria minera peruana: Hallazgos claves de la encuesta a empresas de la SNMPE*. Universidad del Pacífico, Centro de Estudios sobre Minería y Sostenibilidad.

- BID. (2021) "La necesidad impostergable de construir consensos". En: *Minería en Perú 2021-2030: ¿Qué rol juega en la reactivación económica y el desarrollo territorial?* Mes de setiembre. Estudio y recomendaciones sectoriales. Autores: Martin Walter, José C. de Piérola, Claudia Cooper y Darío Zegarra. Documento de discusión N.º IDB-DP-00888.
- Castañeda, V. (2021) La gestión del conocimiento en la gestión pública. Fuente: <https://www.patamarilla.com/2021/05/la-gestion-del-conocimiento-en-la-gestion-publica/>
- Caldas, D.; Castillo Santa María, N. y Castillo Palacios, F. (2021) "Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible del Perú". En: *Revista Metropolitana de Ciencias Aplicadas de la Universidad Metropolitana del Ecuador*. Volumen 6/ Número 3 / Setiembre-Diciembre-2021.
- CBC-Cedib-Comunidec-We Word (2020) Proyecto "Alianza de Oro". Auspiciado por la Unión Europea.
- Comisión para el Desarrollo Minero Sostenible, CDMS. (2020) Propuestas de medidas normativas, de gestión y de política pública para afianzar la sostenibilidad del sector minero. Informe final. Febrero.
- Centro de Convergencias y Buenas Prácticas Minero-Energéticas, Rimay. (2019) Visión de la minería en el Perú al 2030. Febrero. Fuente: [https://www.minem.gob.pe/\\_publicacion.php?idSector=9&idPublicacion=583](https://www.minem.gob.pe/_publicacion.php?idSector=9&idPublicacion=583)
- Consejo de Minería de Chile. (2021) Mujer en la minería. 10 de marzo. Fuente: <https://consejominero.cl/chile-pais-minero/aprende-de-mineria/mujer-en-la-mineria/>
- CooperAcción. (2019) Impacto de las empresas mineras en los derechos humanos en el corredor minero del sur andino. Resumen ejecutivo. CooperAcción / Unión Europea. Fuente: <https://cooperaccion.org.pe/publicaciones/reporte-impactos-de-las-empresas-mineras-en-los-derechos-humanos-en-el-corredor-minero-del-sur-andino/>
- CooperAcción. (2022a) Afectados por contaminación con metales tóxicos culminan primer congreso nacional. Fuente: <https://cooperaccion.org.pe/afectados-por-contaminacion-con-metales-toxicos-culminan-primer-congreso-nacional/>
- CooperAcción (2022b) Afectados por metales tóxicos se sienten "decepcionados" tras reunirse con el Ejecutivo. 25 de abril. Fuente: <https://cooperaccion.org.pe/afectados-por-metales-toxicos-se-sienten-decepcionados-tras-reunion-con-el-ejecutivo/>
- CooperAcción (2022c) Los conflictos activos y latentes. 28 de marzo. Fuente: <https://cooperaccion.org.pe/editorial-los-conflictos-activos-y-latentes/>

- CooperAcción (2022d) La suspensión del Perú de la EITI. 10 de mayo. <https://cooperaccion.org.pe/la-suspension-del-peru-de-la-eiti/>
- Cruz, E. (2022a) SNI: Propuesta de nacionalización del cobre “va en contra de todos los principios de nuestra economía social de mercado”. 3 de junio. Fuente: <https://www.rumbominero.com/peru/noticias/mineria/sni-nacionalizacion-cobre-va-contra-principios-economia-social-mercado/>
- Cruz, E. (2022b) Carlos Castro de las Bambas: Se ha generalizado una comercialización del conflicto. 12 de mayo. Fuente: <https://www.rumbominero.com/peru/noticias/mineria/carlos-castro-de-las-bambas-generado-comercializacion-del-conflicto/>
- Cruzado. (2020) “Desarrollo territorial para cerrar brechas”. Exposición en evento público “Desafíos de las agendas de desarrollo regional”. Publicado en: Revista de Investigaciones Economía y Sociedad, 98. Fuente: <https://cies.org.pe/en/node/14504>
- Damiane-Garnier (2022) Falta de gobernabilidad en Perú alimenta disputas mineras, según expertos. 12 de mayo. Fuente: <https://peru.eseuro.com/local/53840.html>
- De Echave, J. (2021) Los retos de la minería el próximo quinquenio. 5 de julio. Fuente: <https://cooperaccion.org.pe/los-retos-de-la-mineria-en-el-proximo-quinquenio/>
- Defensoría del Pueblo. (2019) Los costos del conflicto social: Una aproximación metodológica de las dimensiones económica, social e institucional de los conflictos sociales. Serie de informes de Adjuntía. Informe N.º 001-2019-DP/APCSG.
- Defensoría del Pueblo. (2021) Conflicto social y cumplimiento de acuerdos. Serie Informes Defensoriales N.º 187-202-DP.
- Defensoría del Pueblo. (2022a) Defensoría del Pueblo: Obligación del Estado de atender contaminación por metales pesados en Huancavelica es impostergable. 4 de marzo. Fuente: <https://www.defensoria.gob.pe/defensoria-del-pueblo-obligacion-del-estado-de-atender-contaminacion-por-metales-pesados-en-huancavelica-es-impostergable/>
- Defensoría del Pueblo. (2022b) Defensoría del Pueblo rechaza sentencia del Tribunal Constitucional que desconoce consulta previa a los pueblos indígenas como derecho fundamental. Pronunciamiento del 5 de marzo. Fuente: <https://www.defensoria.gob.pe/defensoria-del-pueblo-rechaza-sentencia-del-tribunal-constitucional-que-desconoce-consulta-previa-a-los-pueblos-indigenas-como-derecho-fundamental/>
- De La Puente, L. y Ballón, E. (2019) La gobernanza centralizada de la minería, el gas y el petróleo en los países andinos: ¿Oportunidades de transformación? Reporte de la Red Latinoamericana de Industrias Extractivas (RLIA), auspiciada por la Ford Foundation.

- Desdeadentro. (2021) Magaly Bardales: Somos un aliado estratégico para el crecimiento del país. 21 de enero. Fuente: <https://www.desdeadentro.pe/2022/01/somos-un-aliado-estrategico-para-el-crecimiento-del-pais-el-cierre-de-brechas-y-el-desarrollo-sostenible/>
- Desdeadentro. (2022) El Perú y Chile tienen el 40 % de la cartera de proyectos cupríferos en el mundo. 13 de mayo. Fuente: <https://www.desdeadentro.pe/2022/05/el-peru-y-chile-tienen-el-40-de-la-cartera-de-proyectos-cupriferos-en-el-mundo/>
- Diario Expreso (2022a) Cambios de estrategia para afrontar conflictos mineros. 16 de junio. Fuente: <https://www.expreso.com.pe/economia/cambio-de-estrategia-para-afrontar-conflictos-mineros/>
- Diario Expreso. (2022b) Roque Benavides: Destruiría la inversión en nuestro país. 4 de junio. Fuente: <https://www.expreso.com.pe/politica/roque-benavides-destruiria-la-inversion-en-nuestro-pais/>
- Diario Gestión. (2022) Conflictos sociales y minería: El costo detrás de las protestas. 23 de marzo. Fuente: <https://iimp.org.pe/actualidad-minera/conflictos-sociales-y-mineria-el-costo-detras-de-las-protestas-mas-de-3616-millones-en-riesgo>
- Diario Perú 21. (2022a) La situación en Las Bambas empeora. 29 de mayo. Fuente: <https://peru21.pe/politica/la-situacion-en-las-bambas-empeora-noticia/>
- Diario Perú 21. (2022b) Anthony Laub: Lo que quieren hacer es dinamitar el Estado por dentro. Video. 17 de mayo. <https://peru21.pe/politica/anthony-laub-sobre-actuacion-del-gobierno-frente-a-conflictos-mineros-lo-que-quieren-hacer-es-dinamitar-el-estado-desde-dentro-las-bambas-mineria-apurimac-video-noticia/>
- Durand, F. (2021) La toma de decisiones en el sector minero-energético en tiempos de crisis y cambios. Plataforma de la Sociedad Civil para una Reacción Sostenible (PLARS).
- El Búho. (2022) Las Bambas: Trabajadores protestan en Cusco y Arequipa. 18 de mayo. Fuente: <https://elbuhope/2022/05/las-bambas-trabajadores-protestan-en-cusco-y-arequipa-paso-en-el-peru/>
- Galarza, L. (2011) Visión de futuro del desarrollo territorial. Ceplan. Documento de trabajo N.º 14.
- Glave, M. y Ballón, E. (2021) Hacia una nueva narrativa descentralista: Principales cuellos de botella y propuestas para hacerles frente. CPC/BROT.
- Hoetmer, R. (2022a) Comentarios a la exposición “Gobernanza territorial y políticas de transición” de Julio Díaz Palacios. Asesor regional de Amnistía Internacional. Seminario Regional Andino “Construcción de gobernanza en un contexto de extractivismo en los países andinos”. Cusco, 9-10 de abril. CBC. Transcripción de Tito Cueva.

- Huacasi, W. (2022) Aníbal Torres: Congresistas temen ir por la censura de primer ministro pese a cuestionar su gestión. 29 de mayo. Fuente <https://larepublica.pe/politica/2022/05/29/anibal-torres-congresistas-temen-ir-por-la-censura-del-primer-ministro-pese-a-cuestionar-su-gestion-congreso-jorge-montoya/>
- Huamani, G. (2021) "Ventanas de oportunidad". En: Willakniki N.º 2-2021-Abril-Junio. SGSD/PCM.
- Instituto de Ingenieros de Minas del Perú, IIMP. (2022a) Roque Benavides y demás líderes del sector minero presentes en gran marcha por Las Bambas. 2 de junio. Fuente: <https://iimp.org.pe/actualidad-minera/iimp-roque-benavides-y-demas-lideres-del-sector-minero-presentes-en-gran-marcha-por-las-bambas>
- Instituto de Ingenieros Mineros del Perú, IIMP. (2022b) Luis Panizo: Los yacimientos mineros pertenecen al Estado, por eso se concesionan. 6 de junio. Fuente: <https://iimp.org.pe/actualidad-minera/luis-panizo-los-yacimientos-mineros-pertenecen-al-estado-por-eso-se-concesionan>
- Igualab. (2020) Mujer-Minería Perú: Participación de la mujer en la gran, mediana y minería artesanal. Fuente: <https://www.igualab.org/2020/10/10/mujeres-mineras-peru-participacion-de-la-mujer-en-la-gran-mediana-mineria-artesanal>
- León, M. (2022) ¿Por qué la mina Las Bambas en Perú está en constante conflicto? 22 de abril. Fuente: <https://dialogochino.net/es/actividades-extractivas-es/53067-por-que-la-mina-de-cobre-las-bambas-en-peru-esta-en-constante-conflicto/>
- Luque, R. (2022) Entrevista escrita el 20 de enero sobre la situación y perspectivas de la conflictividad social relacionada con la minería.
- Ministerio de Salud, Minsa. (2018) Lineamientos de política sectorial para la atención integral de las poblaciones expuestas a metales pesados, metaloides y otras sustancias químicas. Resolución Ministerial N.º 979-2018/Minsa.
- Ministerio de Energía y Minas. (2022) Estado debe tener presencia permanente en zonas de conflicto. Nota de prensa, 10 de junio. Fuente: <https://www.gob.pe/institucion/minem/noticias/620289-minem-estado-debe-tener-presencia-permanente-en-zonas-de-conflicto>
- Monge, C. (2013) Industrias extractivas: Diversificación productiva y energética. RWI RLIE. Quito, Julio. Fuente: <https://redextractivas.org/carlos-monge-industrias-extractivas-diversificacion-productiva/>

- Monge, C. (2021) Las alianzas nacionales e internacionales para fortalecer una gobernanza regional de protección de los derechos humanos y ambientales ante el avance del extractivismo: Construcción de gobernanza en un contexto de extractivismo en los países andinos. Cuarto evento preparatorio. Cusco, 3 de diciembre.
- Muqui. (2018) Agenda Muqui 2028-2021.
- Muqui. (2021) Agenda 2021: Construyendo alternativas.
- Muqui. (2022a) Panorama incierto en el corredor minero sur, tras comunicado de Las Bambas y propuestas de las comunidades. 26 de mayo. Fuente: <https://muqui.org/tag/challhuahuacho/>
- Muqui. (2022b) Afectados por metales tóxicos renuevan directiva y exigen a Castillo implemente plan de atención. 15 de enero. Fuente: <https://muqui.org/noticias/afectados-por-metales-toxicos-eligen-nueva-directiva-y-exigen-a-castillo-implementacion-de-plan-de-atencion/>
- O'Brien, P. (2021) Los fondos sociales y los convenios marco en el corredor minero del sur: Diagnóstico y lecciones aprendidas. Grupo Propuesta Ciudadana. Fuente: <https://infosurperu.com/download/los-fondos-sociales-y-convenios-marco-en-el-corredor-minero-del-sur/>
- Ortiz, E. (2020) Diez lecciones que me dejó la gestión pública. Fuente: <https://propuestapais.pe/noticia/diez-lecciones-que-me-dejo-la-gestion-publica/>
- Palacios, M. (2022) Proyecto de Ley N.º 2259/2021-CR. Ley de nacionalización del cobre y creación de Las Bambas SAC. 2 de junio. Bancada parlamentaria de Perú Libre. Congreso de la República.
- Prado, E. (2022) Las Bambas: Primer ministro ofrece a trabajadores una pronta solución. 3 de junio. Fuente: <https://larepublica.pe/politica/2022/06/03/las-bambas-primer-ministro-anibal-torres-ofrece-a-trabajadores-una-pronta-solucion-apurimac-mineria/>
- RPP. (2022a) Las Bambas: Trabajadores protestan por paralización de la minera en Cusco, Arequipa y Lima. 2 de junio. Fuente: <https://rpp.pe/peru/actualidad/las-bambas-trabajadores-protestan-por-paralizacion-de-la-minera-en-cusco-arequipa-y-lima-noticia-1409249>
- RPP. (2022b) El gobierno busca “destruir la economía” con inacción en conflictos, afirma presidente de la Cámara de Comercio de Apurímac. 2 de junio. Fuente: <https://rpp.pe/politica/gobierno/el-gobierno-busca-destruir-la-economia-con-inaccion-en-conflictos-afirma-presidente-de-la-camara-de-comercio-de-apurimac-noticia-1409218?ref=rpp>
- RPP. (2022c) Minem pide a MMG Las Bambas y comunidades “flexibilizar posturas” para llegar a un acuerdo. 2 de junio. Fuente: <https://rpp.pe/peru/actualidad/minem-pide-a-mmg-las-bambas-y-comunidades-flexibilizar-posturas-para-llegar-a-un-acuerdo-noticia-1409357>

- RPP. (2022d) Roque Benavides: “Minem ha tenido cuatro ministros en menos de un año”. 18 de mayo. Fuente: <https://rpp.pe/economia/economia/roque-benavides-minam-ha-tenido-cuatro-ministros-en-menos-de-un-ano-noticia-1406165>
- Shinno, G. (2022) Urge prevenir los conflictos desde el Estado. 15 de mayo. Fuente: <https://peru21.pe/opinion/opinion-guillermo-shinno-urge-prevenir-los-conflictos-desde-el-estado-noticia/>
- Silva, R. (2022b). Expositora en mesa redonda sobre “Género e interculturalidad como enfoque para las opciones de gobernanza territorial frente al extractivismo”. Excongresista de la República. Seminario regional “Construcción de gobernanza en un contexto de extractivismo en los países andinos”. Cusco, 9-10 de abril. CBC.
- Sociedad Peruana de Derecho Ambiental, SPDA. (2015) Viviendas están contaminadas con mercurio por encima de límites permisibles. Fuente: <https://www.actualidadambiental.pe/viviendas-de-huancavelica-estan-contaminadas-con-mercurio-por-encima-de-limites-permisibles/>
- Tiempo minero. (2022) Ante suspensión de Perú en la EITI, el Minem responde que elaborará el informe en octubre. 11 de mayo. Fuente: <https://camiper.com/tiempominero-noticias-en-mineria-para-el-peru-y-el-mundo/ante-suspension-de-peru-en-la-eiti-el-minem-responde-que-elaborara-informe-en-octubre/>
- Villar, P. (2022) Fitch: Es duro ver que Perú pueda quedar fuera de los destinos favoritos de la minería. 18 de mayo. Fuente: <https://www.bloomberglinea.com/2022/05/18/fitch-es-duro-ver-que-peru-queraria-fuera-de-los-destinos-favoritos-de-la-mineria/>
- Villegas, P. (2022) Comentarista de “Agenda de gobernabilidad territorial y políticas de transición”. Exposición de Julio Díaz Palacios. Seminario Regional Andino “Construcción de gobernanza en un contexto de extractivismo en los países andinos”. Cusco, 9-10 de abril. CBC. Representante de CEDIB.







Mujer K' ana y su lucha en Espinar  
en el marco de un conflicto socioambiental. Foto: Miguel Gutiérrez

# LA CONDICIÓN DE LA MUJER EN CONTEXTOS MINEROS EN EL SUR ANDINO

**Kely Alfaro Montoya**

---



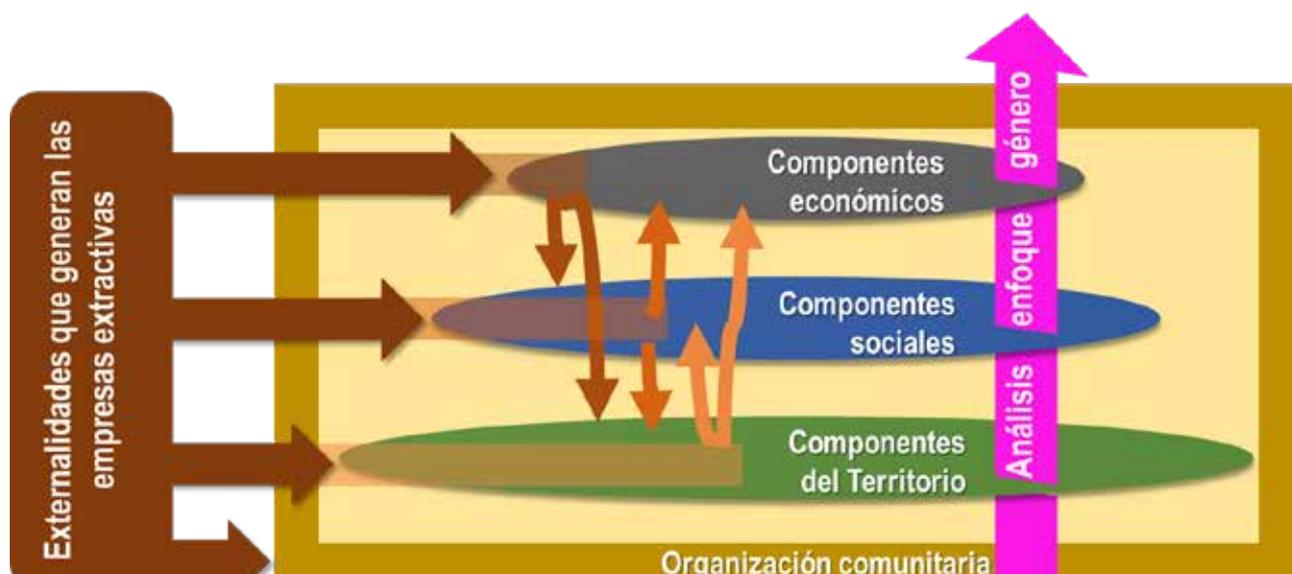
## INTRODUCCIÓN

La llegada de la minería a la vida de las personas ha generado diversos impactos que no son homogéneos y existe evidencia que muestra diferencias significativas en términos de género, edad y zona de ubicación (área de influencia), grupo cultural o étnico; es decir, no es lo mismo el impacto a nivel regional o provincial que en el área de influencia directa del proyecto extractivo, que es principalmente rural y dependiente en sus actividades productivas de la calidad y cantidad de los recursos naturales (naturaleza).

La minería a gran escala transforma territorios en sus componentes físicos (calidad y cantidad de agua, uso del suelo, calidad del aire, entre otros), biológicos y sociales, y en este último los impactos sobre la vida de los hombres, mujeres, niños, niñas y adolescentes de las comunidades son diferenciados. En el aspecto social estas transformaciones suponen cambios en el tipo y condiciones de trabajo productivo y reproductivo de las personas, y con ello en la organización social, económica y cultural de las relaciones entre sexos; es decir, relaciones de género (Scott, 1990), diferenciadas también por el ciclo de vida de la persona, la etnia y la clase social. Las relaciones de género se cruzan con otras identidades que contribuyen al análisis de privilegios y opresiones (AWID, 2004). Asimismo, las relaciones de género son una categoría histórica configurada culturalmente (Butler, 2010), que se pueden observar en los roles que asumen las personas y determinan los puestos y las responsabilidades en los hogares, el trabajo, la sociedad y los sistemas políticos en general (Butler, 2007. Citado en: Pérez y otros, 2019).

En la presente investigación se muestra cómo la minería repercute en la vida de las mujeres en tanto impactos diferenciados que se presentan debido a las brechas de género existentes. Éstas son acentuadas por las externalidades de las actividades extractivas y se visibilizan en todos los componentes –territorio, ambiente y naturaleza; social, económico y en la organización comunitaria, donde se expresan las características culturales y políticas de las comunidades o grupos de personas que habitan un territorio determinado– que se manifiestan de manera directa e indirecta.

Gráfico N.º 1. Interrelación de las externalidades de las empresas extractivas y los componentes territoriales, sociales, económicos y político-culturales de las comunidades.



Elaboración propia.

Los impactos diferenciados se analizan considerando la información primaria proveniente de entrevistas e información secundaria tomada de datos oficiales, a fin de contextualizar cada brecha. Para su análisis se ha considerado variables teniendo como referencia las siguientes fuentes de análisis: (1) El Índice de Desigualdad de Género desarrollado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), analizadas y reportadas por el INEI (2021); (2) Autonomías de las mujeres (física, económica y toma de decisiones) promovidas por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en la X Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe en el año 2007, y analizada y reportada por el Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe de la CEPAL desde el año 2011 (CEPAL, 2011); (3) Brechas de género en el ambiente, desarrollado por el Programa de las Naciones Unidas para el Ambiente (PNUMA) en el año 2020 (PNUMA, 2020); y (4) Nudos estructurales trabajados por la CEPAL (2017), que condicionan el cumplimiento del desarrollo sostenible por razones de desigualdad socioeconómica, patrones culturales patriarcales –discriminatorios y violentos–, la división sexual del trabajo y la concentración del poder.

Los impactos diferenciados se agrupan en las siguientes categorías:

1. Afectación por contaminación. Las variables por analizar son agua y energía, considerando las brechas de acceso, los roles en tanto mujeres y su trabajo de cuidado, así como su dependencia, por ejemplo al agua para consumo (humano y de animales), limpieza, salud y energía para cocción.
2. Afectación a la salud y condición de vida. La variable por analizar es salud, en lo referido al acceso y reportes de afectaciones por contaminación.
3. Afectación a las condiciones de trabajo y el uso del tiempo. Las variables se encuentran relacionadas al trabajo productivo y reproductivo.

4. Afectación en los nudos estructurales de género. Referidos a la violencia, acceso a la educación y analfabetismo, que son componentes fundamentales para la autonomía y la vida en dignidad. También respecto a la tenencia de la tierra (propiedad) y cómo ello influye en la capacidad de decisión sobre el territorio.
5. Afectación a la organización comunitaria. Esto a fin de conocer la participación y la posibilidad de la toma de decisiones, y cuáles son sus percepciones respecto a ello.

En la presente investigación se analiza brevemente la actividad minera en la zona de estudio, para luego pasar al análisis de cómo esta actividad ha acentuado las brechas de género existentes, enfocándose en once variables y cinco impactos de manera diferenciada. Los análisis se realizarán en las zonas de interés.

Cuadro N.º 1. Zonas de interés.

| Región   | Provincia    | Distrito                                    |
|----------|--------------|---|
| Apurímac | Cotabambas   | Chalhuahuacho, Tambobamba, Mara y Haqira.   |
| Cusco    | Chumbivilcas | Capacmarca, Colquemarca, Chamaca y Velille. |
|          | Espinar      | Espinar y Coporaque.                        |

Elaboración propia.

## Parte I

### Actividad minera

La zona de interés de la presente investigación abarca tres provincias que son atravesadas por el denominado “corredor minero del sur andino”, una vía que articula algunas de las más importantes unidades mineras productoras de cobre en el país. El corredor se inicia en Apurímac, en los distritos de Progreso (provincia de Grau) y Chalhuanahuacho (provincia de Cotabambas), donde se emplaza la unidad minera Las Bambas de la empresa minera MMG Las Bambas. Continúa por la provincia cusqueña de Chumbivilcas, donde se encuentra la unidad minera Constancia, de la empresa Hudbay; y sigue hacia Espinar, también en Cusco, donde está la compañía minera Antapaccay; para finalmente ingresar a la región Arequipa y conectar con la estación ferroviaria de Pillones, de donde el mineral es transportado al puerto de Matarani para su exportación.

En las zonas que abarca el estudio se extraen seis tipos de minerales<sup>1</sup>, de los cuales destacan: (1) el cobre, que el año 2020 representó el 27 % de la producción nacional (regiones Apurímac y Cusco), extraído de las provincias de Cotabambas (minera Las Bambas), Espinar (compañía minera Antapaccay) y Chumbivilcas (unidad minera Constancia). En menor medida se encuentra (2) el molibdeno, que representó el 14 % de la producción nacional (regiones Apurímac y Cusco), extraído de las provincias de Cotabambas (minera Las Bambas) y Chumbivilcas (unidad minera Constancia). El mineral de mayor importancia en términos de cantidad de material extraído es el cobre, que en los últimos cinco años ha supuesto más del 28 % de la extracción total nacional<sup>2</sup>, considerando la producción en las regiones de Cusco y Apurímac.

Cuadro N.º 2. Producción de minerales según departamentos y provincias de interés, año 2020.

| Año 2020         | Producción total | Producción de minerales según departamentos y provincias de interés |            |           |            |             |         |              |               |        | Total, regiones de interés | Otras regiones |
|------------------|------------------|---|------------|-----------|------------|-------------|---------|--------------|---------------|--------|----------------------------|----------------|
|                  |                  | Apurímac Total  | Cotabambas | Aymaraes* | Antabamba* | Cusco Total | Espinar | Chumbivilcas | Quispicanchi* | Canas* |                            |                |
| Cobre (tm.f)     | 2153951,7        | 15 %  | 100 %      |           |            | 12 %        | 72%     | 28%          |               |        | <b>27 %</b>                | 73 %           |
| Oro (g finos)    | 84638518,1       | 2 %   | 11 %       | 26 %      | 63 %       | 4 %         | 88%     | 12%          | 0,6%          |        | <b>6 %</b>                 | 94 %           |
| Zinc (tm.f)      | 1334570,5        |   |            |           |            | 0,4 %       | 99%     |              |               | 1,1%   | 0 %                        | 100 %          |
| Plata (kg finos) | 2771824,6        | 4 %   | 0,14 %     | 99 %      | 1 %        | 3 %         | 44%     | 55%          |               | 1,3%   | <b>7 %</b>                 | 93 %           |
| Plomo (tm.f)     | 241547,9         |   |            |           |            | 2 %         | 97%     |              |               | 3,4%   | 2 %                        | 98 %           |
| Molibdeno (tm.f) | 32184,6          | 10 %  | 100 %      |           |            | 4 %         |         | 100 %        |               |        | <b>14 %</b>                | 86 %           |

Elaboración propia. Fuente: Minem.

\* Provincias fuera de nuestra zona de interés.

## Unidad minera Las Bambas

Las Bambas es un yacimiento minero ubicado a más de 4 mil m s. n. m., entre las provincias de Cotabambas y Grau, región Apurímac del Perú, a 75 km al suroeste de la ciudad de Cusco. Con reservas minerales de más de 5,6 millones de toneladas de cobre, es uno de los proyectos mineros más grandes del Perú. Actualmente la propiedad de Las Bambas es un *joint venture* conformado por CITIC Metal Co. Ltd. (15 % de acciones), Gouxin International Investment (22,5 % de acciones) y MMG (62,5 % de acciones), quien está encargada de la operación de la mina (CooperAcción, 2015).

Originalmente el proyecto estaba a cargo de la empresa de capitales suizos Glecore Xstrata, la cual operaba en Espinar los proyectos Tintaya y Antapaccay. Por ello, estos proyectos estaban integrados en una misma lógica: así, el mineral extraído en Las Bambas sería trasladado a través de un mineroducto hasta Espinar, donde se planeaba utilizar los componentes mineros ya construidos para producir el concentrado. Sin embargo, con la venta del proyecto el 2014 al consorcio chino, esta planificación cambió, lo que implicó modificaciones en los instrumentos de gestión ambiental: se eliminó el mineroducto y se construyó una planta concentradora en el distrito de Chalhuanahuacho (CooperAcción, 2015); además, se construyó una carretera utilizando caminos comunales y distritales, así como predios de las comunidades, para el transporte del concentrado. Estos cambios son uno de los factores que desencadenaron los conflictos sociales posteriores, pues durante la aprobación del estudio de impacto ambiental original no se incluían estos nuevos componentes ni sus impactos (Leyva, 2018). El proyecto inició su construcción en el segundo semestre de 2012, entrando a operar el primer trimestre de 2016. El ciclo de vida es proyectado hasta el año 2033.

La extracción del mineral se realiza actualmente en los tajos Ferrobamba y Chalcobamba; posteriormente se iniciará en Sulfobamba (2023). El procesamiento de mineral se realiza a una tasa promedio de 145 mil toneladas por día (t/d), generando como producto un concentrado de cobre y molibdeno a una tasa promedio de producción de 880 mil toneladas por año (t/a), con una ley de cobre aproximada de 35 %. El transporte de concentrado es por vía terrestre mediante camiones desde Las Bambas hacia una estación de transferencia ubicada en Pillones, a través de una carretera de uso público, para luego ser transportado por vía férrea hasta el puerto de Matarani. (Flores y Ávila, 2021).

Los conflictos sociales en Las Bambas han tenido distintos momentos de estallido. En 2015, las comunidades y organizaciones de la sociedad civil, frentes de defensa y federaciones de comunidades campesinas protestaron por el hecho de no haber sido consultados los cambios realizados al EIA<sup>3</sup>. La movilización pacífica fue fuertemente reprimida con el saldo de 4 jóvenes campesinos asesinados<sup>4</sup>,

4 OCM 28/09/2015. Enlace: <https://conflictosmineros.org.pe/2015/09/28/actualizacion-las-bambas-4-fallecidos-10-heridos-y-30-detenidos-enfrentamientos-en-zona-de-fuerabamba-apurimac/>

en el marco de un contrato de seguridad privada firmado por la empresa minera MMG (Earth Rights International y otros, 2019). En 2016, las comunidades volvieron a protestar porque la carretera dejó de ser propiedad de las comunidades y pasó a ser responsabilidad del gobierno nacional. La represión nuevamente produjo el asesinato de un campesino del área de influencia de la mina<sup>5</sup>. Además, estos conflictos han llevado a que más de quinientos líderes y lideresas de la provincia de Cotabambas sean investigados por el Ministerio Público<sup>6</sup>. Cabe indicar que luego del conflicto del año 2015, se constituyó una mesa de diálogo. La mesa sostuvo algunas reuniones hasta el mes de julio de 2016, cuando se dio el cambio de gobierno nacional y del Congreso de la República. Tras diversos estallidos de conflictividad, una nueva mesa de diálogo y cumplimiento se instaló en mayo de 2019. Durante los últimos años nuevamente se han realizado protestas y cortes de carretera en Cotabambas, instalándose un nuevo grupo de trabajo de naturaleza temporal denominado “Espacio de diálogo para el desarrollo de la provincia de Cotabambas y distrito de Progreso de la provincia de Grau del departamento de Apurímac”<sup>7</sup>.

## Unidad minera Constancia

Ubicada en los distritos de Velille, Chamaca y Livitaca (provincia de Chumbivilcas, Cusco), Constancia es propiedad de la empresa canadiense Hudbay y explota a cielo abierto principalmente cobre, molibdeno y plata. El proyecto minero significó una inversión de más de US\$ 1320 millones, e inició sus operaciones comerciales en el 2015. Tiene una capacidad estimada de producción de 82 mil toneladas de cobre anuales y una vida útil de dos décadas<sup>8</sup>.

En su página web, la empresa se presenta como la mina de tajo abierto de producción de sulfuros de cobre con el costo de producción más bajo de Sudamérica<sup>9</sup>. En torno a este proyecto minero se han producido diversos conflictos sociales<sup>10</sup> con el subsecuente proceso de criminalización de la protesta. En Chamaca, el año 2016 tuvieron lugar protestas como consecuencia de la falta de cumplimiento de los acuerdos tomados con la empresa. Los dirigentes defensores y defensoras fueron reprimidos, y han sido criminalizados 6 varones y 1 mujer, denunciados por varios delitos ante la fiscalía. En el año 2020, en el mismo distrito, algunas comunidades denunciaron impactos en el ambiente y las fuentes de agua, con pérdidas de bofedales, contaminación con polvareda y polución del río Macaray Chiloroya por el vertimiento de aguas residuales. En Livitaca, en el año 2021, 15 comunidades ejercieron su derecho a protestar contra la empresa minera y ello dejó como saldo 7 comuneros

5 OCM 14/10/2016. Enlace: <https://conflictosmineros.org.pe/2016/10/14/alerta-informativa-las-bambas-nuevo-enfrentamiento-en-cotabambas-deja-heridos-y-un-muerto-hasta-el-momento/>

6 Informe: Criminalización de defensores territoriales por protestar contra el proyecto minero Las Bambas. FIDH y OMCT (2019). Enlace: <https://www.fidh.org/es/temas/defensores-de-derechos-humanos/peru-no-a-la-criminalizacion-de-defensores-territoriales-por>

7 OCM 14/11/2021. Enlace: <https://conflictosmineros.org.pe/2021/11/14/cotabambas-pcm-oficializa-espacio-de-dialogo-y-comunidades-suspenden-protestas/>

8 Tomado de: <https://ejatlas.org/conflict/chumbivilcas-against-hudbay-peru>

9 Tomado de: <https://hudbayminerals.com/peru/default.aspx>

10 Tomado de: <https://ejatlas.org/conflict/chumbivilcas-against-hudbay-peru>

heridos por impactos en el cuerpo debido al uso de perdigones y bombas lacrimógenas. Cabe indicar que la empresa minera tiene un convenio interinstitucional con la Policía, que le garantiza una fuerza de seguridad especial, lo que en el caso del sur andino ha sido denunciado como un patrón que genera un posible sesgo en la actuación de la fuerza pública.

A inicios del año 2021 se firmó un convenio marco –demanda de varios años de las comunidades de Chumbivilcas–, en el que la empresa se compromete a un aporte de S/ 53 millones para la provincia en proyectos de desarrollo. El convenio tiene vigencia de un año y podrá ser renovado<sup>11</sup>.

## Compañía minera Antapaccay

Antapaccay es una mina de cobre a cielo abierto ubicada en el distrito de Espinar, en la provincia del mismo nombre, departamento de Cusco. La empresa pertenece al grupo Glencore y procesa anualmente 150 mil toneladas de concentrado de cobre. Tiene una vida útil proyectada al 2038<sup>12</sup>. El caso de Antapaccay es el más complejo, puesto que se trata de un proyecto que amplía la vida útil de los yacimientos e instalaciones de un proyecto previo, el de Tintaya. Este proyecto minero, iniciado en 1985, fue inicialmente de propiedad del Estado. En 1994 fue privatizada, siendo adquirida por Magma Copper Company<sup>13</sup>. Dos años después esta empresa fue adquirida por BHP Billiton; Xstrata Corporation compró Tintaya en 2006 por US\$ 750 millones; y finalmente Xstrata y Glencore se fusionaron el 2013, naciendo el gigante Glencore Xstrata. El proyecto Antapaccay está estrechamente ligado al de Tintaya, utilizando en parte los mismos componentes mineros, así como usando los tajos dejados por la antigua explotación de Tintaya para depositar sus relaves<sup>14</sup>. Así, el proyecto se denomina oficialmente “Unidad Minera Antapaccay Expansión Tintaya”<sup>15</sup>. Además, actualmente la empresa busca ampliar sus operaciones mediante la denominada “Integración Coroccohuayco”, a través de una modificatoria del EIA, que fue aprobado el 2020. Con ello se crea una única gran área minera denominada “Antapaccay Expansión Tintaya Integración Coroccohuayco”, que integra una antigua explotación de más de 35 años con otras dos operaciones.

La historia de la conflictividad social en torno a este megaproyecto es tan larga como la propia explotación minera. En mayo de 1990 se produjo una gran movilización contra la empresa estatal EMATINSA Tintaya, producto de lo cual se logró la electrificación en la zona. Fue así como se institucionalizó el 21 de mayo como el “Día de la dignidad espinarense”, fecha que ha sido motivo de nuevas movilizaciones en las décadas que siguieron.

11 OCM noticia 9/03/2021. Recuperado de: <https://conflictosmineros.org.pe/2021/03/09/cusco-chumbivilcas-firma-convenio-marco-con-minera-hudbay/>

12 Gerardo Damonte, Julieta Godfrid y Ana López. (2020) Minería, escasez hídrica y la ausencia de una planificación colaborativa. Documentos de Investigación 102. Lima: Grade.

13 Tomado de: [https://www.proyectosapp.pe/RepositorioAPS/0/0/JER/PATINTAYA/Resumen\\_Ejecutivo\\_Tintaya.pdf](https://www.proyectosapp.pe/RepositorioAPS/0/0/JER/PATINTAYA/Resumen_Ejecutivo_Tintaya.pdf)

14 Tomado de: [https://www.senace.gob.pe/download/comunicaciones/eia-meia/antapaccay/Resumen-Ejecutivo\\_Antapaccay.pdf](https://www.senace.gob.pe/download/comunicaciones/eia-meia/antapaccay/Resumen-Ejecutivo_Antapaccay.pdf)

15 Tomado de: [https://www.senace.gob.pe/download/comunicaciones/eia-meia/antapaccay/Resumen-Ejecutivo\\_Antapaccay.pdf](https://www.senace.gob.pe/download/comunicaciones/eia-meia/antapaccay/Resumen-Ejecutivo_Antapaccay.pdf)

En el año 2003, luego de diversas protestas y negociaciones, se firmó el convenio marco<sup>16</sup> mediante el cual la empresa se comprometió a crear un fondo de 3 % de sus utilidades para la provincia. Este tipo de convenio se ha convertido en un modelo para otras zonas; es así como Chumbivilcas logró un convenio similar el año 2021 con Constancia, y Cotabambas busca hacer lo mismo con Las Bambas.

En años recientes han sido los temas ambientales la principal fuente de conflictos. En el año 2012, tras revelarse un estudio del Centro Nacional de Salud Ocupacional y Protección del Medio Ambiente (CENSOPAS) y estudios independientes que mostraban concentraciones de metales tóxicos en el agua que consumía la población (CooperAcción, 2016), se produjeron nuevas protestas, las que se saldaron con dos personas asesinadas, decenas de heridos y detenidos, entre ellos el entonces alcalde provincial Óscar Mollohuanca. Tras las protestas se conformó una mesa de diálogo que tuvo entre sus acuerdos la realización de un monitoreo ambiental, el cual efectivamente encontró presencia de metales en aguas superficiales y subterráneas en concentraciones superiores a los estándares de calidad ambiental en lugares cercanos a operaciones mineras<sup>17</sup>. Sin embargo, el monitoreo no llegó a determinar cuál es el nivel de responsabilidad de la minería en esta contaminación, y recomendó estudios posteriores.

Durante el año 2020 se produjo un nuevo conflicto con el contexto de la pandemia, cuando las organizaciones que forman parte del comité de gestión del convenio marco propusieron que parte del monto de ese año se utilizara para dar un bono extraordinario de 1000 soles a los ciudadanos y ciudadanas de Espinar por la emergencia. La empresa se opuso, por lo cual se empezaron a producir protestas. Finalmente, tras varias semanas, la empresa aceptó la propuesta y otorgó el bono, a través de vales de consumo.

Otro foco de conflicto constante en estos últimos años ha sido el proyecto Coroccohuayco, pues las comunidades de la zona han exigido que la modificatoria del EIA con la que se aprobó ese proyecto fuera sometida a una consulta previa. Sin embargo, el SENACE descartó realizar la consulta en esta etapa y aprobó el proyecto.

16 Tomado de: <https://cooperacion.org.pe/a-18-anos-de-la-firma-del-convenio-marco-con-una-empresa-minera-en-espinar/#:~:text=%2C%20investigador%20%5B%E2%80%A6%5D-,Tras%20varios%20a%C3%B1os%20de%20conflictos%20y%20tensiones%20entre%20las%20comunidades,importante%20innovaci%C3%B3n%20en%20su%20momento>

17 [https://www.minam.gob.pe/espinar/wp-content/uploads/sites/14/2013/10/Informe\\_aprobado.pdf](https://www.minam.gob.pe/espinar/wp-content/uploads/sites/14/2013/10/Informe_aprobado.pdf)



*«(...) Entonces sí vivimos angustiados, preocupados, recordando esos tiempos en que hubo huelgas donde arremetieron a más no poder contra la población, contra niños, contra mujeres, tuvimos heridos, sí vivimos angustiados y también impotentes con la situación de que la minera ha generado muchos conflictos (...)».*

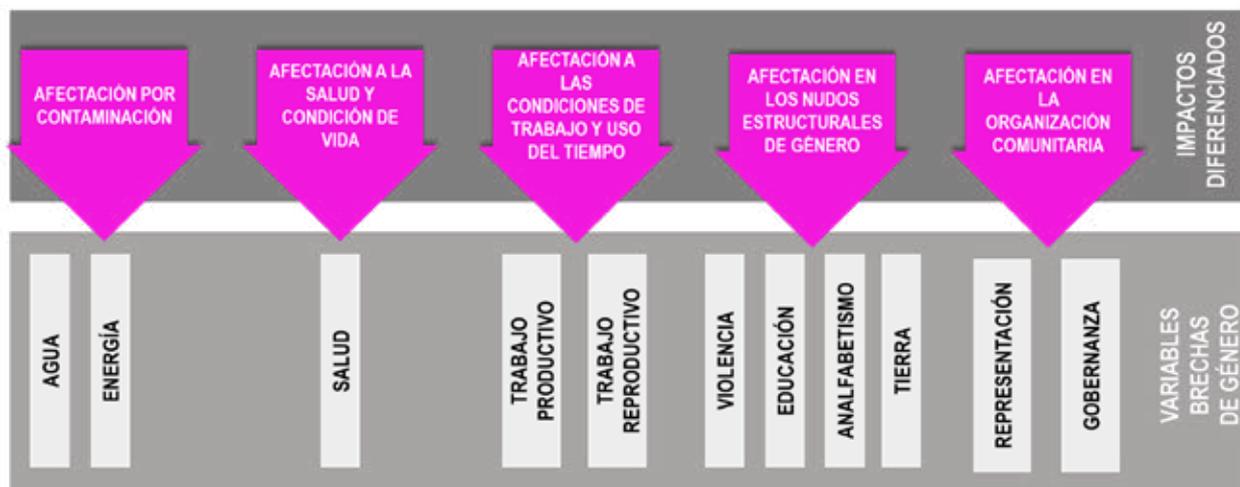
Testimonio: Participante 10 de Espinar.  
Foto: Compañera de Chumbivilcas participando en la plenaria del 11 de diciembre de 2021.

## Parte 2

### Análisis de los impactos diferenciados

“La minería ha demostrado no ser neutral al género” (Jenkins, 2014a). En un análisis de 58 estudios referidos a género y actividades extractivas en América Latina y el Caribe, se encontró algunas problemáticas generales comunes en la vida de las mujeres en los ámbitos de autonomía física, económica y en la toma de decisiones (Blanco y Dongo, 2019). Asimismo, las externalidades negativas generadas por las actividades extractivas implicarán impactos diferenciados en la vida de las mujeres, quienes son responsables del cuidado familiar (Silva Santisteban, 2017). En esta sección se analizará los resultados de entrevistas a mujeres de la zona de interés, agrupándolos en cinco impactos diferenciados que examinan las brechas de género en 11 variables y que, según las entrevistadas, la actividad extractiva ha acentuado de manera particular.

Gráfico N.º 2. Variables para analizar de acuerdo con la identificación de impactos diferenciados.



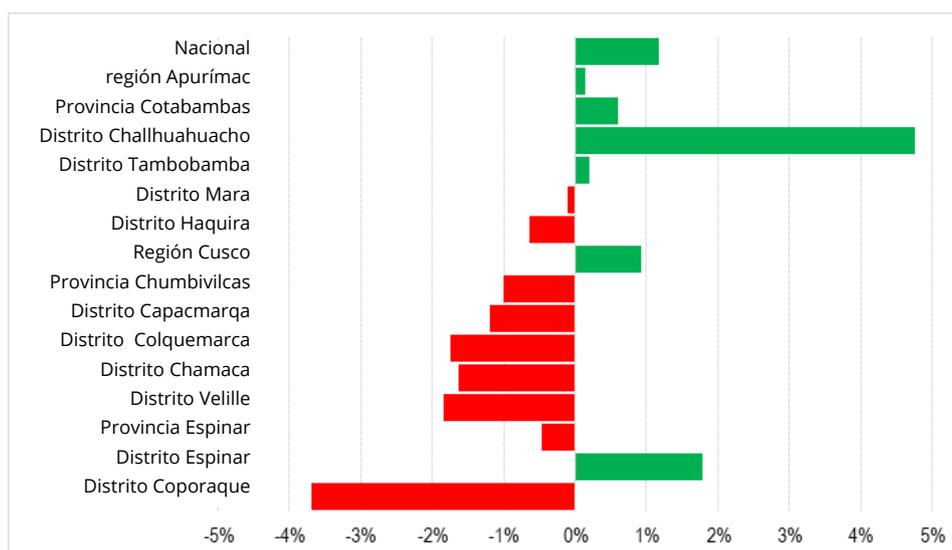
Elaboración propia.

La población de hombres y mujeres en la zona de interés sigue el patrón de porcentajes casi paritarios que se encuentra a nivel nacional (49 % hombres y 51 % mujeres). Las diferencias significativas se encuentran principalmente entre la zona urbana y la rural; es así como a nivel nacional el 79 % del total de la población es urbana y sólo el 21 % es rural. Sin embargo, salvo la provincia de Espinar (56 % urbano y 44 % rural), el distrito de Espinar (89 % urbana y 11 % rural) y el distrito de Haquira (53 % urbano y 47 % rural), en las zonas de interés son principalmente rurales; por ejemplo, en los distritos de Mara, Capacmarca, Colquemarca, Chamaca y Coporaque, el 100 % de las personas se ubican en la zona rural<sup>18</sup>.

18 Ver Anexo, tabla N.º 3.

Respecto a la dinámica poblacional, a nivel nacional y regional se registra un crecimiento anual intercensal, mientras a nivel distrital esto cambia. En el distrito de Chalhuhhuacho el crecimiento intercensal aproximado anual es de cerca del 5 % –el crecimiento se dio principalmente en los grupos etarios jóvenes y jóvenes adultos<sup>19</sup>–; las personas entrevistadas evidenciaron el crecimiento poblacional por migración de personas foráneas: “En Chalhuhhuacho han crecido los negocios, ahora sí hay movimiento, hasta el 2012 era más tranquilo, ahora hay gente foránea (...)”<sup>20</sup>. En cambio, en el distrito de Coporaque dicho crecimiento fue negativo en cerca de 4 % anual.

Gráfico N.º 3. Tasa de crecimiento anual intercensal.



Fuente: Censos Nacionales 2017: XII de Población, VII de Vivienda y III de Comunidades Indígenas. Elaboración propia.

Por otro lado, a nivel nacional los jefes de hogar<sup>21</sup> son principalmente hombres en un 66 % y las mujeres un 34 %; esta diferencia se acentúa en la zona rural donde sólo el 27 % de las mujeres son jefas de hogar. Esta proporción es similar en las zonas de estudio; a nivel regional, Apurímac y Cusco registran un total de 33 % y 34 % de mujeres jefas de hogar respectivamente; a nivel provincial, Espinar es la provincia con mayor número de mujeres jefas de hogar en 37 % del total, y en menor medida Chumbivilcas y Cotabambas en un 30 % y 29 % de mujeres jefas de hogar respectivamente. A nivel distrital, las jefas de hogar en la provincia de Cotabambas en los distritos de Haquira y Chalhuhhuacho son un 30 % del total, en el caso del distrito Tambobamba representan al 29 % y en el distrito de Mara es del 22 % del total. En la provincia de Chumbivilcas, en el distrito de Velille el 37 % de las mujeres son jefas de hogar, y en menor medida los distritos de Colquemarca (32 %), Chamaca (27 %) y Capacmarca (24 %). En el caso de la provincia de Espinar, el distrito Espinar tiene al 41 % de las mujeres como jefas de hogar (el mayor porcentaje de todas las zonas de interés) y el 27 % en el distrito de Coporaque.

19 Grupos etarios jóvenes, 18 a 29 años, y jóvenes adultos, 30 a 44 años.

20 Participante 3 de Chalhuhhuacho.

21 Ver Anexo N.º 1, tablas del N.º 4 al N.º 9.

## Impacto diferenciado 1: Afectación por contaminación

Situar la afectación diferenciada de las mujeres a la contaminación se relaciona principalmente con las labores domésticas o el trabajo reproductivo (cuidado). En el Perú, las actividades domésticas son realizadas principalmente por las mujeres, quienes dedican 2,8 horas por cada hora que dedican los hombres a estas actividades (ENUT, 2010). Asimismo, diversas autoras coinciden con que las externalidades negativas por contaminación al agua de las actividades extractivas inciden de manera diferenciada en la vida de las mujeres (Cuadros, 2010; Jenkins, 2014b). En este sentido, el agua es un componente primordial para cuestiones de cocción, limpieza de vivienda, aseo personal y salubridad; asimismo, su calidad y cantidad en las fuentes primarias (lagos, lagunas, ríos, canales, entre otros) aseguran el bienestar del ecosistema y, en particular, de la calidad de suelo, la vegetación y la fauna; esto último supone también la sostenibilidad de las actividades productivas tradicionales (agropecuarias) de las familias.

Las mujeres entrevistadas manifestaron que en sus comunidades se evidencia rezagos de la actividad minera, que afectan principalmente las fuentes de agua; asimismo, refirieron que la actividad minera artesanal y la gran minería es perjudicial para el ambiente. La contaminación de las fuentes de agua se relaciona directamente a su consumo, a sus animales y a sus chacras: "(...) todo contaminan, dejan sus perforaciones, la minería artesanal son los más cínicos, cuando llueve es peor porque chorrea de sus minerales, el agua es de color amarillento y eso cae a las chacras (...) <sup>22</sup>". "(...) la mina de Las Bambas que está pasando por más arriba, justo por donde sembramos papa, y la producción no es buena por la contaminación por todo eso (...) <sup>23</sup>". "El río de Mayutinku que viene de Chalhuanhuacho está contaminado, es de color amarillento, turbio, ya no hay animales" <sup>24</sup>.

Existe una fuerte dependencia de las personas de la zona a las fuentes primarias de agua para consumo de sus animales, y la afectación de sus actividades pecuarias (enfermedad de sus animales o muerte) repercute en la provisión de bosta, que es una de sus fuentes principales de energía para cocción. Indicaron que sus animales sí presentan indicios de afectación en su salud, pues han evidenciado nacimientos de ovejas con malformaciones y su ganado vacuno ha presentado problemas digestivos por el consumo del agua contaminada e incluso han muerto. "En mi comunidad todavía no se ve muchas enfermedades, por ejemplo, en los costados de la empresa minera (...) hay secuelas, de que allí nacen animales deformados, o sea nosotros podemos sufrir la contaminación hídrica, pero los compañeros que están más cerca a

22 Participante 6 de Cochapata y Cotabambas.

23 Participante 8 de Tahuay Capacmarca / Chumbivilcas.

24 Participante 3 de Tambobamba.

la empresa minera son comunidades más afectadas<sup>25</sup>. Y también está la afectación a la hidrobiota "(...) Más que nada nuestros animalitos, como la trucha que está como sarnosita (con sarna), a las vacas les ha dado diarrea, sobre todo por el lado de Vellille, después se enferman y mueren (...)"<sup>26</sup>.

Por otro lado, Cuadros(2010) añade en la zona de interés el componente polvo, que también contamina el territorio contiguo a la actividad extractiva y a las vías de desplazamiento que utilizan las empresas para transportar el mineral, levantando polvo en su camino y afectando con ello los sembríos y la salud de las familias. El paso de maquinaria pesada y de automóviles de la minera levanta polvo; los distritos más afectados son los aledaños al terreno donde se ubica la mina. Además, existe molestia por la falta de cumplimiento de los compromisos asumidos por la empresa y una gran inquietud por la posibilidad de ser despojadas de sus tierras en un mediano plazo.

Otra de las preocupaciones, presente en cerca del 70 % de las mujeres entrevistadas, es que relacionan la disminución de su producción agrícola y pecuaria (fuentes de consumo para sus animales) a la reducción de la fertilidad de sus tierras y a la contaminación ambiental, y en general a *cómo la contaminación afecta sus actividades cotidianas*. Cabe señalar que en la zona de interés existe una feminización de la actividad agrícola (ver ítem laboral).

La contaminación afecta sobre todo a la energía para cocción –los distritos donde son dependientes de la leña como energía para cocción usan en menor medida bosta, y a la inversa, los distritos que son dependientes de la bosta como energía para cocción, usan en menor medida la leña– y al agua para consumo, dos componentes que suponen su seguridad alimentaria y su salud<sup>27</sup>.

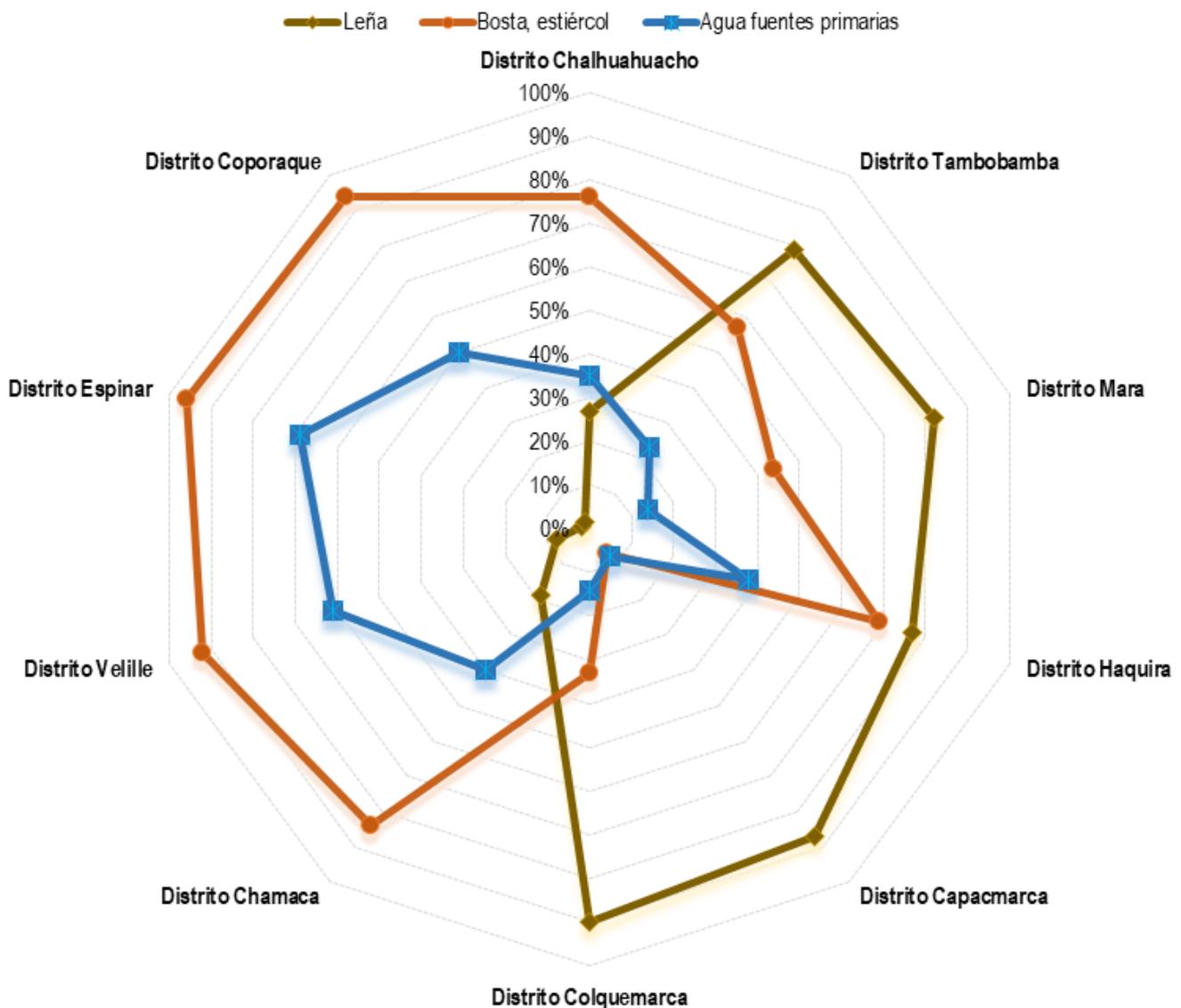
---

25 Participante 8 de Chamaca, Chumbivilcas.

26 Participante 7 de Llusco, Chumbivilcas.

27 Todas las tablas estadísticas se encuentran en el Anexo.

Gráfico N.º 4. Dependencia de recursos naturales en el área rural:  
 Agua para consumo de fuentes primarias y energía para cocción.



Fuente: Censo 2017. Elaboración propia. Detalle de datos en el Anexo.

### Dependencia: agua de fuente primaria para consumo de las familias

El agua potable dentro de la vivienda se reduce en el área rural al 35 % (en comparación al nacional que es 67 %) del total de las viviendas y se incrementa el porcentaje de familias que se abastecen de agua de fuentes naturales directas (lagos, lagunas, ríos, entre otros) en un 39 % del total (a nivel nacional llega ser solo 11 % del total). En el área rural de algunos distritos y provincias de la zona de interés, el abastecimiento de agua de fuentes primarias directas como pozos, manantiales o puquios, **ríos, acequias, lagunas** y lagos, resulta ser el de un importante grupo de familias; por tanto, el cuidado de fuentes naturales de agua resulta de vital importancia para el consumo y la salud. El abastecimiento de agua para consumo desde las fuentes primarias directas supone el 23 %, 35 % y

59 % en las provincias de Cotabambas, Chumbivilcas y Espinar, respectivamente. Las zonas de mayor dependencia al agua de fuente primaria se encuentran los distritos de Espinar (68 %), Velille (60 %), Coporaque (50 %), Chamaca (40 %), Haqira (38 %) y Chalhahuacho (35 %).

Por tipo de fuente primaria directa en el **área rural** destaca el abastecimiento mediante pozo (agua subterránea), que supone una fuente importante de agua, como es el caso de los distritos de Chalhahuacho (25 %), Haqira (23 %), Chamaca (29 %), Velille (40 %), Espinar (41 %) y Coporaque (33 %); y en las provincias de Chumbivilcas (22 %) y Espinar (37 %). El abastecimiento mediante manantiales o puquios es de importancia en distritos de Velille (15 %), Espinar (14 %), Haqira (14 %), Coporaque (10 %), Chamaca (9 %), Chalhahuacho (8 %) y Tambobamba (6 %). En el caso del abastecimiento de agua para consumo humano directamente de río, acequia, laguna o lago, están los distritos de Espinar (14 %), Coporaque (7 %) y Velille (6 %)<sup>28</sup>.

## Dependencia de la energía para cocción

La energía para cocinar es un tema relevante para las familias y sobre todo para las mujeres, quienes, por condiciones culturales, siempre han asumido el rol de responsables del cuidado y las actividades domésticas. A nivel nacional, la principal energía para cocinar es el gas (balón GLP) en un 70 % del total, seguida de la leña (28 %) y en menor medida del gas natural (5 %); estos porcentajes varían a nivel rural, donde la principal energía para cocinar es la leña (79 %), el gas (29 %) y la bosta (14 %).

A nivel regional, Apurímac usa principalmente leña en un 71 %, gas 45 % y bosta 8 %; estos porcentajes varían en la zona rural donde el 90 % de las familias utilizan leña, el 24 % gas y el 13 % bosta. En la región Cusco, la principal fuente de energía para cocción es el gas (62 %), leña (43 %) y bosta (15 %). A nivel provincial, en Cotabambas las principales fuentes de energía para cocción son la leña, la bosta y el gas en un 64%, 39% y 33% respectivamente; a nivel de sus distritos estas proporciones varían, por ejemplo en el distrito de Chalhahuacho las principales fuentes de energía para cocción son la bosta (47 %), el gas (44 %) y la leña (23 %); en Tambobamba, Mara y Haqira la principal fuente de energía para cocción es la leña, siendo usada por el 67 %, 82 % y 75 % respectivamente. En todos los casos estos porcentajes se incrementan a nivel rural y se hace evidente la necesidad del recurso maderable, como la leña, y del excremento de animales (fundamentalmente pecuario), por lo que cualquier afectación de dichos recursos puede incidir directamente en el bienestar y el consumo de las familias<sup>29</sup>.

En la provincia de Chumbivilcas, el uso de leña y bosta tienen la misma proporción del total de familias (50 %), seguido del uso del gas (32 %); en la zona rural es mayor el uso de la bosta como energía para cocinar (62 %), seguida de la leña (51 %). Asimismo, a nivel distrital se observa que en Capacmarca y en Colquemarca el medio de energía para cocción principal es la leña en un 87 % y 90 % respectivamente; en los distritos de Chamaca y Velille, el medio principal es la bosta o estiércol en un 84 % y 59 % de las familias. Estos porcentajes se incrementan en la zona rural.

28 Ver Anexo, tablas N.º 10 y N.º 11.

29 Ver Anexo N.º 1, tablas N.º 12 y N.º 13.

En la provincia de Espinar, la principal fuente de energía de cocción es el gas (55 %); sin embargo, este dato cambia en la zona rural, donde el 92 % de las familias utiliza la bosta o estiércol como energía de cocción. Asimismo, en el distrito de Espinar el medio de energía para cocción principal es el gas en el 77 % de las familias, cambiando en el área rural donde la bosta o estiércol supone el principal medio de energía para cocción en el 96 % de las familias. Por otro lado, en el distrito de Coporaque el principal medio de energía para cocción es la bosta (94 %).

## Impacto diferenciado 2: Afectación a la salud

Las mujeres son quienes se ocupan de la salud en las viviendas. En el país eso se evidencia por el uso del tiempo, donde las mujeres utilizan 1,9 horas por cada hora de los hombres al cuidado de familiares con dificultades de salud (ENUT, 2010). La afectación a la salud de las actividades extractivas es mencionada por las mujeres entrevistadas en diferentes dimensiones. En particular en el cuidado de la salud y el bienestar de la comunidad, las entrevistadas manifestaron que las mujeres son quienes se involucran en esta preocupación, lo cual se refleja en la asistencia a talleres de salud o cuidado de la familia y de la comunidad, donde mayoritariamente participan mujeres, quienes producen un efecto multiplicador en sus territorios: "(...) las mujeres son las que participan a capacitaciones o talleres relacionados a salud, ellas llevan a sus hijos. Los varones se dedican al trabajo (...)”<sup>30</sup>.

Por otro lado, en las entrevistas mencionaron diferentes aspectos de la salud, como la salud física y mental. Respecto a la salud física, las mujeres situadas en la provincia de Espinar manifestaron mayor preocupación por este tema; al respecto, se han realizado estudios de sangre y orina a 40 personas, evidenciando que cuentan con metales pesados en el cuerpo, presentando problemas de salud como disminución de la vista, cansancio e incluso cáncer. "Mire, lo que tenemos son problemas de visión, aparte de que tenemos metales, nosotros un total de 40 personas del distrito de Pichihuay hemos sido sometidos a análisis de sangre y orina, donde mi señora madre es quien mayor cantidad de arsénico tiene, tiene un porcentaje elevado, más de lo debido o más de lo permisible"<sup>31</sup>.

Sobre la salud mental, todas las entrevistadas indicaron que existe una gran preocupación, molestia y estrés en las comunidades por la posibilidad de perder sus tierras. Por otro lado, indicaron que, debido a la presencia de personas foráneas (trabajadores, operarios y choferes de las minas, y gente que se ha establecido con negocios de hospedajes, comercios o restaurantes), se ha ido perdiendo la identidad de las personas originarias y es frecuente que su idiosincrasia cambie (uso de ropa, prácticas religiosas, priorizar el trabajo en la mina antes que trabajar sus propias tierras debido a la diferencia remunerativa). Igualmente, indicaron que los valores como la confianza y la solidaridad

30 Participante 4 de Chalhuanahuacho.

31 Participante 10 de Espinar.

se han ido perdiendo poco a poco. “(...) la minería ha traído enfrentamientos y problemas sociales, los comuneros viven atemorizados, tienen miedo de ser expulsados de sus tierras, la minería los asusta, incluso han asustado a los niños (...)”<sup>32</sup>. La tensión respecto a posibles enfrentamientos es latente: “(...) vivimos angustiados, preocupados, recordando esos tiempos en que hubo huelgas donde arremetieron a más no poder contra la población, contra niños, contra mujeres, hubo hasta violaciones a señoritas, tuvimos heridos, sí, vivimos angustiados y también impotentes con la situación de que la minera ha generado muchos conflictos (...)”<sup>33</sup>.

En lo que respecta a la infraestructura de salud, las comunidades cuentan con postas médicas atendidas por una enfermera y un encargado, pero refieren que no hay una atención especializada, de calidad ni oportuna. Los casos más graves de contagio de Covid-19 fueron derivados a Cusco o a Apurímac –según corresponda–. Así mismo, se observó que los traslados a las ciudades o centros urbanos más grandes constituyen un proceso complejo, pues muchos recorridos deben hacerse a pie, y luego en una movilidad colectiva, lo que lleva entre 4 y 6 horas de viaje antes de llegar a un hospital. Adicionalmente, una participante refirió que muchos pacientes fueron atendidos con plantas medicinales que son proporcionadas por sus propios bosques; al respecto, se evidencia una puesta en valor de sus conocimientos y técnicas ancestrales.<sup>34</sup>

## Condiciones de salud

El último Censo brinda información sobre dos aspectos en salud: discapacidad y tipo de seguro de salud. Respecto a la discapacidad, en las zonas de estudio las personas con algún tipo de discapacidad se encuentran en mayor porcentaje en el distrito de Coporaque (15 %) y en menor medida en el distrito de Chamaca (8 %). A nivel nacional el porcentaje por discapacidad es del 10 %. En todos los casos, las principales discapacidades son la imposibilidad de ver, moverse o caminar, y la audición<sup>35</sup>. Asimismo, el principal seguro de salud es el SIS, siendo a nivel regional en Apurímac y Cusco el 74 % y 56 % respectivamente; sin embargo, el SIS está enfocado sobre todo a las poblaciones más vulnerables y no reconoce el derecho a una atención integral sino sólo a las afectaciones consideradas en el Plan Nacional de Aseguramiento. A nivel provincial y distrital la cobertura del SIS es superior al 74 % de la población, salvo en el distrito de Chalhuanahuacho donde sólo se encuentra el 50 % de la población; el 20 % está en EsSalud y el 2 % en las fuerzas policiales y armadas, el mayor porcentaje visto en las zonas de interés, justamente en el distrito donde se encuentra el proyecto minero Las Bambas y donde la presencia de las fuerzas policiales y armadas es evidente<sup>36</sup>.

Por otro lado, a nivel rural el porcentaje de personas afiliadas al SIS se incrementa en todas las zonas de estudio. A nivel nacional el porcentaje de personas afiliadas es del 76 %, reduciéndose significativamente la afiliación a EsSalud; el 6 % de la población rural nacional y el 17 % no tiene

32 Participante 3 de Tambobamba.

33 Participante 10 de Espinar.

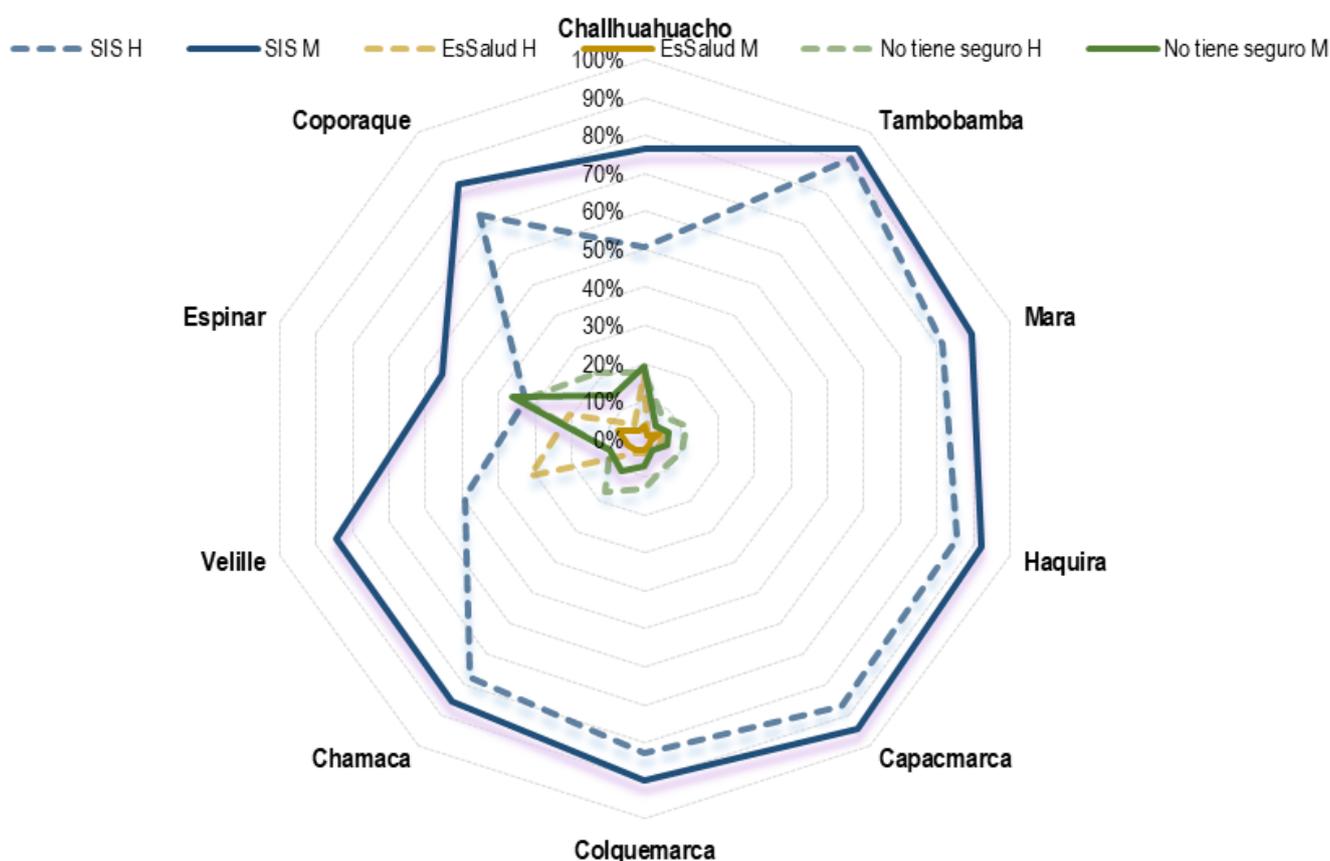
34 Participante 6 de Cochapata y Cotabambas.

35 Ver Anexo N.º 1, tablas N.º 14, N.º 15, N.º 16 y N.º 17.

36 Ver Anexo N 1, tablas N 18, 19, 20 y 21

ningún tipo de seguro. Asimismo, el seguro de las fuerzas policiales y armadas en la zona rural a nivel nacional solo es del 0,26 %. Sin embargo, en el distrito de Chalhuhuacho se encuentra que el 2 % de la población total encuestada en la zona rural tiene el tipo de seguro de las fuerzas policiales y armadas, de los cuales el 100 % son hombres. Esto muestra una presencia de la fuerza policial significativamente mayor a la nacional en la zona. En todos los casos, las mujeres de las zonas de interés se encuentran en mayor porcentaje en el grupo de personas que tienen SIS como tipo de seguro y en menor medida con EsSalud.

Gráfico N.º 5. Acceso a un tipo de seguro en porcentaje de mujeres (M) y hombres (H) en la zona rural.



Fuente: Censo 2017. Elaboración propia. Detalle de datos en el Anexo.

Es importante señalar que las condiciones de vivienda en las que se encuentran las familias de la zona de interés, a razón que, de existir algún malestar de salud, es la vivienda el espacio de cuidado. En la zona rural se encontró una proporción importante de familias que habitan chozas o cabañas; en los distritos de Espinar, Chalhuhuacho, Velille y Coporaque en un porcentaje de 20 % para los dos primeros distritos, 17 % y 14 % para los dos últimos<sup>37</sup>.

37 Ver Anexo, tablas N.º 22 al N.º 33.

La construcción de las viviendas es fundamentalmente de adobe tanto en el área urbana como en la rural (donde el porcentaje se incrementa levemente), siendo 98 % el porcentaje de viviendas total de este material en los distritos. En Chamaca, 97 %; en Mara, 96 %; en Capacmarca y Colquemarca, 93 %; en Tambobamba, 95 % en el área rural; 92 % en Coporaque; 90 % en Haquira; entre otros. Los pisos de las viviendas en las zonas de interés son principalmente de tierra en por lo menos 48 % (distrito de Espinar), incrementándose significativamente en la zona rural en por lo menos 80 % (distrito de Chalhuhuacho). Los techos de las viviendas en las zonas de interés se encuentran en la categoría planchas de calamina, fibras de cemento o similares, principalmente en los distritos de Espinar (71 %), Coporaque (66 %), Capacmarca (64 %), Colquemarca (63 %), Velille (61 %) y Haquira (60 %); en el material paja, hoja de palmera y similares destacan los distritos de Chamaca (57 %), Mara (46 %), Tambobamba (35 %), incrementándose en el área rural llegando al 56% del total; en Chalhuhuacho (32 %) se incrementa en el área rural llegando al 49 % del total; entre otros distritos.

### **Impacto diferenciado 3: Afectación a las condiciones de trabajo y uso del tiempo**

El trabajo en el sector minero, según las mujeres entrevistadas, es temporal, reducido y principalmente orientado para los hombres de las familias en las zonas de interés de estudio. Asimismo, en este sector existe un prejuicio hacia la labor de las mujeres en minería vinculado a estereotipos (Jenkins, 2014b) y “mitos” referidos a la “mala suerte” en caso una mujer ingrese a la mina, o que la mina se pone “celosa” y que oculta la veta del mineral; esto último Silva Santisteban (2017) lo relaciona a la tradición machista del trabajo minero.

Las actividades extractivas, como la minería, traen consigo un cambio social generalizado en tanto modifica las dinámicas sobre todo laborales y económicas, convirtiendo a la zona de influencia en una economía monetizada (Jenkins, 2014b), e incentivando la aparición de nuevos mercados, respecto a los cuales se producen disputas (Pérez y otros, 2019); así también puede significar para las mujeres una sobrecarga en el ámbito doméstico y comunitario (Blanco y Dongo, 2019). Por ejemplo, las mujeres en Cotabambas acceden a trabajos menos reconocidos y continúan enfrentando brechas para poder acceder al nuevo dinamismo económico generado por la minería (Pérez y otros, 2019).

El salario generado por dedicarse al sector minero como actividad laboral es mayor al que suponen las actividades productivas tradicionales como la agricultura y la ganadería, lo cual ha conllevado a que los precios de algunos productos dentro de las comunidades se incrementen y también al abandono de las actividades tradicionales (Jenkins 2014b, Cuadros 2010). Son, sobre todo, los hombres quienes acceden a estos trabajos, generando un beneficio económico diferenciado (Cuadros, 2010). Las

mujeres se ven impulsadas a realizar las actividades tradicionales con el fin de asegurar el consumo de manera continua (pues el trabajo minero es temporal), con lo que sienten que su tiempo está sobrecargado con las actividades reproductivas, productivas y comunitarias.

Como se evidencia en la zona rural de los distritos de interés analizados, existe una feminización del trabajo agrícola, hecho ya mencionado en Pérez y otros (2019), quienes agregan que los empleos en economías de enclave mineras se encuentran disponibles sobre todo para los hombres, quienes, además, acceden a una mayor renta. “En mi distrito, desde que empezó la minería cambió su costo de vida, y para trabajar en la empresa pagaban digamos 80 soles, y en las chacras ganaban 15 soles (...)”<sup>38</sup>. Si bien se reconoce el tema laboral con la empresa minera y que “(...) ha habido cambios, pero no se ve el desarrollo, persisten los problemas sociales, no cumplen sus compromisos, los comuneros del área de influencia están decepcionados (...)”<sup>39</sup>. Asimismo, se percibe que el trabajo en el sector minero no permite el acceso a todas las familias y depende de la comunidad a la que se pertenece.<sup>40</sup>

Todas las mujeres entrevistadas coincidieron en que el trabajo doméstico y de cuidados no remunerado sigue siendo asumido mayoritariamente por las mujeres (trabajo reproductivo), esperándose que el hombre cumpla con el rol de proveedor de la familia (trabajo productivo): “Los hombres salen a trabajar y se encargan de conseguir economía para la casa”<sup>41</sup>. En el caso de que ambos padres trabajen fuera de casa, este rol de cuidados recae en los hombros de la hermana mayor.

De los testimonios recogidos se puede deducir que la división sexual del trabajo en Cotabambas, Espinar y Chumbivilcas es palpable: Las mujeres se encargan de la cocina, de atender a los esposos e hijos y de cuidar a sus animales. Dicha división se hizo más evidente dentro del contexto de la pandemia, donde son las mujeres quienes se encargan de guiar y acompañar a sus hijos en sus tareas del colegio. El rol educador que han debido asumir es especialmente complejo, pues la gran mayoría de las mujeres en las zonas de intervención son analfabetas y quechuhablantes (esta brecha será desarrollada en el Impacto diferenciado N.º 4); ello se acentúa porque los programas del Estado como “Aprendo en casa” para la sección de inicial se impartió sólo en español, a lo que se suma la brecha tecnológica y de comunicación, ya que no todas las familias contaban con las herramientas tecnológicas básicas para seguir las clases de los estudiantes (celular, tabletas, computadoras, televisores, etc.). No menos problemática es la falta de conexión o inestabilidad del internet, especialmente en las comunidades más alejadas. “Laborioso es el trabajo de las mujeres, yo me mataba para ir a mi chacra, cocinar, ver a mis animales, lavar y encima ser docente de mi hijo”<sup>42</sup>.

38 Participante 6 de Cochapata y Cotabambas.

39 Participante 3 de Tambobamba.

40 Participante 8 Tahuay Capacmarca / Chumbivilcas.

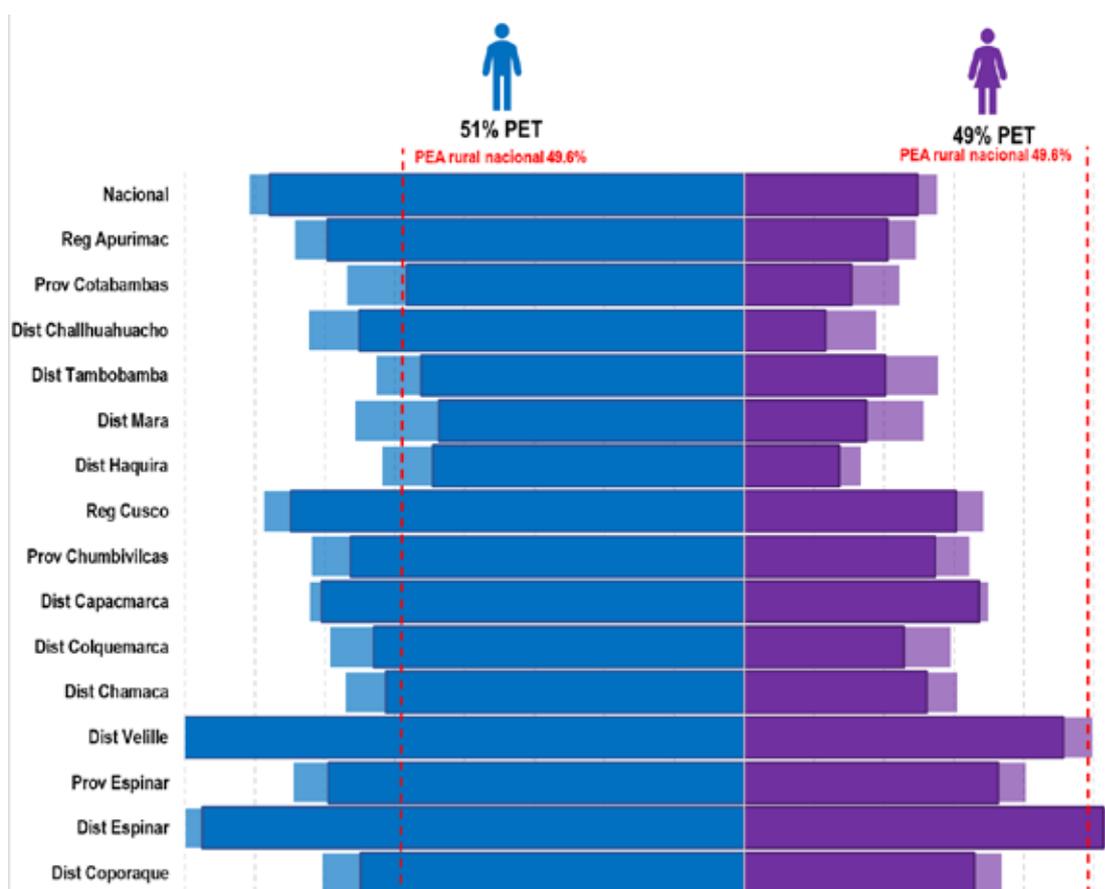
41 Participante 4 de Chalhuanahuacho.

42 Participante 6 de Cochapata y Cotabambas.

## Sector laboral: Población en edad de trabajar (PET) y Población Económicamente Activa (PEA)

En el sistema laboral se pueden evidenciar importantes diferencias. Si bien la PET entre hombres y mujeres es prácticamente paritaria (49 % hombres y 51 % mujeres a nivel nacional, y de 51 % hombres y 49 % mujeres en la zona rural), la PEA es significativamente diferente en términos porcentuales. Tal es así que la PEA hombres es del 73,2 % y la PEA mujer es del 45,4 %<sup>43</sup> a nivel nacional. Esta brecha es mayor en la zona rural, donde la PEA hombres es de 70,9 % mientras que la PEA mujeres es del 27,8 %. En términos totales, los distritos con menor porcentaje de mujeres como parte de la PEA son los distritos de Mara, Haquira y Colquamarca con 25,8 %, 25,4 % y 29,6 % respectivamente; si consideramos la PEA ocupada de mujeres en estos mismos distritos, estos porcentajes bajan y son de 17,5 %, 20,8 % y 22,9 % respectivamente.

Gráfico N.º 6. PEA y PEA ocupada hombres y mujeres respecto de la PET zona rural.



Fuente: Censo 2017. Elaboración propia. Detalle de datos en el Anexo.

43 Ver Anexo, tablas N.º 34 y N.º 35.

Por otro lado, la PEA ocupada, en términos generales, se desempeña como trabajador o trabajadora independiente o por cuenta propia en un 39,1 % del total; este dato en la zona rural supone el 61 % del total de la PEA ocupada. Esta tendencia es similar en casi toda la zona de interés; sin embargo, cabe resaltar los siguientes distritos: (1) En Chalhuanahuacho la mayor parte de la PEA ocupada hombres se desempeña como empleado y obrero en un 42,7 % y 39,0 % respectivamente; en las mujeres, la PEA ocupada se desempeña como empleada y trabajadora independiente en un 44,6 % y 33,3 % respectivamente. (2) En Colquemarca el 62,9 % de la PEA ocupada total se desempeña como obrera, siendo un 68,6 % de la PEA ocupada hombres y el 49,9 % de la PEA mujeres. (3) En Velille el 45,3 % de la PEA ocupada hombres se desempeña como obreros y la PEA mujeres se desempeña como trabajadora independiente. (4) En Espinar, la PEA ocupada hombres se desempeña también como obreros en un 42,9 %.

## Sectores laborales diferenciados

En términos generales, a nivel nacional la PEA ocupada se encuentra principalmente en los sectores comercio; agricultura, ganadería, silvicultura y pesca; transporte; e industria manufacturera en un 19,5 %, 19,1 %, 8,8 % y 8 % respectivamente. Si se examina la PEA ocupada hombres, se tiene que los sectores principales son agricultura, ganadería, silvicultura y pesca; comercio; transporte y almacenamiento; y construcción en un 23,6 %, 14,5 %, 13,4 % y 11 %. En la PEA ocupada mujeres, ellas se encuentran en los sectores comercio; agricultura, ganadería, silvicultura y pesca; enseñanza; y actividades de alojamiento y servicio de comidas en un 27,5 %, 11,9 %, 10,4 % y 9,5 % respectivamente<sup>44</sup>. La minería como actividad de explotación de minas y canteras supone solo el 1,1 % del total; en la PEA ocupada hombres significa el 1,6 % del total y en la PEA ocupada mujeres el 0,3 %.

A nivel de los distritos estos datos cambian, sobre todo en la zona rural, en la que destacan: (1) Chalhuanahuacho, donde la PEA ocupada hombres se desempeña principalmente en los sectores explotación de minas y canteras (26,3 %), construcción (20,7 %) y agricultura, ganadería, silvicultura y pesca (14,5 %); en el caso de la PEA ocupada mujeres se tiene que sus actividades principales son comercio (25,8 %), agricultura, ganadería, silvicultura y pesca (19,9 %); y construcción (9,8 %). (2) Velille, donde la PEA ocupada hombres se desempeña principalmente en los sectores explotación de minas y canteras (52,3 %) y agricultura, ganadería, silvicultura y pesca (31,1 %); en el caso de la PEA ocupada mujeres tenemos que sus actividades principales son agricultura, ganadería, silvicultura y pesca (66,4 %), y actividades de alojamiento y servicio (12,1 %). (3) Espinar, donde la PEA ocupada hombres se desempeña principalmente en los sectores explotación de minas y canteras (33,3 %) y agricultura, ganadería, silvicultura y pesca (38,4 %); en el caso de la PEA ocupada mujeres, sus actividades principales son agricultura, ganadería, silvicultura y pesca (75,4 %) y comercio (9,5 %).

A continuación se describe las principales actividades productivas en la zona de interés: agricultura, ganadería, silvicultura y pesca (en adelante, agricultura y ganadería), explotación de minas y canteras (en adelante, minería), comercio y construcción.

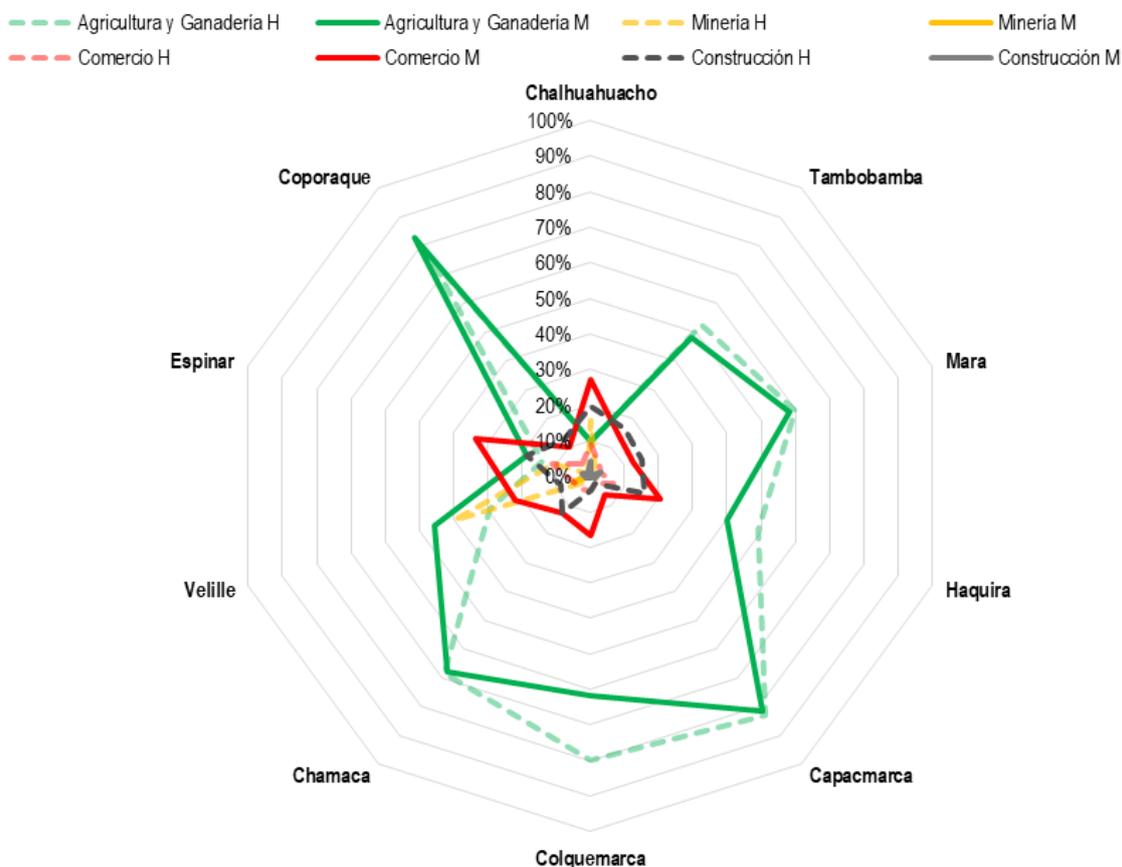
 **Agricultura y ganadería.** A nivel nacional, el 19,1 % de la PEA ocupada se dedica a esta actividad, siendo ejercida sobre todo por los hombres en un 23,6 %, frente a un 11,9 % del total; esto hace una diferencia de 11,7 %. En los distritos de interés existen tres grupos. (1) Contrariamente a la tendencia nacional, son los distritos donde existe un mayor porcentaje de mujeres que se dedica a este grupo de actividades en comparación a sus pares hombres; coincidentemente, son los distritos donde hay mayor porcentaje de hombres en el rubro de actividad minera. En estos distritos vemos una feminización de la actividad agrícola y ganadera, y son Velille, Coporaque y Espinar principalmente. (2) Menor a la tendencia nacional. Son distritos donde, si bien el porcentaje de hombres que se dedica a esta actividad es mayor al de las mujeres, esta diferencia es menor a la nacional. Aquí destacan los distritos de Chalhuanhuacho, Capacmarca y Mara. (3) Mayor a la tendencia nacional. Es solo el distrito de Colquemarca, cuyo porcentaje de hombres es mayor a la nacional.

 **Minería.** A nivel nacional la participación en este sector es de 1,1 % del total de la PEA ocupada y está representado en todos los casos por una mayor proporción de hombres. Cabe señalar que en los distritos de interés, tanto en totales como –sobre todo– en la zona rural, el porcentaje de PEA hombres ocupada es significativamente superior a la nacional total y a la nacional rural. Asimismo, las distancias entre la PEA ocupada hombres y mujeres es significativamente mayor a la nacional, destacando los distritos de Velille, Chalhuanhuacho y Espinar. Sólo el distrito de Capacmarca tiene una tendencia contraria en la zona rural, donde el 0,6 % de las mujeres trabajan en este sector frente al 0,3 % de los hombres. Es importante mencionar que en este distrito la PEA ocupada se encuentra en más del 80 % en el sector agrícola y ganadero.

 **Comercio.** Así como la minería se evidencia como una actividad principalmente de la PEA ocupada hombres, el sector comercio es una actividad principalmente de mujeres. Tanto a nivel nacional total como en la zona rural, las mujeres tienen mayor participación en este sector. A nivel nacional las mujeres se ocupan en este sector en un 27,5 % y los hombres en un 14,5 %, habiendo una diferencia de 13 %. En los distritos de interés se encuentra dos grupos. (1) Mayor a la tendencia nacional, donde destacan los distritos Chalhuanhuacho, Haqaira, Velille y Espinar. (2) Menor a la tendencia nacional, donde destacan los distritos de Capacmarca, Coporaque y Chamaca.

 **Construcción.** Contrariamente al comercio, en este sector la PEA ocupada es principalmente integrada por hombres, tanto a nivel nacional como a nivel de las zonas de interés. A nivel nacional los hombres se ocupan en este sector en un 11 % y las mujeres en un 0,9 %, habiendo una diferencia de 10,1 %. En los distritos de interés se encuentra dos grupos. (1) Mayor a la tendencia nacional, donde destacan los distritos Tambobamba, Espinar, Chalhuanhuacho y Haqaira. (2) Menor a la tendencia nacional, donde destacan los distritos de Capacmarca, Colquemarca y Velille.

Gráfico N.º 7. Principales actividades de la PEA ocupada hombres (H) y mujeres (M).



Fuente: Censo 2017. Elaboración propia. Detalle de datos en el Anexo.

## Impacto diferenciado 4: Los nudos estructurales

Durante la a Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe realizada en el año 2016, se identificaron cuatro nudos que imposibilitan alcanzar la igualdad de género al 2030 en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Estos nudos muestran las brechas de género estructurales en la región; superarlos va a suponer como sociedad eliminar discriminaciones, prejuicios, resistencias y garantizar la autonomía de las mujeres, así como el ejercicio pleno de sus derechos (CEPAL, 2017).

Estos nudos estructurales son los siguientes. (1) Desigualdades socioeconómicas y persistencia de la pobreza en el marco de un crecimiento excluyente. Ello supone un crecimiento con ingresos desiguales y brechas salariales; las desigualdades también se muestran en relación con el acceso a la tierra, la educación, entre otros, donde las mujeres se encuentran en desigualdad. En este contexto, la actividad minera con mayor remuneración en comparación a otros sectores y la PEA ocupada principalmente masculina, acentúan estas brechas. (2) Patrones culturales patriarcales,

discriminatorios y violentos y predominio de la cultura del privilegio. Esto implica, entre otras, las prácticas discriminatorias respecto a los saberes de las culturas indígenas; por ejemplo, el uso de plantas medicinales que realizan las mujeres, y que no son reconocidas ni promovidas por sus pares hombres ni por el Estado. En este nudo se muestra la violencia de manera estructural, y con ello del ejercicio del poder sobre las mujeres, sus vidas y sus cuerpos; lastimosamente, en la zona de estudio esto ha sido registrado. (3) División sexual del trabajo e injusta organización social del cuidado. Se evidencia la marcada división del trabajo que existe en la zona de interés y que no ha cambiado con los años, sino que, según las entrevistadas, se ha ido acentuando. (4) Concentración del poder y relaciones de jerarquía en el ámbito público. La posibilidad de participación, gobernanza y poder de decisión en el ámbito público de manera paritaria, constituye el ejercicio pleno en democracia de la ciudadanía de las mujeres.

Gráfico N.º 8. Nudos estructurales de la región.



Fuente: Cepal (2017). Elaboración propia.

Los nudos suponen brechas que se explican por problemas estructurales. Se analizará los componentes referidos a la educación que se vinculan con la posibilidad de participación, organización, acceso a trabajo, analfabetismo, violencia y tenencia de la tierra, aspectos estructurales que se manifiestan como desiguales en la zona de interés.

## Brechas de educación

A nivel nacional, el grueso de la población mayor de 15 años se encuentra en el logro educativo secundaria (41 % del total), de las cuales el 46 % son mujeres y el 54 % hombres; se puede verificar que son sobre todo mujeres quienes se ubican en los niveles educativos menores a secundaria, siendo sin nivel educativo (el 5 % del total de la población) donde las mujeres representan el 75 % del total en ese ítem.

Sin nivel educativo, en términos de proporción de la población se incrementa a nivel regional, provincial y distrital. A nivel regional, 9 % y 15 % del total de la población en las regiones de Cusco y Apurímac respectivamente, donde las mujeres representan el 77 % y 76 % respectivamente en este ítem. A nivel provincial supone el 20 % de la población en las provincias de Cotabambas y Chumbivilcas, y el 10 % en la provincia de Espinar; similar tendencia a la nacional y regional, las mujeres son quienes se encuentran significativamente en mayor proporción en esta categoría, siendo 72 %, 78 % y 79 % respectivamente. A nivel rural este porcentaje se incrementa en términos de población total que se ubica en esta categoría en todos los niveles, y las mujeres siguen manteniendo aproximadamente

la proporción (superior al 73 %, llegando hasta el 80 %) en todos los niveles de análisis, es decir, nacional, regional, provincial y distrital.

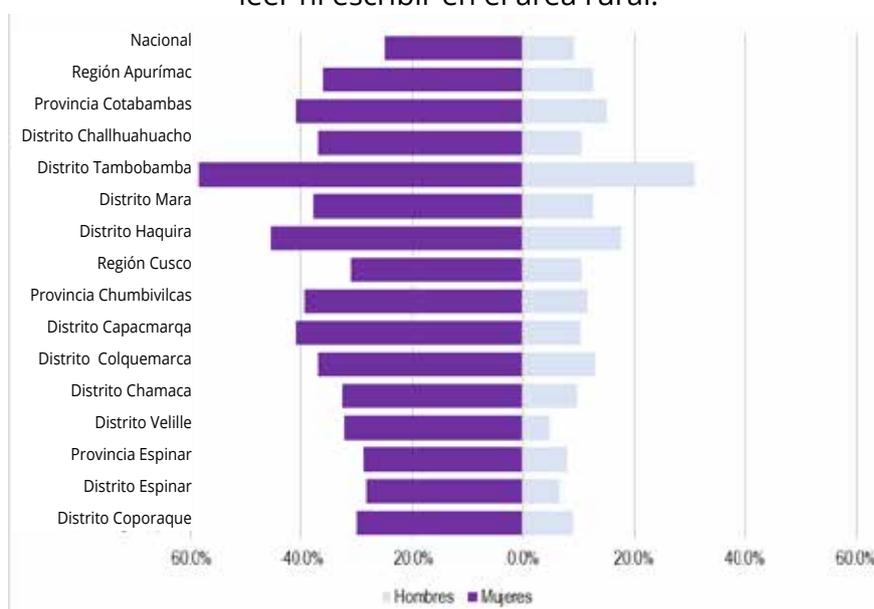
El logro educativo de primaria y secundaria es la categoría con mayor proporción de personas, tanto hombres como mujeres. A nivel nacional estas categorías suponen el 61 % de la población total (mayor de 15 años), siendo el 58 % del total de mujeres y el 63 % del total de hombres. Esta proporción se incrementa en la zona rural, donde estas dos categorías suponen el 75 % del total de la población agrupando el 69 % de las mujeres y el 81 % de los hombres<sup>45</sup>.

## Brecha en analfabetismo

El analfabetismo es una brecha estructural que imposibilita el ejercicio de derechos y es la población femenina y rural la que aún es analfabeta. A nivel nacional, sólo el 6 % del total de la población mayor de 15 años no sabe ni leer ni escribir; de la cual el 74 % son mujeres y el 26 % hombres; es decir, que de cada 10 personas que son analfabetas en el país, 7 son mujeres y 3 hombres. Esta proporción se mantiene en la región, provincias y distritos de las zonas de interés de Apurímac; sin embargo, se incrementa en la región, provincias y distritos de las zonas de interés de Cusco, donde de cada 10 personas analfabetas, 8 son mujeres.

En términos de totales a nivel nacional, el 8 % de las mujeres de 15 años a más no sabe leer ni escribir, frente al 3 % del total de hombres. Este porcentaje se incrementa significativamente en la zona rural, donde el 25 % del total de mujeres mayores de 15 años es analfabeta, frente al 9 % de los hombres. Estos datos se observan también en las zonas de estudio, en las que llaman la atención los distritos de Tambobamba, Haqira y Capacmarca, donde el 58 %, 45 % y 41 % respectivamente de las mujeres mayores de 15 años son analfabetas<sup>46</sup>.

Gráfico N.º 9. Porcentaje de personas hombres y mujeres mayores de 15 años que no saben leer ni escribir en el área rural.



Fuente: Censos Nacionales 2017: XII de Población, VII de Vivienda y III de Comunidades Indígenas. Elaboración propia.

45 Ver Anexo N.º 1, tablas N.º 42, N.º 43, N.º 44 y N.º 45.

46 Ver Anexo N.º 1, tablas N.º 46, N.º 47, N.º 48 y N.º 49.

## Violencia

La violencia en el ámbito privado es un problema generalizado en el país y constituye un nudo estructural que muestra el ejercicio de poder sobre el cuerpo y vida de las mujeres. Blanco y Dongo (2019) destacan la violencia de género como uno de los impactos de las actividades extractivas en países de Latinoamérica y el Caribe. Esta violencia puede verse exacerbada por el incremento de alcoholismo (Cuadros, 2010) que conforma un problema en las zonas mineras, como también lo recoge Silva Santisteban (2017), como parte de la afectación cultural, social y económica, y en particular como consecuencia del incremento de ingreso monetario.

Por otro lado, la violencia en el ámbito público en el contexto de un conflicto ambiental con una empresa extractiva genera miedo entre las mujeres por cómo se manifiestan no solo en la criminalización, sino que puede suponer la violencia física, sexual, psicológica, estigmatización y hostigamiento, tanto fuera como dentro de la organización (Silva Santisteban, 2017).

Las mujeres entrevistadas coincidieron en que el machismo sigue presente de manera predominante en las familias de Cotabambas, Espinar y Chumbivilcas; así mismo, las opiniones recogidas indican –unánimemente– que las mujeres son las principales víctimas de violencia verbal, física, psicológica y sexual; conexamente los niños, niñas y adolescentes también se ven afectados por la violencia que sufren sus madres, puesto que gran parte de las agresiones se realizan en la casa familiar. “Si existen, las víctimas somos las mujeres; los niños también se ven afectados porque el hecho de agredir a una mujer tanto física, verbal o psicológicamente, a veces son presenciadas por menores, entonces eso genera un trauma”<sup>47</sup> “(...) existe violencia de género, (...) se ve bastante violencia contra los niños, no hay casos de feminicidio, pero violaciones sí hay, hay bastantes casos de embarazo adolescente”<sup>48</sup>. “(...) aquí hay mucho machismo, es muy fuerte, muy notorio; nuestros varones deben ser sensibilizados sobre este problema, algunos varones se resisten a ceder, el trato que les dan a las mujeres es pésimo. Las mujeres y niños son los más afectados porque los niños ven y es traumático y luego imitan esa violencia (...), hay bastantes casos de violación sexual y de embarazo adolescente (...)”<sup>49</sup>.

Las personas entrevistadas también manifestaron que las autoridades de Cotabambas, Espinar y Chumbivilcas no han implementado políticas públicas efectivas que coadyuven a erradicar la violencia. En el caso de Cotabambas, por ejemplo, el proyecto de la casa refugio para mujeres víctimas de violencia no se ha ejecutado, varios distritos no cuentan con una DEMUNA, y en Tambobamba hace menos de un año han implementado un consultorio psicológico para acompañar a las víctimas de violencia. Sin duda, este es un paso importante en la atención de víctimas; sin embargo, el personal de dicho centro no entiende ni habla quechua, lo que en la práctica constituye una barrera más para el acceso a una atención adecuada y oportuna a las víctimas.

47 Participante 10 de Espinar.

48 Participante 2 de Cotabambas.

49 Participante 5 de Coyllurqui.

Situaciones similares se observan en Chumbivilcas y Espinar, donde las opiniones recogidas corroboran el abandono y desinterés de las autoridades para erradicar la violencia de género. Incluso se han recogido respuestas alarmantes que evidenciarían que algunas autoridades promoverían una conciliación en casos de violencia de género, lo cual demuestra una carente capacitación y sensibilización a las autoridades competentes: "(...) el machismo sigue latente aquí y hay mucha violencia, no tenemos una casa refugio, eso no es parte de las prioridades políticas (...)"<sup>50</sup>. "En mi comunidad sólo hay un juez y una jueza –Pampa juez–, pero allí nomás lo callan, o sea concilian, no quieren que vayan a una DEMUNA, los hacen reconciliar."<sup>51</sup>

La violencia familiar se ha agudizado durante la pandemia por el Covid-19, según expresaron las mujeres entrevistadas. La convivencia continua y el encierro de las familias en sus domicilios ha puesto en evidencia que las mujeres no sólo han asumido mayores labores domésticas, sumándose a los roles de cuidado una suerte de rol de educadora / docente para sus hijos e hijas, sino que además los casos de violencia se han intensificado, contrastando la insuficiente atención que las autoridades ponen al abordar los casos de violencia de manera efectiva; incluso se recogió un testimonio que denuncia el caso de un presunto acoso a una mujer gestante por parte del personal de la posta médica. "(...) Sí hay bastante violencia familiar; las más afectadas son las mujeres. Recién este año se ha implementado una oficina de salud mental (...). Algunos padres golpean a sus hijos. En la pandemia se ha visto que ha aumentado la violencia porque han estado mucho tiempo encerrados y ha habido incompatibilidad de caracteres."<sup>52</sup> Por otro lado, una entrevistada indicó que se ha incrementado los casos de acoso callejero, siendo la principal razón la presencia de personas que vienen de fuera: "(...) hay mucho acoso en la calle, sobre todo por parte de gente foránea, ya no se puede salir tranquila a la calle"<sup>53</sup>.

En el país aún existe un subregistro de la violencia de género. Del total de las zonas de interés, en ninguna de las provincias se cuenta con el total de información por fuente. Un detalle destacable es que en cada provincia se encuentra sólo un Centro de Emergencia Mujer (CEM), lo que impide hacer efectivas todas las denuncias, sobre todo en la zona rural; asimismo, no se cuenta con ningún tipo de información en seis de los diez distritos de análisis. De las zonas donde se tiene información oficial, la atención se da principalmente a mujeres (sobre el 80 % del total).

Cuadro N.º 3. Información respecto a la atención de la violencia.

| Zona de intervención    | CEM          | UPE | Otras inst. | Número de casos atendidos en el CEM |      |      |      |      |
|-------------------------|--------------|-----|-------------|-------------------------------------|------|------|------|------|
|                         |              |     |             | 2017                                | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 |
| Nacional                | 430          | 25  | 108         | 100%                                | 140% | 191% | 120% | 172% |
| Región Apurímac         | 12           | 1   | 0           | 100%                                | 143% | 233% | 167% | 224% |
| Provincia Cotabambas    | 1            | 0   | 0           | 100%                                | 76%  | 107% | 50%  | 102% |
| Distrito Challhuahuacho | Sin registro |     |             |                                     |      |      |      |      |
| Distrito Tambobamba     | 1            | 0   | 0           | 100%                                | 76%  | 107% | 50%  | 102% |
| Distrito Mara           | Sin registro |     |             |                                     |      |      |      |      |
| Distrito Haqira         | Sin registro |     |             |                                     |      |      |      |      |
| Región Cusco            | 26           | 1   | 6           | 100%                                | 128% | 175% | 115% | 157% |
| Provincia Chumbivilcas  | 1            | 0   | 0           | 100%                                | 94%  | 67%  | 63%  | 125% |
| Distrito Capacmarca     | Sin registro |     |             |                                     |      |      |      |      |
| Distrito Colquemarca    | Sin registro |     |             |                                     |      |      |      |      |
| Distrito Chamaca        | Sin registro |     |             |                                     |      |      |      |      |
| Distrito Velille        | Sin registro |     |             |                                     |      |      |      |      |
| Provincia Espinar       | 1            | 0   | 0           | 100%                                | 85%  | 87%  | 78%  | 121% |
| Distrito Espinar        | 1            | 0   | 0           | 100%                                | 85%  | 87%  | 78%  | 121% |
| Distrito Coporaque      | Sin registro |     |             |                                     |      |      |      |      |

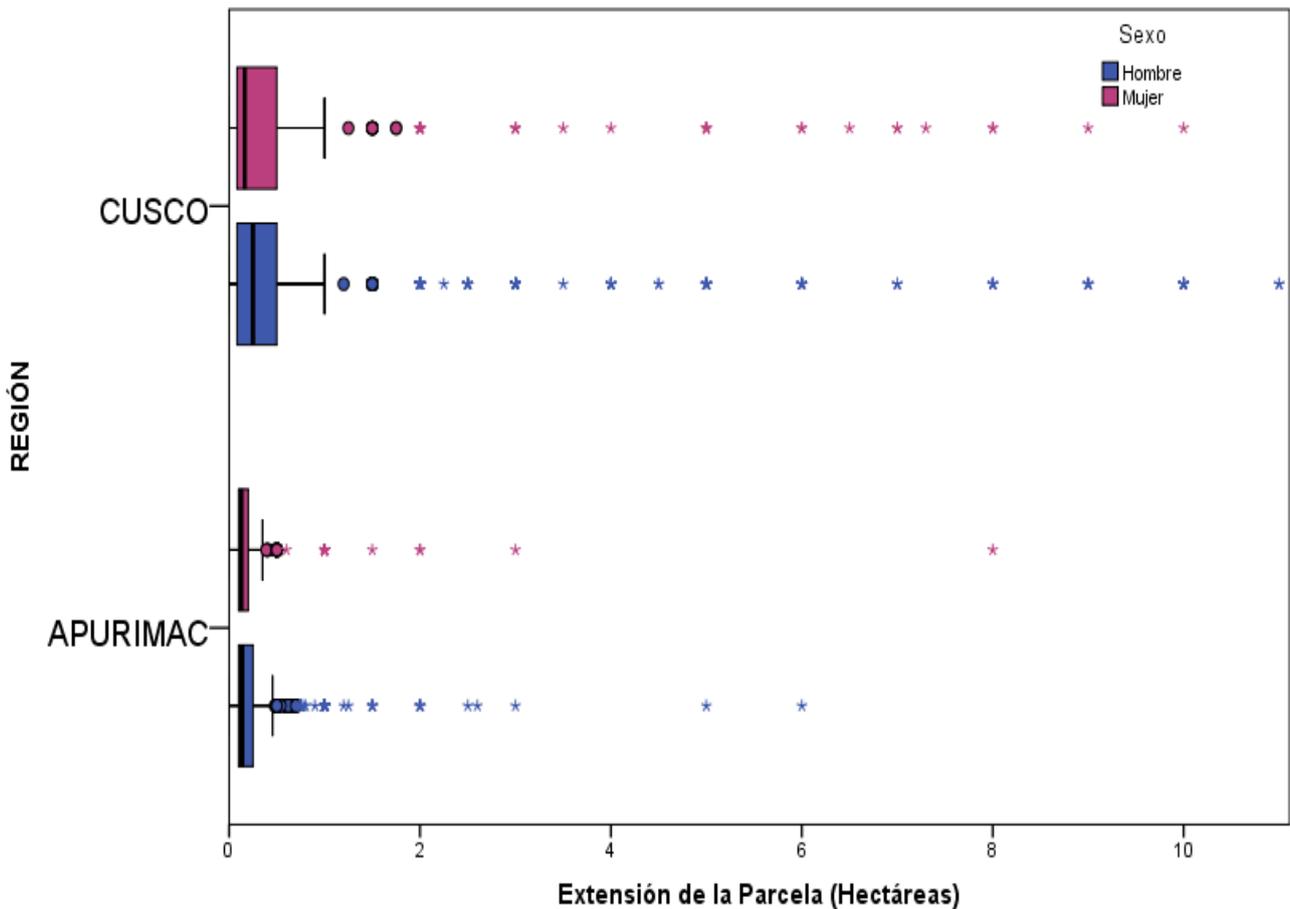
Fuente: Observatorio Nacional de la Violencia contra las Mujeres y los Integrantes del Grupo Familiar, MIMP. Elaboración propia.

| Consultas telefónicas por Línea 100 |     |              |      |      |      |      | Casos derivados - Estrategia rural |     |      |      |      |       |      |          |     |
|-------------------------------------|-----|--------------|------|------|------|------|------------------------------------|-----|------|------|------|-------|------|----------|-----|
| Atención                            |     |              |      |      |      |      | Atención                           |     |      |      |      |       |      | Atención |     |
| M                                   | H   | 2017         | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | M                                  | H   | 2017 | 2018 | 2019 | 2020  | 2021 | M        | H   |
| 87%                                 | 13% | 100%         | 117% | 184% | 364% | 320% | 82%                                | 18% | 100% | 107% | 138% | 144%  | 184% | 87%      | 13% |
| 92%                                 | 8%  | 100%         | 111% | 165% | 360% | 318% | 81%                                | 20% | 100% | 73%  | 81%  | 64%   | 83%  | 94%      | 6%  |
| 98%                                 | 2%  | Sin registro |      |      |      |      |                                    |     | 100% | 73%  | 81%  | 64%   | 83%  | 94%      | 6%  |
| 98%                                 | 2%  | Sin registro |      |      |      |      |                                    |     | 100% | 73%  | 81%  | 64%   | 83%  | 94%      | 6%  |
| 98%                                 | 2%  | Sin registro |      |      |      |      |                                    |     |      |      |      |       |      |          |     |
|                                     |     | Sin registro |      |      |      |      |                                    |     |      |      |      |       |      |          |     |
| 86%                                 | 14% | 100%         | 101% | 169% | 362% | 328% | 79%                                | 21% | 100% | 139% | 194% | 272%  | 431% | 97%      | 3%  |
| 89%                                 | 11% | Sin registro |      |      |      |      |                                    |     |      |      |      | 100%* | 337% | 96%      | 4%  |
|                                     |     | Sin registro |      |      |      |      |                                    |     |      |      |      |       |      |          |     |
|                                     |     | Sin registro |      |      |      |      |                                    |     |      |      |      |       |      |          |     |
|                                     |     | Sin registro |      |      |      |      |                                    |     |      |      |      |       |      |          |     |
|                                     |     | Sin registro |      |      |      |      |                                    |     |      |      |      |       |      |          |     |
| 97%                                 | 3%  | Sin registro |      |      |      |      |                                    |     | 100% | 139% | 122% | 83%   | 97%  | 100%     | 0%  |
| 97%                                 | 3%  | Sin registro |      |      |      |      |                                    |     |      |      |      |       |      |          |     |
|                                     |     | Sin registro |      |      |      |      |                                    |     | 100% | 139% | 122% | 83%   | 97%  | 100%     | 0%  |

## Brechas respecto a la tierra

La tenencia de la tierra es un nudo estructural en la vida de las mujeres, pues tiene diversos impactos en los diferentes componentes ambiental, social y económico. En el país la tenencia de la tierra tiene características diferenciadas de acuerdo con la región y tipo (comunitarios, cooperativistas, individuales); el común denominador es que las mujeres siempre tienen una menor proporción de área trabajada respecto a sus pares hombres. Esta tendencia la vemos no solo a nivel nacional, sino también regional y provincial. A nivel nacional las personas que acceden a la tierra lo hacen de manera diferenciada según sean mujeres u hombres; en este sentido, los hombres tienen en promedio 24 % más extensión en hectáreas (ha) que las mujeres. Esta tendencia es la misma en las regiones, donde las diferencias son 79 % y 81 % en Apurímac y Cusco respectivamente.

Gráfico N.º 11. Extensión de parcelas regiones de interés según sexo.



Fuente: ENAHO 2021. Elaboración propia.

## Impacto diferenciado 5: Afectación en la organización comunitaria

La participación de las mujeres en la minería ha variado con los años, en respuesta a la organización de las empresas mineras en su territorio y las externalidades positivas y negativas que han generado –y generan–. Amat y León (2015) da cuenta de la organización de las mujeres mineras hace cerca de cuarenta años, donde sus acciones y agenda estaban orientadas a la revalorización de su rol como amas de casa, acompañando y denunciando la problemática de los trabajadores mineros (sus esposos, padres o hermanos), desde un enfoque de derechos y laboral con una perspectiva de familia, sensibles al territorio en tanto ejercicio de sus roles de cuidado (labores reproductivas) y la lucha por una vida familiar en dignidad.

Por otro lado, Ward y Strongman (2011) señalan que, si bien las mujeres (en un contexto de actividades mineras) no participan de manera directa y abierta en las asambleas (o decisiones con la empresa), ocurre que los hombres pueden cambiar sus decisiones después de “pensarlo bien”, lo que supone una conversación colectiva en sus familias. Esta forma de participación de las mujeres ha variado, pues la posibilidad de factores externos que también ha traído la minería ha permitido que las mujeres cada vez más participen con voz propia en las asambleas; éste fue el caso del proceso de la Mesa de Diálogo de Tintaya en el año 2003, agregando la participación como una forma de gobernanza, es decir, la capacidad de decidir respecto al qué y cómo se puedan desarrollar –o no– las actividades en sus territorios, una participación que busca tener voz propia respecto a sus demandas.

Un dato importante que resalta Soria (2017) –que posibilitó a las mujeres estar registradas y poder participar de manera activa en las asambleas, acuerdos y, en general, en el ámbito público de la comunidad– es el padrón comunal, que se ha convertido en un instrumento de negociación con la empresa, por lo que mientras mayor sea el número de personas registradas, ello puede suponer acceso a mayores beneficios. Los liderazgos femeninos suelen requerir condiciones a más largo plazo (Ward y Strongman, 2011), exigiendo mejoras en servicios básicos, educación, salud y capacitación, con expectativas de desarrollo futuro para sus hijos e hijas (Soria, 2017), contrariamente a los liderazgos masculinos, que son vistos como más individualistas.

Las mujeres se organizan también para hacer frente a los conflictos socioambientales. En las entrevistas a las mujeres de las zonas de interés, se expresa un temor permanente relacionado a la manera cómo se desarrollan los conflictos ambientales y cómo estos ponen en riesgo su integridad personal, familiar y comunitaria. Para Meichenbaum (2005), la resiliencia se liga a la capacidad de aprender a vivir con miedo e incertidumbre de manera constante (citado por Jenkins y Rondón 2015); éste sería un contexto para la zona del sur andino: las mujeres se encuentran en un estado de resistencia, resiliencia y cuidado, entendido como el trabajo a favor de una vida en dignidad para ellas, sus familias, su comunidad y su territorio.

Otro dato importante es el aspecto organizativo cultural, es decir, el vínculo que existe (y persiste) de las personas, en particular de las mujeres, con su territorio. Este vínculo con la tierra, el agua y los cultivos es mucho más valioso para las mujeres en las comunidades (Silva Santisteban, 2017) que para los hombres.

## **Participación de las mujeres en un contexto de minería, al interior de sus territorios**

Las mujeres entrevistadas coinciden en que la participación al interior, es decir, en política de la mujer, no se desarrolla bajo las mismas condiciones que la de los varones de su comunidad. Los motivos que restringen esta participación son de diferente índole: El machismo, las pocas oportunidades para participar, la discriminación y la desvalorización de las opiniones de las mujeres en las asambleas. "(...) En mi comunidad todavía se puede decir que prevalece el machismo porque la participación de las mujeres raras veces se puede ver, ¿no?; ahora si una mujer quiere participar en las asambleas comunales es mal vista, y dicen ¿qué cosa está hablando?, ¿cómo mujer qué nos va a recomendar?"<sup>54</sup>.

Asimismo, existe el temor de restar tiempo a su casa y familia. "Las mujeres hacen lo que el esposo dice, no toman sus decisiones, las mujeres no aceptan ser candidatas, ahora hemos retrocedido. Tienen miedo por la corrupción, las asustan, sólo nos hacen participar para cumplir, para salir en la fotito. Las mujeres en comunidades no aceptan ser autoridades políticas por temas de celos, porque ya están diciendo que su esposo es «saco largo» o porque ya empiezan con habladurías, y tampoco aceptan por miedo a restarle tiempo a su casa".<sup>55</sup> Por otro lado, señalan que existen "celos" o "envidia" entre ellas. "También existen estos celos o miramientos entre mujeres, siempre nos han hecho creer como si las mujeres fuéramos envidiosas, aún hay pugnas insanas entre mujeres, existen habladurías (...), si tienes voz fuerte, te dicen que eres 'mandona'"<sup>56</sup>.

Particularmente, respecto a la forma cómo se relacionan las mujeres en el campo de la participación política, las respuestas evidencian acciones y códigos sociales que se circunscriben a un sistema machista y a un contexto comunitario conservador. En cuanto a la participación de la juventud en política, observamos que la mayor dificultad es el abandono del territorio, ya que un grupo de jóvenes con mayores recursos económicos migran hacia otras regiones por motivos de estudios o en búsqueda de mejores oportunidades laborales. Esta falta de infraestructura educativa influye directamente y limita la participación y organización de los jóvenes de las comunidades. "Creo que nosotros hemos quedado... cómo te puedo decir... en el "olvido", ya que la juventud no toma el interés correspondiente. Uno de los problemas principales –y siempre es un problema– es el tema de los estudios en educación superior. Una vez que el joven termina de estudiar prácticamente tiene que irse a las ciudades, migra hacia las ciudades. Lamentablemente deja sus espacios, y cuando van a la ciudad, a veces deja de interesarles su propio distrito".<sup>57</sup>

54 Participante 9 de Chamaca, Chumbivilcas.

55 Participante 1 de Abancay.

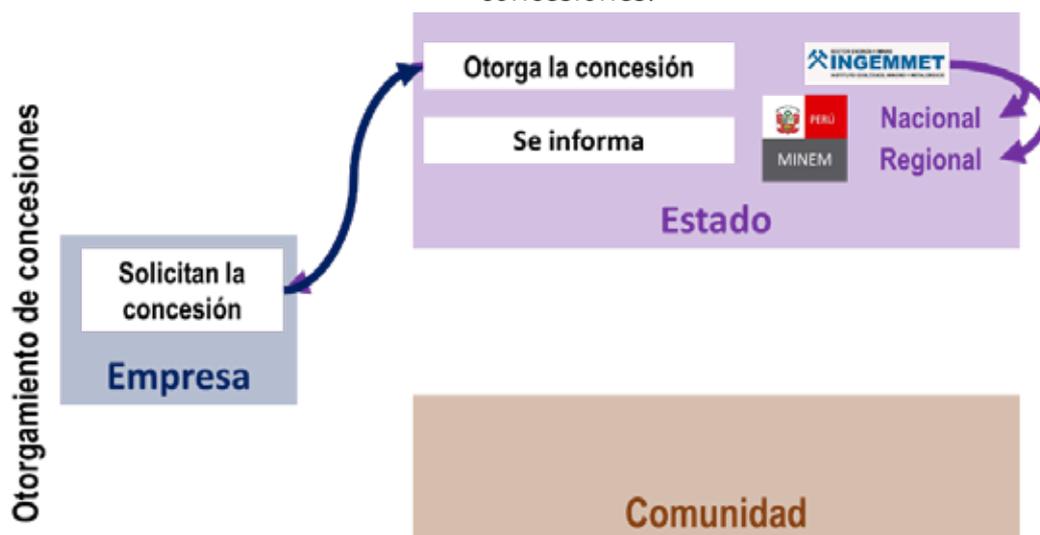
56 Participante 5 de Coyllurqui.

57 Participante 2 de Cotabambas.

## Participación de las mujeres en un contexto de minería, al exterior de sus territorios

Las mujeres entrevistadas identificaron una participación diferenciada en las fases del proyecto extractivo, tal es así que al inicio la participación de las personas que integran la comunidad –el territorio a ser afectado– no es considerada. Ellas se enteran sobre la marcha de algún estudio que se hará sobre algún nuevo proyecto. Las instituciones que tienen el rol participativo en esta fase son la empresa y el Estado.

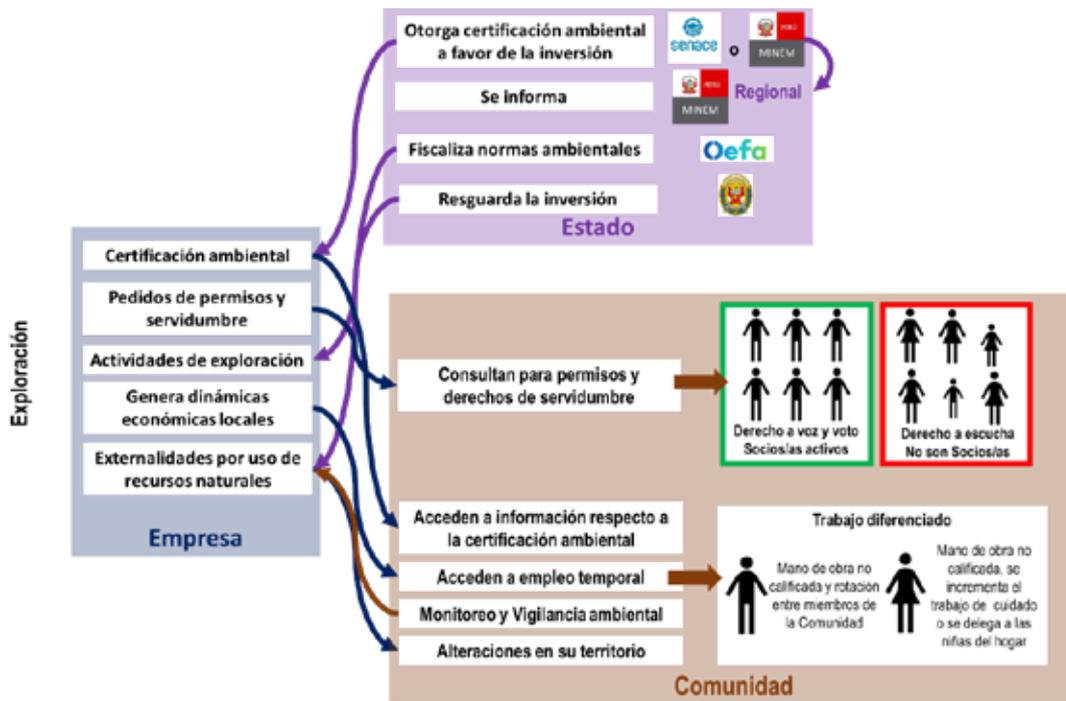
Gráfico N.º 10. Participación desde la perspectiva de las mujeres: Fase de otorgamiento de concesiones.



Elaboración propia en base a las entrevistas.

En la fase de exploración, las comunidades ya tienen mayor participación, y en algunos casos se hace un proceso de consulta y esfuerzos de información. También se desarrollan diversos otros roles de participación dentro de la comunidad, como son la dotación de permisos, acceso a empleo temporal, monitoreo y vigilancia ambiental.

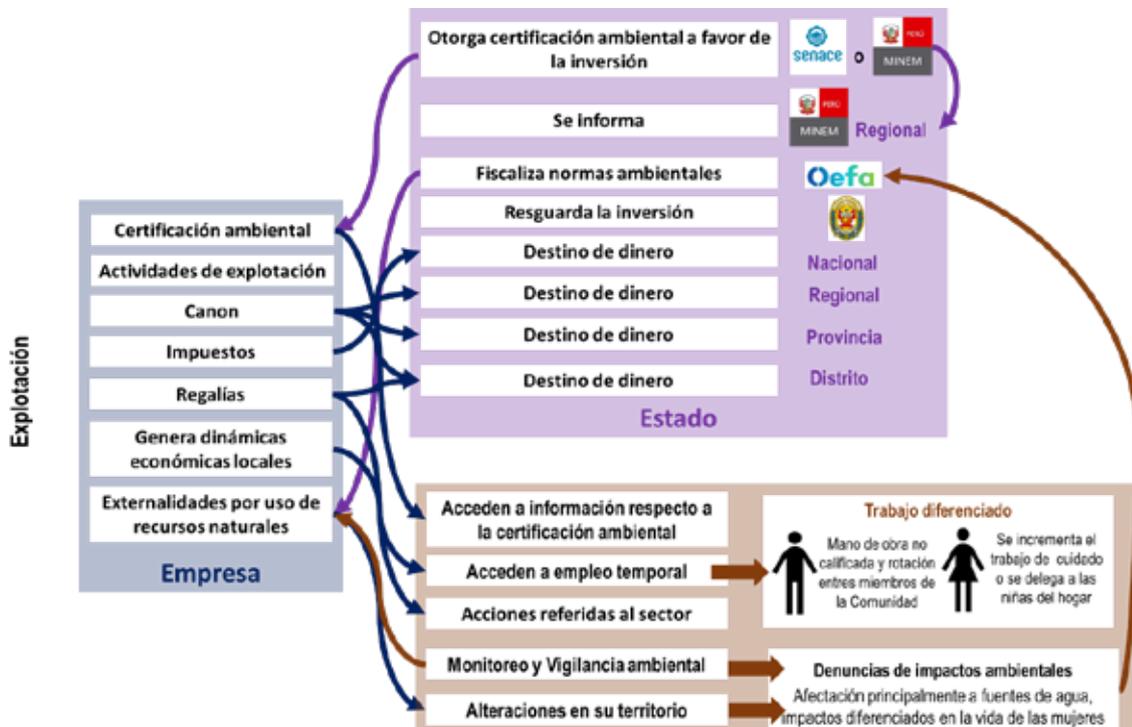
Gráfico N.º 11. Participación desde la perspectiva de las mujeres: Fase de exploración.



Elaboración propia en base a las entrevistas.

En la fase de explotación se manifiesta una mayor carga doméstica para las mujeres; asimismo, refieren denuncias por contaminación o malestar por externalidades negativas de la actividad extractiva.

Gráfico N.º 12. Participación desde la perspectiva de las mujeres: Fase de explotación.



Elaboración propia en base a las entrevistas.

## Características de identificación y cultura

La organización es comunitaria y la identificación cultural es principalmente quechua en la zona de interés. Las personas se autodefinen fundamentalmente como quechuas; es así como en los distritos de análisis las personas que se autodefinen como quechuas es superior al 80 % del total de la población –dato que se incrementa al analizar sólo la zona rural–, salvo el distrito de Chalhuhhuacho donde las personas quechuas son el 71 % del total y 68 % en la zona rural. Asimismo, es importante señalar que en los distritos de Chalhuhhuacho, Mara, Haqaira y Chamaca, las personas que se autodefinen como parte de otro pueblo indígena u originario suponen el 8 %, 11 %, 12 % y 4 % del total de población, dato que supera significativamente el promedio nacional<sup>58</sup>.

Por otro lado, explorando la pregunta respecto a la lengua materna, el porcentaje de personas que indican como lengua materna el quechua es menor a la proporción de personas que se identifican como quechuas. Esto en todos los niveles de análisis, lo que muestra que la identificación cultural va más allá de la lengua materna. Tal es así que a nivel nacional solo el 18 % de la población (de tres años a más) tiene como lengua materna al quechua, y en las regiones Apurímac y Cusco el porcentaje es del 70 % y 55 % respectivamente. A nivel provincial, se observa la misma tendencia (menor porcentaje de quechua como lengua materna); en Cotabambas, Chumbivilcas y Espinar el porcentaje de personas cuya lengua materna es el quechua es de 78 %, 88 % y 70 % del total, siendo provincias donde las personas se autodefinen como quechuas en más del 84 % y en el caso de Chumbivilcas en un 93 %. A nivel de los distritos de interés ocurre ligeramente lo mismo, con una variación negativa respecto al porcentaje de personas que se identifican como quechuas y las personas que tienen como lengua materna el quechua<sup>59</sup>.

## Brechas de comunicación y tecnología

Actualmente la comunicación es una herramienta esencial para los fines de la organización; en los últimos años se han realizado diversas denuncias por grabaciones hechas por medio de celulares de manera directa por las familias afectadas.

Al respecto, a nivel nacional entre las familias que tienen medios de comunicación en vivienda, el principal es la telefonía móvil en un 84 %, 22 % vía teléfono fijo y sólo el 28 % del total de respuestas tiene conexión a internet; siendo fundamentalmente urbana, sólo el 2 % que respondieron tienen acceso a internet en el ámbito rural. Todos los porcentajes descienden significativamente en el área rural; sin embargo, el teléfono celular es el principal medio de comunicación en todas las zonas de interés<sup>60</sup>.

Comunicación en tiempos de pandemia. La información respecto a este nivel de análisis está fuertemente ligada a las dificultades, limitaciones y carencias que se evidenciaron en la educación a distancia, especialmente de los escolares. Las mujeres entrevistadas coincidieron en que no cuentan con una buena conexión a internet; en las comunidades más alejadas deben caminar incluso horas

58 Ver Anexo, tablas N.º 50 al N.º 53.

59 Ver Anexo, tablas N.º 54 al N.º 57.

60 Ver Anexo, tabla N.º 58.

o escoger lugares abiertos y despejados para lograr captar la señal que les permita llevar sus clases a distancia.

De igual manera, manifestaron que no todos cuentan con aparatos electrónicos como televisor, celular, tableta o computadora, que les permita asistir a sus clases virtuales. Al respecto, algunos padres de familia han tenido que adquirir estas herramientas y aprender a usar los aplicativos y programas tecnológicos.

El acceso a internet y a los medios de comunicación para hacer frente al tema escolar en el contexto de la pandemia, ha puesto en evidencia la brecha tecnológica que existe en las zonas de interés, perjudicando sobre todo a las mujeres y a los jóvenes, niños y niñas, y a su adecuado desarrollo de aprendizajes. "(...) Ha sido una experiencia traumática para toda la familia. (...) incluso mi hija ya no quería continuar con sus clases virtuales, mucho les ha chocado. El acceso a internet ha sido muy dificultoso, en todo Cotabambas es el tema de internet, sobre todo en las comunidades, no hay señal (cuando llueve o corre viento se va la señal de celular), es un problema muy fuerte. La educación no ha sido muy provechosa para los chicos (...)”<sup>61</sup>. “La educación estuvo muy baja porque en mi comunidad no entra ningún operador, entonces de mi pueblo había señal caminando dos horas, teníamos que ir al cerro y allí teníamos que hacer las clases y a los menores de edad tenían que acompañarlos sus papás, y después de un tiempo los jóvenes solicitamos al alcalde y nos pusieron un wifi satelital en la plaza principal y solo ese wifi nos ha estado ayudando, después la capacidad bajaba un poco. En el tema de la educación hemos sufrido mucho”<sup>62</sup>.

Por otro lado, las personas entrevistadas indicaron que sus fuentes de información son principalmente las radios locales; a través de las emisiones de onda corta recibían información respecto al cuidado y las medidas de prevención que debían tener.

## Conclusiones

- El sector minero del país representa entre el 9 % y el 12 % del PBI; su aporte como sector en términos tributarios es fluctuante, según el precio de los minerales. Al final del 2021 su contribución tributaria fue de 11,1 %. En la zona de interés, la minería se concentra principalmente en la extracción de seis minerales, de los que destacan el cobre y el molibdeno, que suponen el 27 % y 14 % respectivamente de la extracción total nacional. Si bien en términos laborales, la minería genera en torno al 1 % del empleo nacional y el 90 % de esos puestos de trabajo son masculinos, en la zona de interés observamos una tendencia diferente. En los distritos de Chalhuanhuacho, Velille y Espinar, el porcentaje de hombres que se dedican a este sector suponen el 15,7 %, 39,8 % y 10,8 % del total; esta participación se incrementa en la zona rural donde son el 26,3 %, 52,3 % y 33,3 % respectivamente. En el caso de las mujeres, esta participación en términos totales no supera el 5 %. Cabe señalar que son justamente estos distritos donde la población de hombres tiene porcentajes de inmigración significativamente superiores a las otras zonas de interés, incrementándose significativamente en la zona rural.
- La minería ha generado y genera diversos impactos tanto positivos como negativos en la vida de las personas, su territorio (ecosistema) y su organización social, económica y cultural. Estos impactos no son homogéneos y existe evidencia que muestra diferencias significativas considerando género, zona de análisis (urbana y rural) y grupos etarios. La actividad minera repercute en la vida de las mujeres de manera diferenciada, acentuando las brechas de género existentes y profundizando otras, como las referidas a las diferencias salariales, los beneficios económicos en su territorio y la violencia, principalmente.
- La población en la zona de interés es paritaria y principalmente rural, tal es así que los distritos de Mara, Capacmarca, Colquemarca, Chamaca y Coporaque son 100 % rurales. Sólo los distritos de Espinar y Haquira son mayoritariamente urbanos. Los distritos de Chalhuanhuacho, Tambobamba y Espinar son los únicos distritos de interés donde se ha reportado un crecimiento poblacional, considerando los Censos 2007 – 2017.
- En esta investigación los impactos diferenciados han sido agrupados en cinco tipos, considerando metodologías mixtas (cualitativas mediante entrevistas y cuantitativas mediante información estadística de fuentes oficiales), a fin de contextualizar y evidenciar dichos impactos. Las categorías de análisis responden a las brechas de género, en las que destacamos los nudos estructurales (CEPAL, 2017) que condicionan el desarrollo por razones de desigualdad socioeconómica, patrones culturales patriarcales, discriminatorios y violentos, la división sexual del trabajo y la

concentración del poder. Ello se puede evidenciar mediante el análisis de algunas variables; en este caso, se analiza contaminación, agua, energía, actividades económicas tradicionales, educación, analfabetismo, tenencia de la tierra, participación y gobernanza, salud, población económicamente activa ocupada, sectores laborales, condiciones de vivienda, entre otros.

- Los impactos diferenciados se dan en diversos componentes: territoriales (naturaleza, ecosistemas o ambiente), sociales, económicos, culturales y políticos (organización comunitaria). El análisis realizado con enfoque de género es transversal a estos componentes; asimismo, los impactos diferenciados no son aislados por componente, sino que se relacionan entre sí. Por tanto, los impactos diferenciados están interconectados y la profundización de uno puede repercutir en los otros de manera directa e indirecta, así como también la realización de políticas, planes y proyectos, entre otras acciones, pueden lograr superar alguna brecha y repercutir positivamente en las diferentes áreas de la vida de las mujeres y jóvenes del sur andino.
- Impacto diferenciado 1: Afectación por contaminación. Las personas entrevistadas coincidieron que la principal afectación respecto a contaminación es el agua. La afectación diferenciada de las mujeres a la contaminación se relaciona principalmente con las labores domésticas o trabajo reproductivo (cuidado). En ese sentido, el agua es un componente primordial para cuestiones de cocción, limpieza de vivienda, aseo personal y salubridad; asimismo, su calidad y cantidad en las fuentes primarias (lagos, lagunas, ríos, canales, entre otros) aseguran el bienestar del ecosistema y en particular de la calidad de suelo, la vegetación y la fauna; esto último supone también la sostenibilidad de las actividades productivas tradicionales (agropecuario) de las familias de la zona de interés. El abastecimiento de agua de fuentes primarias para consumo a nivel provincial en el área rural es del 23 %, 35 % y 59 % para las familias en las provincias de Cotabambas, Chumbivilcas y Espinar respectivamente. A nivel del área rural de los distritos de interés, en las zonas de mayor dependencia familiar se encuentran los distritos de Espinar (68 %), Velille (60 %), Coporaque (50 %), Chamaca (40 %), Haquira (38 %) y Chalhuanahuacho (35 %). Por tanto, es un tema de vital importancia y se entiende la preocupación frente a los posibles impactos a razón de su dependencia al recurso desde las fuentes primarias. Por otro lado, la afectación al agua también supone afectación a la salud de sus animales, como refieren en las entrevistas, lo cual les genera malestar, reducción de crías por abortos y malformaciones, e incluso la muerte de sus animales; ello afecta su abastecimiento de bosta, que es fuente importante de energía para la cocción de alimentos. Tal es así que la bosta es la principal fuente de energía para cocción de las familias en los distritos de Chalhuanahuacho I (47 %), Chamaca (84 %), Velille (59 %) y en la zona rural de los distritos de Espinar (96 %) y Coporaque (94 %). Finalmente, también se recogió información respecto a la desaparición de flora y fauna en las riberas de los ríos.
- Impacto diferenciado 2: Afectación a la salud. Las entrevistadas manifestaron que son las mujeres quienes se involucran en las acciones referidas a salud y bienestar en las comunidades, reforzando con ello el rol de cuidadoras (trabajo reproductivo) tan presente en todo el análisis. En las entrevistas mencionaron que existen diferentes aspectos en la salud que les genera

preocupación. Respecto a la salud física, refirieron la preocupación en particular en Espinar sobre las personas que tienen metales pesados en la sangre. La salud mental en lo referido a las preocupaciones respecto a sus tierras y la posibilidad de despojo, su identidad y la tensión por posibles enfrentamientos; esto es latente por el incumplimiento de compromisos y amenazas a las personas de las comunidades. Por otro lado, en lo que respecta a la infraestructura de salud, las comunidades cuentan con postas médicas atendidas por una enfermera y un encargado; refieren que no hay una atención especializada, de calidad ni oportuna; frente a la pandemia del Covid-19, el sistema no respondió a las necesidades y utilizaron plantas medicinales, aplicaron sus conocimientos y prácticas ancestrales. Con ello, se refuerza la necesidad y dependencia del óptimo estado de sus ecosistemas, a fin de dar respuesta también a sus necesidades de salud. En cuanto a los datos de salud del Censo, las personas con algún tipo de discapacidad se encuentran en mayor porcentaje en el distrito de Coporaque (15 %) y en menor medida en el distrito de Chamaca (8 %); en todos los casos, las principales discapacidades son la imposibilidad de ver, movilizarse o caminar, y la audición; para su atención no cuentan con medios ni infraestructura adecuada. Finalmente, respecto al seguro de salud, las familias cuentan principalmente con el Sis. Y para dar respuesta a los friajes, las viviendas son principalmente de adobe, los pisos de la vivienda de tierra y los techos de planchas de calamina.

- Impacto diferenciado 3: Afectación de las condiciones de trabajo y uso del tiempo. El trabajo en el sector minero, según las mujeres entrevistadas, es temporal, reducido y principalmente orientado para los hombres de las familias en las zonas de interés de estudio. Esto se evidencia en la ocupación por sectores de los hombres y mujeres pertenecientes a la población económicamente activa ocupada (PEA ocupada). Cabe señalar que la población en edad de trabajar (PET) en la zona es paritaria; sin embargo, la población económicamente activa (PEA) es significativamente reducida en mujeres en la zona de interés, llegando la PEA respecto a la PET mujeres a ser en Mara, Haquira y Colquemarca el 25,8 %, 25,4 % y 29,6 % respectivamente; este dato se reduce aún más si se analiza la PEA ocupada mujeres. Asimismo, los sectores de trabajo de la PEA ocupada mujeres se concentra en el sector agrícola y ganadero, y servicios principalmente; en el caso de los hombres, la PEA ocupada en los distritos de Velille, Chalhuanhuacho y Espinar se concentran en el sector minero, luego en términos generales todos los distritos la PEA ocupada hombres se ubican en el sector agricultura y ganadería, minería y construcción. Estos sectores de trabajo también suponen una brecha salarial y aprovechamiento de beneficios que proporciona la minería, que es principalmente laboral masculina. Así, la división sexual del trabajo es marcada; mayoritariamente las labores de reproducción son realizadas y gestionadas por las mujeres, mientras que los hombres son responsables de ejercer el trabajo productivo, saliendo del espacio familiar en búsqueda de trabajos que frecuentemente son eventuales, informales y poco remunerados.
- Impacto diferenciado 4: Afectación en los nudos estructurales de género. Los nudos estructurales –definición desarrollada por la CEPAL– suponen desigualdades socioeconómicas y persistencia de

la pobreza en el marco de ingresos desiguales, brechas salariales, acceso diferenciado a la tierra y educación; así también, patrones culturales patriarcales, discriminatorios y violentos, división sexual del trabajo e injusta división social del cuidado, donde las mujeres asumen la mayor responsabilidad. Y finalmente, concentración del poder y jerarquías. En ese sentido, existen brechas de educación a nivel nacional y en particular en la zona de interés, donde las mujeres son quienes se encuentran en mayor proporción en los niveles educativos básicos o sin nivel educativo. Tal es así que, del total de personas analfabetas, más del 70 % son mujeres. En las zonas de interés existe un porcentaje importante de personas mayores de 15 años analfabetas, donde también son las mujeres quienes representan la mayoría. Por otro lado, la violencia de género es algo que destaca en diversas investigaciones referidas a género y actividades extractivas; las mujeres entrevistadas identifican esa violencia desde diferentes aristas, como es la violencia en el ámbito privado (violencia doméstica) y la violencia en el ámbito público en el contexto de un conflicto ambiental. Las mujeres entrevistadas coincidieron en que el machismo sigue presente de manera predominante en las familias de Cotabambas, Espinar y Chumbivilcas; así mismo, las opiniones recogidas indican –unánimemente– que las mujeres son las principales víctimas de violencia verbal, física, psicológica y sexual. Otro de los nudos estructurales identificados es la tenencia de la tierra, donde las mujeres se encuentran en desventaja en tanto acceso a la tenencia y a la extensión.

- Impacto diferenciado 5: Afectación en la organización comunitaria. La participación de las mujeres en minería ha variado con los años en respuesta a la organización de las empresas mineras en su territorio y las externalidades positivas y negativas que han generado y generan; cada vez más participan con voz propia en las asambleas; asimismo, las mujeres se organizan también para hacer frente a los conflictos socioambientales. Otra dimensión importante es el aspecto organizativo cultural, es decir, el vínculo que existe (y persiste) de las personas y en particular de las mujeres con su territorio.
- El machismo es un problema imperante que atraviesa distintos ámbitos de la vida personal, familiar y comunitaria. Por otro lado, se evidencia opiniones arraigadas a pensamientos conservadores respecto a los valores de una mujer: sumisa, callada, de su casa, dedicada a su esposo e hijos.
- La mayor dificultad que vivieron durante la pandemia está relacionada a la escasa infraestructura tecnológica, pues no cuentan con antenas o fibra óptica que les provea de una adecuada conexión de internet. El reto en el avance hacia una educación de calidad se desvanece debido la brecha tecnológica, lingüística y por la gran tasa de analfabetismo que existe.

## Recomendaciones

- Los impactos diferenciados respecto a contaminación, salud, condiciones del trabajo, desigualdades socioeconómicas y organización comunitaria, es diversa, en tanto abarcan lo personal, familiar y comunitario. Estas problemáticas no son homogéneas y en contextos de minería pueden profundizarse de manera negativa, sobre todo para las mujeres y las y los jóvenes, en caso no se consideren políticas, planes y programas, entre otras acciones, que focalicen la problemática estructural y los nudos que impiden el desarrollo equitativo.
- Estas políticas, planes, programas y acciones (en adelante políticas) se deben engranar de manera multisectorial y multinivel. Es decir, la necesidad de transversalizar el enfoque de género (TEG) es un requerimiento que debe estar presente en los planes de desarrollo a todo nivel (comunitario, distrital, provincial y regional); asimismo, se reconoce la TEG como requerimiento para alcanzar los objetivos de desarrollo sostenible asumidos por nuestro país. Por ello, la TEG debe estar presente en las políticas sectoriales referidas al ambiente y en particular a la contaminación y sus impactos de manera diferenciada, monitoreos participativos de fuentes de agua que posibiliten la alerta y reacción inmediata a fin de evitar afectaciones en la salud, las actividades productivas y el ecosistema. Políticas de salud que incluyan aspectos de salud física, mental y reproductiva; asimismo, que posibiliten el diálogo intercultural y reconozcan de manera positiva los saberes y prácticas de las comunidades. Políticas de trabajo que incorporen a las mujeres de manera integral. En este sentido, el fortalecimiento de capacidades es una política sectorial en educación que beneficiará a las comunidades en tanto se pueda acceder a trabajos más estables y mejor remunerados. En términos sectoriales, el fortalecimiento de capacidades es fundamental en diversas áreas, pues potenciaría la reducción o cierre de brechas en varios de los aspectos mencionados en la investigación, como la educación, el trabajo y la gobernanza principalmente. Finalmente, es fundamental contar con políticas de reducción y eliminación de la violencia, que es muestra de la cultura machista que se evidencia en las zonas de interés.
- Por otro lado, la TEG no se ubica solo en el sector público a nivel multisectorial y multiactor, sino que también supone acciones en el quehacer de las instituciones privadas, y en particular debiera evidenciarse en las acciones de relacionamiento y proyectos impulsados por las empresas mineras del entorno inmediato. Esto, en tanto responsabilidad social empresarial, planes de relacionamiento comunitario y proyectos de desarrollo impulsados por las empresas. Poner en práctica la TEG supone reducir y no atenuar las desigualdades de género preexistentes en las zonas de interés.



## Bibliografía

- Amat y León, P. (2015). *Transitando caminos: Mujeres y minería*. Filomena Tomaira Pacsi, Servicios de la Mujer Minera, Lima.
- AWID. (2004) "Interseccionalidad: Una herramienta para la justicia de género y la justicia económica". En: *Derechos de las mujeres y cambio económico N.º 9*. Agosto de 2004. Recuperado de: [https://www.awid.org/sites/default/files/atoms/files/interseccionalidad\\_-\\_una\\_herramienta\\_para\\_la\\_justicia\\_de\\_genero\\_y\\_la\\_justicia\\_economica.pdf](https://www.awid.org/sites/default/files/atoms/files/interseccionalidad_-_una_herramienta_para_la_justicia_de_genero_y_la_justicia_economica.pdf)
- Blanco, C. y Dongo, M. (2019). *Género e industrias extractivas en América Latina: Medidas estatales frente a impactos diferenciados en las mujeres*. Lima: DAR.
- Butler, J. (2010) El transgénero y el espíritu de la revuelta. *Minerva*, 3. 47-51.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL. (2011) El salto de la autonomía: De los márgenes al centro. Informe Anual 2011. Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe. Santiago de Chile. Recuperado de: <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3931/S2011102.pdf?sequence=1>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL. (2017). 40 años de la Agenda Regional de Género (LC/G.2682/Rev.1). Santiago de Chile.
- CooperAcción (2015). Informe Especial Caso «Las Bambas». CooperAcción. Recuperado de: <https://cooperaccion.org.pe/publicaciones/2114/>
- CooperAcción (2022). Boletín Actualidad Minera. Recuperado de: <https://cooperaccion.org.pe/wp-content/uploads/2022/06/boletin-comprimido.pdf>
- Cuadros, J. (2010) Impactos de la minería en la vida de hombres y mujeres en el sur andino: Los casos Las Bambas y Tintaya. Una mirada desde el género y la interculturalidad. CooperAcción. Recuperado de: <https://cooperaccion.org.pe/publicaciones/impactos-de-la-mineria-en-la-vida-de-hombres-y-mujeres-en-el-sur-andino-una-mirada-desde-el-genero-y-la-interculturalidad-los-casos-las-bambas-y-tintaya/>
- Earth Rights International, IDL y Coordinadora Nacional de Derechos Humanos (2019). Informe Convenios entre la Policía Nacional y las empresas extractivas en el Perú: Análisis de las relaciones que permiten la violación de los derechos humanos y quiebran los principios del Estado democrático de Derecho.
- Flores, C. y Ávila, G. (2021) La cadena de suministro de cobre y retos para la gobernanza en el caso Las Bambas. CooperAcción.

- Instituto Nacional de Estadística e Informática, INEI (2021). Perú: Brechas de género 2020. Avances hacia la igualdad de mujeres y hombres. Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). Perú. Recuperado de: [https://www.inei.gov.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones\\_digitales/Est/Lib1801/libro.pdf](https://www.inei.gov.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1801/libro.pdf)
- Jenkins, K. y Rondón, G. (2015) "Eventually the mine will come": women anti-mining activists' everyday resilience in opposing resource extraction in the Andes. *Gender & Development*, doi: 10.1080/13552074.2015.1095560.
- Jenkins, K. (2014a). "Unearthing Women's Anti-Mining Activism in the Andes: Pachamama and the 'Mad old Women'". En: *Antipode*, vol. 47, núm. 2, 442-460.
- Jenkins, K. (2014b). Women, mining and development: An emerging research agenda. En: *The Extractive Industries and Society, Volume 1, Issue 2*. <https://doi.org/10.1016/j.exis.2014.08.004>
- Jenkins, K. y Rondón, G. (2015) 'Eventually the mine will come': Women anti-mining activists' everyday resilience in opposing resource extraction in the Andes. *Gender & Development*, 23:3, 415-431, DOI: 10.1080/13552074.2015.1095560(2014b).
- Leyva, A. (2018). Las Bambas, la carretera que nadie aprobó: Informe legal sobre los problemas e irregularidades en el transporte de concentrados e insumos. CooperAcción. Recuperado de: <https://cooperaccion.org.pe/publicaciones/las-bambas-la-carretera-que-nadie-aprobo-informe-legal-sobre-los-problemas-e-irregularidades-en-el-transporte-de-concentrados-e-insumos/>
- Pérez, L. De la Puente y Ugarte, D. (2019). *Las cuidadoras de los mineros: Género y gran minería en Cotabambas*. Universidad del Pacífico. Recuperado de: <https://repositorio.up.edu.pe/bitstream/handle/11354/2491/DI12.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, PNUMA (2020). *Género y medio ambiente: Un análisis preliminar de brechas y oportunidades en América Latina y el Caribe*. Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, Panamá. Recuperado de: [https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/34929/GEN\\_ES.pdf?sequence=2&isAllowed=y](https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/34929/GEN_ES.pdf?sequence=2&isAllowed=y)
- Roche, C.; Sinclair, L.; Spencer, R.; Luke, H.; Brueckner, M.; Knowles, S.; Paul, M. (2021) A mining legacies lens: from externalities to wellbeing in extractive industries. *The Extractive Industries and Society*, Vol. 8, Issue 3.

Scott, J. (1990): "El género, una categoría útil para el análisis histórico". En: Historia y género: Las mujeres en la Europa moderna y contemporánea. James y Amelang y Mary Nash (eds.). Edicions Alfons el Magnanim, Institució Valencina d'Estudis i Investigació. Recuperado de: [https://www.fundacionhenrydunant.org/images/stories/biblioteca/derechos\\_economicos\\_sociales\\_culturales\\_genero/El%20Genero%20Una%20Categoria%20Util%20para%20el%20Analisis%20Historico.pdf](https://www.fundacionhenrydunant.org/images/stories/biblioteca/derechos_economicos_sociales_culturales_genero/El%20Genero%20Una%20Categoria%20Util%20para%20el%20Analisis%20Historico.pdf)

Silva Santisteban, R. (2017). *Mujeres y conflictos ecoterritoriales: Impactos, estrategias, resistencias*. Lima, Perú. Disponible en: [https://www.demus.org.pe/wp-content/uploads/2018/02/Mujeresyconflictos\\_Convenio.-2017.pdf](https://www.demus.org.pe/wp-content/uploads/2018/02/Mujeresyconflictos_Convenio.-2017.pdf)

Soria, L. (2017). Liderazgos femeninos en contextos mineros: Caso Tintaya en Espinar, Cusco. Tesis para optar el grado académico de Magíster en Género, Sexualidad y Políticas Públicas. PUCP.

## **1. Anexos: Tablas estadísticas**

Las tablas estadísticas se encuentran en: <https://acortar.link/2FZrdw>





# **ESTUDIO SOBRE LOS COMPONENTES DE LOS DERECHOS HUMANOS ASOCIADOS CON LA ACTIVIDAD MINERA**

**Gabriela Adrianzén García-Bedoya**

---



El presente documento sobre minería y derechos humanos forma parte del proyecto “Alianza de oro: Experiencia andina de defensa de los derechos humanos frente a la actividad minera” que se lleva a cabo en Perú, Ecuador y Bolivia. Este es un proyecto financiado por la Comisión Europea y se enmarca en el Lote 1: Empresas y Derechos Humanos.

Este producto responde al objetivo “A3.1.1 Sistematización de estudios conjuntos, comparados y regionales de capitalización de buenas prácticas sobre debida diligencia de empresas y cooperativas mineras y de gobernanza local”; específicamente a la subactividad “Producción de estudios locales y regionales sobre los componentes de los derechos humano9s asociados con la actividad minera”. En ese sentido, este documento brindará una serie de conceptos, así como un marco normativo internacional y nacional que sirvan como herramientas de incidencia de las comunidades alrededor de los proyectos mineros ante los gobiernos locales, las empresas y el gobierno nacional. Los sujetos del proyecto son las organizaciones de la sociedad civil, con especial atención a las organizaciones de mujeres y jóvenes.

El documento se inicia con un recorrido por los derechos humanos, desde sus orígenes y luego por los principales instrumentos jurídicos internacionales que amparan esos derechos. Se profundiza en aquellos que se consideran los derechos vulnerados en los contextos de producción minera y se revisa la legislación nacional sobre los mismos. Luego se adentra en el nuevo marco de derechos humanos, seguridad y empresas, y se expone los instrumentos internaciones y nacionales que los acogen y los compromisos del Estado peruano para su logro efectivo. Finalmente, se muestra cómo estos derechos vienen vulnerándose en la zona minera del denominado corredor sur andino. El documento parte de la premisa de que un mejor conocimiento del marco de los derechos humanos permitirá utilizarlos para la incidencia, en su sentido más normativo, a través de la exigencia de su cumplimiento por el gobierno –y los actores privados cuando sea posible–, pero además en la demanda de servicios que acompañen dichos derechos.

Finalmente, se espera que el documento invite a una comprensión de los derechos humanos como un marco que habilita una discusión más amplia, que permita cuestionar sus propias premisas de desarrollo y con ello generar nuevas reflexiones.

# OBJETIVOS Y METODOLOGÍA

## Objetivo general

- Desarrollar una serie de conceptos vinculados a los derechos humanos, en especial a los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, de las mujeres y pueblos indígenas; así como los recientes instrumentos sobre las relaciones entre derechos humanos y empresas privadas, especialmente en contextos mineros, teniendo como caso el llamado corredor minero del sur andino. La elaboración de este documento responde al objetivo de construir y difundir el conocimiento pertinente para los fines de la acción en el marco del componente asignado al CBC minería y gobernanza local.

Esta información debe servir como material para las comunidades en sus acciones de incidencia hacia las autoridades locales y de negociación con las empresas. Así mismo, debe constituir un insumo de amplia difusión para los miembros del proyecto, las comunidades y otras organizaciones que trabajan en defensa de los derechos humanos, en función de la multiplicación de los efectos de la acción.

## Objetivos específicos

- Difundir el origen de los derechos humanos y el funcionamiento del sistema universal.
- Fomentar la ampliación de derechos relacionados con las mujeres, los pueblos indígenas, el medio ambiente y los objetivos de desarrollo sostenible. Reconocer a los nuevos sujetos y sus responsabilidades en lo referido a derechos humanos, seguridad y empresas.
- Identificar las afectaciones a los derechos humanos en la región surandina. El presente documento busca desarrollar estos objetivos específicos con el fin de permitir una adecuada comprensión de la interrelación entre los derechos humanos y la industria minera.

## Metodología

Para la realización de esta investigación se ha consultado fuentes secundarias, estudios de caso, documentos del sistema de derechos humanos, así como literatura gris producida por organizaciones no gubernamentales o similares. Se ha sistematizado y ordenado la información para facilitar un abordaje sencillo de la problemática.

## Orígenes de los derechos humanos

El reconocimiento de los derechos tiene un carácter progresivo. Se produjo una primera clasificación, ampliamente aceptada, propuesta por T. H. Marshall que habla de generaciones de derechos.

La primera generación es la de los derechos civiles, referidos al individuo, que incluyen la libertad personal, de pensamiento, de religión, de reunión y económica, los cuales se entienden de forma negativa, es decir, son lícitos mientras no violen los derechos del otro, y suponen una posición de abstención o no impedimento de parte del Estado, como una forma de protección del individuo frente a éste.

La segunda generación, es la de los derechos políticos, vinculados a la formación de los estados democráticos representativos, como el derecho de asociación política y los derechos electorales, entre otros. Permiten una libertad activa en la medida que posibilitan al ciudadano decidir la dirección política del Estado.

Posteriormente, en el marco del desarrollo industrial surgieron los derechos sociales, que implican el derecho al trabajo, la educación, la salud y la protección social. Frente a estos, el Estado requiere tener un comportamiento activo pues debe garantizarlos. De acuerdo con Mateucci, hemos pasado de la convicción de un individualismo autosuficiente –liberal– a un reconocimiento de la fragilidad del ser humano, por lo que se ha dado el paso de un Estado ausente a uno garante, sobre todo cuando se reconoce a una serie de grupos excluidos y marginados (2000: 480).

De otra parte, es importante tener una visión crítica de los derechos humanos, comprendiéndolos como un proceso histórico, cambiante e inacabado. Como sugiere Maqueira, los derechos humanos son también un espacio de pactos, debates y negociaciones en un contexto de desigualdad entre países, marcos de referencia, grupos, etc. (Maqueira, 2006: 9). Por ello resulta importante verlos tanto desde los beneficios y oportunidades que ofrecen como desde sus carencias. Maqueira no deja de señalar que estas transformaciones han incluido la aceptación de los derechos colectivos, dando una mayor pluralidad al sistema de Naciones Unidas, a diferencia de sus momentos iniciales. Es necesario pensar, asimismo, cuáles son las consecuencias de que los derechos humanos sean el lenguaje predominante de la justicia social, y cuáles son los lenguajes que están quedando por fuera. Las transformaciones históricas han permitido la emergencia de nuevos movimientos sociales que demandan ser escuchados e incorporados como titulares de derechos, y son los mismos sujetos los que evidencian las contradicciones entre los ideales y la realidad de los derechos humanos y redefinen sus contenidos y extensión (Maqueira, 2006: 48). En ese sentido, cabe resaltar dos movimientos que

han logrado una redefinición de los derechos humanos: las mujeres vía el movimiento feminista y el movimiento indígena. Por otra parte, las transformaciones sociales y políticas han dado lugar a la presencia de diversos colectivos y a múltiples necesidades que han sido recogidas por el movimiento de derechos humanos, como las personas con discapacidad, adultos mayores, la diversidad sexual, así como exigencias de justicia ambiental y climática, la soberanía alimentaria, o los derechos a la movilidad humana, que, además, ratifican la necesidad de abordajes supranacionales que requieren pactos a nivel global (2006:49).

## Derecho internacional de los derechos humanos

En 1945 se firmó la Carta de la Organización de Naciones Unidas. Es el tratado internacional que funda la Organización y desarrolla su funcionamiento y fines, dando lugar a una serie de órganos y mecanismos, los cuales han cambiado o se han ampliado en relación con este momento inicial<sup>1</sup>. El Consejo de Derechos Humanos. Es un órgano subsidiario compuesto por 47 integrantes, elegidos por la mayoría de miembros de la Asamblea General por un máximo de dos periodos consecutivos de tres años.

- Examen periódico universal. Desde 2006.
- La Comisión de Derechos Humanos. Entre 1946 y 2006. Fue sustituida por el Consejo de Derechos Humanos. Los procedimientos especiales de la Comisión de Derechos Humanos. Procedimiento de reclamación del Consejo de Derechos Humanos.

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), que junto con la Declaración se conocen como la Carta de Derechos, se aprobaron en 1966 y entraron en vigor en 1976. Existen nueve tratados fundamentales y sus respectivos protocolos facultativos en el denominado sistema universal de los derechos humanos. Cada tratado da origen a un “órgano creado en virtud del tratado”<sup>2</sup>, el cual también se denomina Comité. Los estados están en la obligación de entablar un diálogo con estas instancias. Un protocolo facultativo<sup>3</sup> complementa un tratado de derechos humanos ya existente, solo para los Estados que ya hayan aceptado las obligaciones de un tratado principal –lo hayan ratificado– y que pueden optar por ser parte de los protocolos facultativos. Estos crean procedimientos que permiten que personas y grupos de personas presenten reclamos formales cuando los Estados violen derechos reconocidos en un tratado de derechos humanos. Los órganos creados en virtud de tratados son el Comité contra la Tortura, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y el Comité contra la Desaparición Forzada, y pueden poner en marcha investigaciones si reciben información sobre violaciones importantes, graves o sistemáticas de las convenciones en un Estado parte.

En el marco de la IX Conferencia Internacional en Bogotá, el 2 de mayo de 1948 se aprobó la

1 Para ampliar información consultar los siguientes enlaces.

2 <https://www.ohchr.org/SP/HRBodies/Pages/HumanRightsBodies.aspx>

3 <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/coreinstruments.aspx>

Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. La Organización de Estados Americanos (OEA) fue creada el 30 de abril de 1948. Posteriormente en 1969 en San José de Costa Rica, la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos redactó la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José), que entró en vigor en 1978. Esto dio lugar al Sistema Interamericano de Derechos Humanos, compuesto por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH). La Corte aplica e interpreta la Convención Americana; a través de una función contenciosa (decidir sobre controversias entre Estados), le corresponde definir si un Estado ha violado los derechos de La Convención, la supervisión de sentencias y una función consultiva<sup>4</sup>.

## El derecho a la salud

Para los fines de este documento interesa especialmente profundizar en los alcances del derecho a la salud consignados en el artículo 12 del PIDESC. Es importante mencionar que en la Declaración, el derecho a la salud fue señalado como “derecho a un nivel de vida adecuado”, por lo cual desde el PIDESC se hace referencia explícita al derecho a la salud, el cual ha sido ratificado por todos los Estados.

### Artículo 12

1. Los Estados Parte en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental.
2. Entre las medidas que deberán adoptar los Estados Parte en el Pacto a fin de asegurar la plena efectividad de este derecho, figurarán las necesarias para:
  - a) La reducción de la mortinatalidad y de la mortalidad infantil, y el sano desarrollo de los niños;
  - b) El mejoramiento en todos los aspectos de la higiene del trabajo y del medio ambiente;
  - c) La prevención y el tratamiento de las enfermedades epidémicas, endémicas, profesionales y de otra índole, y la lucha contra ellas;
  - d) La creación de condiciones que aseguren a todos asistencia y servicios médicos en caso de enfermedad.

Para poder clarificar las características del derecho a la salud, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales produjo la Observación General N.º 14 (2000).

## **Observación general N.º 14 (2000) El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud (artículo 12 del PIDESC)**

Esta Observación<sup>5</sup> se aprobó en el 22 periodo de sesiones del Comité. Señala que es el PIDESC el tratado que contiene el artículo más exhaustivo del derecho internacional de los derechos humanos sobre el derecho a la salud.

- La salud es un derecho humano fundamental e indispensable para el ejercicio de los demás derechos humanos (1). El Comité interpreta el derecho a la salud como un derecho inclusivo que no sólo abarca la atención de salud oportuna y apropiada sino también los principales factores determinantes de la salud, como acceso al agua limpia potable y a condiciones sanitarias adecuadas, suministro adecuado de alimentos sanos, nutrición adecuada, vivienda apropiada, condiciones sanas en el trabajo y el medio ambiente, acceso a la educación e información sobre cuestiones relacionadas con la salud, incluida la salud sexual y reproductiva, y participación de la población en todo el proceso de adopción de decisiones (11). La disposición relativa a “la reducción de la mortinatalidad y de la mortalidad infantil, y el sano desarrollo de los niños”<sup>6</sup> se puede entender como que es preciso adoptar medidas para mejorar la salud infantil y materna, los servicios de salud sexuales y genésicos (incluye pasar sin peligros las etapas de embarazo y parto), además la planificación de la familia, los servicios obstétricos de urgencia y el acceso a la información (14).
- Los Estados tienen la obligación de adoptar medidas contra los peligros que para la salud representan la contaminación del medio ambiente y las enfermedades profesionales, así como contra cualquier otra amenaza que se determine mediante datos epidemiológicos. Con tal fin, los Estados deben formular y aplicar políticas nacionales con miras a reducir y suprimir la contaminación del aire, el agua y el suelo, incluida la contaminación causada por metales pesados tales como el plomo procedente de la gasolina (36).
- Las violaciones de las obligaciones de proteger proceden del hecho de que un Estado no adopte todas las medidas necesarias para resguardar, dentro de su jurisdicción, a las personas contra las violaciones del derecho a la salud por terceros (...) y el no promulgar o hacer cumplir las leyes a fin de impedir la contaminación del agua, el aire y el suelo por las industrias extractivas y manufactureras. (51)

## **Instrumentos regionales**

El derecho a la salud en el Sistema Americano se desarrolla en el Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de 1988, conocido como Protocolo de San Salvador, el cual señala que toda persona tiene “derecho a la salud, entendida como el disfrute del más alto nivel de bienestar físico, mental y social”. Así mismo, hace un llamado a atender a los grupos vulnerables por su condición de pobreza.

5 Los párrafos correspondientes a la Observación General se han colocado entre paréntesis. Consultar en <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/1451.pdf>

6 Según la OMS, la tasa de mortinatalidad ya no suele utilizarse; en sustitución de ella se utilizan las tasas de mortalidad infantil y de niños menores de 5 años.

## Relator Especial

La Comisión de Derechos Humanos (actualmente Consejo de Derechos Humanos) en 2002 creó el mandato del Relator Especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental. El Perú ha recibido su única visita del relator especial en el año 2004<sup>7</sup> y ya en ese momento se identificó la contaminación de la industria minera y su impacto en las poblaciones vulnerables: Los problemas de salud relacionados con el medio ambiente surgen por la falta de acceso al agua apta para el consumo, los servicios de saneamiento inadecuados y la contaminación ocasionada por las industrias de extracción, y repercuten en la salud y el sustento de las comunidades de todo el Perú. Estos problemas afectan de forma desproporcionada a los grupos vulnerables, como las personas que viven en la pobreza, los indígenas y los niños. (52)

Diversas voces señalan que el derecho a la salud no está reconocido de manera explícita como derecho fundamental en la actual Constitución de 1993<sup>8</sup> y por ende no está del todo garantizado. Esta reflexión se ha profundizado luego de la crisis del Covid-19 y la imposibilidad del Estado de afrontar adecuadamente las necesidades sanitarias de la población en el ámbito público y su función reguladora en el ámbito privado.

## Derechos humanos de las mujeres

En la Sexta Conferencia Internacional de Estados Americanos (La Habana, 1928), mujeres de toda la región exigieron la adopción de un Tratado de Igualdad de Derechos; si bien este no fue aprobado, se tomó la decisión de crear la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM).

En la Carta de las Naciones Unidas de 1945 se señaló de manera explícita que “la fe en los derechos fundamentales del hombre en la dignidad y el valor de la persona humana en igualdad de derechos de hombres y mujeres y de las naciones grandes y pequeñas” (Folguera, 2006: 91). Esta importante mención tuvo entre sus promotoras a Eleanor Roosevelt, quien también fue una de las actrices clave para que en 1946 se creara la Comisión sobre la Condición Social y Jurídica de la Mujer (CSW por sus siglas en inglés), que dio lugar a una serie de convenciones, como la de derechos políticos de las mujeres en 1952 y la del consentimiento para el matrimonio en 1962, entre otras.

7 E/CN.4/2005/51/Add.3 4 de febrero de 2005.

8 En el artículo 9 se señala que “El Estado determina la política nacional de salud. El Poder Ejecutivo norma y supervisa su aplicación...”. No se explicita el derecho a la salud.

# Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la Mujer (Cedaw)<sup>9</sup>

Fue aprobada en 1979. Si bien la no discriminación por razones de sexo ya estaba presente en los pactos mencionados, este documento explica su particularidad, definiendo la discriminación contra las mujeres como: “Toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera” (art. 1).

Sus siguientes artículos se refieren a sus derechos de nacionalidad, participación política, educación y empleo. Con relación a la salud, se garantiza atención durante el embarazo, el parto y el puerperio. El artículo 14 es la única disposición de los tratados de derechos humanos en que se aborda la situación de la mujer rural, su papel en la supervisión de la familia y su trabajo no remunerado. Se indica que los Estados deben garantizar su participación en el desarrollo en igualdad de condiciones, participación en la planificación, atención en salud, seguridad social, educación, participación en cooperativas o similares, el acceso a crédito y a condiciones de vida adecuada (vivienda, agua y saneamiento, electricidad, transporte y comunicaciones). Además, es importante su mención a los derechos reproductivos, como el derecho a elegir el número de hijos y las iguales obligaciones de hombres y mujeres frente a la crianza.

Las feministas han llamado la atención sobre cómo toda formulación inicial de derechos se caracterizó por la exclusión de la experiencia de las mujeres, por lo cual su incorporación no debería pasar no solo por agregarlas sino transformar la concepción de los derechos mismos (Folguera, 2006: 55). En esa línea, un importante aporte del feminismo es haber logrado que los derechos humanos incluyan aquello que se refiere a la esfera privada: los derechos reproductivos y el derecho a una vida libre de violencia de género contra las mujeres en la esfera doméstica y pública.

La Cedaw pide a todos los Estados parte que presenten informes periódicos al Comité; además, su Protocolo Facultativo permite a los Estados parte acceder a que se acepten reclamaciones individuales y se inicien procedimientos de investigación. Esto último es importante puesto que permite que los titulares de derechos puedan acudir a este organismo para su pronunciamiento<sup>10</sup>. El procedimiento de investigación se inicia cuando se envía información al Comité, el cual debe indicar violaciones graves o sistemáticas por un Estado parte. El Estado envía sus observaciones y, sobre ello, el Comité define un experto para la elaboración de un informe, el cual puede incluir una visita al territorio del Estado si éste lo autoriza. Esto último solo es aplicable para algunos tratados.

<sup>9</sup> Cedaw, por sus siglas en inglés. <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/cedaw.aspx>

<sup>10</sup> El Comité Cedaw se pronunció en su resolución sobre el caso de L. C. contra el Perú sobre la vulneración a sus derechos por la ausencia de un protocolo de aborto terapéutico (legal desde 1924), lo que obligó al Estado peruano a aprobar un protocolo en 2014 y reparar a L. C. posteriormente.

## Conferencias de El Cairo y Beijing

En la década de los noventa, en la Conferencia sobre Población y Desarrollo de El Cairo (1994) y la Conferencia Mundial de Mujeres de Beijing (1995), se incorporó un nuevo punto de vista sobre el género y los Derechos Sexuales y Reproductivos (DSR). Además, en la Conferencia de Viena (1993) se expresó que los derechos de las mujeres son también derechos humanos. Es a partir de esta década que el término “género” se incorporó ampliamente en el vocabulario de las Naciones Unidas, junto con la demanda por los DSR, lo cual supuso la creación de oficinas o ministerios de la mujer.

El Estado peruano participó en ambas conferencias y, producto de ello, en 1996 se creó el PROMUDEH, el Ministerio de Promoción de la Mujer y Desarrollo Humano, siendo pionero en la región. En lo normativo, en la Constitución se reconoce el derecho fundamental a la igualdad ante la ley, en su artículo 2, donde se rechaza la discriminación por razones de sexo, raza, creencias, entre otras. El Estado ha desarrollado una serie de leyes y políticas para promover la igualdad, sin embargo, pese a los avances importantes en el acceso a la educación y al trabajo asalariado, el avance de la participación política y la reducción de la violencia de género contra mujeres y niñas ha sido más lento.

## Derechos de los pueblos indígenas

Entre las normas internacionales relativas a los pueblos indígenas podemos mencionar tres específicas:

- 🌀 Convenio sobre pueblos indígenas y tribales N.º 169. OIT. (1989)
- 🌀 Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas. (1992)
- 🌀 Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. (2007)

Los derechos de los pueblos indígenas se han ido incorporando dentro del derecho internacional a través de diversos instrumentos. Aquel que ha tenido mayor impacto por la pretensión de su carácter vinculante es el Convenio 169 de la OIT. En él se establece que se debe “consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas” en temas como las medidas legislativas o administrativas que les afecten, la prospección o explotación de recursos en su territorio, la enajenación de sus tierras, así como en temas educativos.

La Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas parte de reconocer que, si bien todos los pueblos son iguales, existe también el derecho a ser diferentes. por lo que “tienen derecho a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales” (Art. 5).

En el Perú, luego de los sucesos de Bagua (2009), el nuevo Congreso en funciones (2021) promulgó la Ley N° 29785, “Ley del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios, reconocido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)”. Esta ley definió los procedimientos del derecho a la consulta previa. Tuvo como uno de sus primeros pasos, la identificación de los que serían los titulares de derechos, es decir, quiénes estarían considerados como pueblos indígenas u originarios, para lo cual el Ministerio de Cultura (MINCUL) desarrolló un proceso de identificación a nivel nacional.

## Derecho a un ambiente sano

Este derecho se sostiene en una serie de instrumentos que pueden remontarse a la **Declaración de Estocolmo** de 1972, que en su primer principio afirma que “El hombre tiene el derecho fundamental a la libertad, la igualdad y el disfrute de condiciones de vida adecuadas en un medio de calidad (...) y tiene la solemne obligación de proteger y mejorar el medio ambiente para las generaciones presentes y futuras”.

La **Declaración de Río de Janeiro** (1992) señala que “Los seres humanos constituyen el centro de las preocupaciones relacionadas con el desarrollo sostenible. Tienen derecho a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza.”

La mencionada Observación 14 recuerda que “El mejoramiento de todos los aspectos de la higiene ambiental e industrial supone (...) la prevención y reducción de la exposición de la población a sustancias nocivas, tales como radiaciones y sustancias químicas nocivas u otros factores ambientales perjudiciales que afectan directa o indirectamente a la salud de los seres humanos.”<sup>11</sup>

En relación con los instrumentos regionales de derechos humanos, se tiene el Protocolo de San Salvador, firmado por el Perú, que señala en su artículo 11 que:

- 🌀 Toda persona tiene derecho a vivir en un medio ambiente sano y a contar con servicios públicos básicos.
- 🌀 Los Estados parte promoverán la protección, preservación y mejoramiento del medio ambiente.

En el 2017, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en su Opinión Consultiva 23/17, estableció que “los Estados tienen la obligación de prevenir daños ambientales significativos, dentro o fuera de su territorio, para lo cual deben regular, supervisar y fiscalizar las actividades bajo su jurisdicción que puedan producir un daño significativo al medio ambiente”.<sup>12</sup>

El Relator Especial sobre las obligaciones de derechos humanos y medio ambiente, en su informe de julio de 2018 a la UNGA, señala que “el derecho al medio ambiente es un derecho humano en sí mismo y de protección indispensable para el disfrute de otros derechos fundamentales, incluidos el derecho a la vida, a la salud, a la alimentación, al agua y al desarrollo” (CooperAcción, 2019: 24). El mismo relator, en su informe de febrero de 2018, remarcó la interdependencia entre los derechos

11 Consultar en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/1451.pdf>

12 [https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea\\_23\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_23_esp.pdf)

humanos y el medio ambiente, luego de lo cual propuso **"16 principios marco sobre los derechos humanos y el medio ambiente"**.

Dicho informe también precisa la necesidad de que el Estado garantice el cumplimiento de "obligaciones procesales (como las de proporcionar información, facilitar la participación y permitir el acceso a vías de recurso), obligaciones sustantivas (incluidas las que regulaban las entidades del sector privado) y obligaciones reforzadas en pro de quienes se encontraban en situaciones particularmente vulnerables"<sup>13</sup>. Además, se reconoce la necesidad de garantizar un entorno seguro y libre de hostigamiento a los defensores de derechos humanos y medio ambiente, incluida la reparación en caso de daño (principio 4).

La Corte IDH ha señalado que, como parte del contenido esencial del derecho humano al medio ambiente sano, los Estudios de Impacto Ambiental (EIA) deben cumplir con requisitos esenciales: ser realizados de manera previa por entidades independientes bajo la supervisión del Estado; abarcar el impacto acumulado, analizando de manera certera si los efectos individuales y acumulados de actividades existentes y futuras implican un riesgo de daño significativo al ambiente; y respetar las tradiciones y la cultura de pueblos indígenas que podrían verse afectados, concediéndoles participación mediante una consulta (CooperAcción, 2019: 25).

El Perú lo tiene consagrado como derecho fundamental en el artículo dos de la Constitución, donde reconoce el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida. Así mismo, la Ley General de Ambiente N.º 28611 (2005)<sup>14</sup> expresa:

Art. 1. Del derecho y deber fundamental. Toda persona tiene el derecho irrenunciable a vivir en un ambiente saludable, equilibrado y adecuado para el pleno desarrollo de la vida, y el deber de contribuir a una efectiva gestión ambiental y de proteger el ambiente, así como sus componentes, asegurando particularmente la salud de las personas en forma individual y colectiva, la conservación de la diversidad biológica, el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y el desarrollo sostenible del país.

## Objetivos de Desarrollo Sostenible

**Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)** y el sistema de derechos humanos se encuentran íntimamente vinculados, y expresan la conexión necesaria entre el desarrollo y los DD. HH. En ese sentido, pueden verse las metas de los ODS como una exigencia para concretar la consecución efectiva de los derechos humanos.

Se observa una fuerte vinculación de las metas de los 17 ODS con los temas que aborda este documento, en especial el medio ambiente. Esto permite una aproximación a situaciones relacionadas

13 Informe del Relator Especial sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible. Consejo de Derechos Humanos, 37º periodo de sesiones 2018. Revisar en: <https://undocs.org/es/A/HRC/37/59>

14 <https://www.minam.gob.pe/wp-content/uploads/2017/04/Ley-N%C2%B0-28611.pdf>

con posibles afectaciones en un contexto minero como el peruano: contaminación de suelos, agua, efectos en la salud, altos índices de desnutrición, impacto en pueblos indígenas, etc.

El Estado peruano tiene un **sistema de monitoreo y seguimiento a los indicadores de los ODS**, que puede ser consultado en línea, y al cual deberíamos acudir para exigir su cumplimiento; sin embargo, algunos indicadores no presentan información en dicho sistema. Como mencionaremos a lo largo de este informe, el incumplimiento de los instrumentos que el propio Estado firma y promueve suele ser una constante. Como algunos sugieren, en el Perú existe un exceso de leyes y marcos normativos, lo que no resulta en garantía de derechos.

El objetivo 16 hace referencia a la importancia de la gobernanza, y hace un llamado a una mejor comprensión de los vínculos entre el medio ambiente y la seguridad humana entendida como una forma de prevención de conflictos. De acuerdo con Naciones Unidas, en los últimos sesenta años el 40 % de los conflictos han estado vinculados a los recursos naturales y tienen el doble de probabilidades de recaer en el conflicto en los primeros cinco años. Como se verá más adelante, estos conflictos son también los mayoritarios en nuestro país, por lo cual tendremos una reflexión sobre ello.

# ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS

El Enfoque Basado en Derechos Humanos (EBDH) es definido por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas como “un marco conceptual para el proceso de desarrollo [...] basado en las normas internacionales de derechos humanos, y desde el punto de vista operacional, está orientado a la promoción y la protección de los derechos humanos”<sup>15</sup>.

Para Bregaglio *et al.*, el EBDH permite promover un desarrollo humano orientado a la repotenciación de las capacidades pero desde una perspectiva de satisfacción de derechos, lo cual obliga a ver las relaciones entre DD. HH., pobreza y desarrollo. En ese sentido, la autora señala que, gracias al avance del derecho internacional de los DD. HH., podemos entender la pobreza como privación de derechos humanos en tanto negación de desarrollo humano (oportunidades y capacidades) y finalmente el cumplimiento de los derechos humanos se convierte en el estándar mínimo de satisfacción de condiciones para la vida (2014:18). Esto supone prestar especial atención a las necesidades de los grupos más vulnerables, es decir, aquellas poblaciones que por distintas circunstancias políticas, sociales y económicas se encuentran en una situación de mayor riesgo e indefensión para ejercer sus derechos y libertades.

El EBDH propone replantear los objetivos del desarrollo en términos de derechos, lo que supone que los objetivos de una política o intervención deben procurar el ejercicio, la promoción o el respeto y la garantía del derecho. Además, como los DD. HH. son indivisibles, se debe tener en cuenta cuáles son los demás derechos humanos que se ven afectados (promovidos, garantizados, defendidos) con la intervención (Bregaglio, 2014: 22).

Si bien Bregaglio afirma que no hay jerarquía entre los DD. HH., identifica cuatro principios para el desarrollo del EBDH, que consisten en derechos que pueden ser operativizados en relación con otros derechos y transversalizados en cualquier intervención (2014: 23-24):

- ❧ Igualdad y no discriminación. Una intervención no puede aplicarse y/o excluir arbitrariamente a ninguna persona, y a la vez debe ser consciente que una supuesta aplicación “neutra” puede terminar generando un impacto adverso en un determinado grupo social<sup>16</sup>.
- ❧ Participación e inclusión. Los beneficiarios de una política deben poder participar desde su diseño hasta su ejecución y supervisión.
- ❧ Acceso a la información. Existencia de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas. Información accesible y disponible. Enfoque intercultural y de discapacidad.
- ❧ Acceso a la justicia. Requiere de mecanismos para hacer reclamos a una intervención y supone la existencia de órganos de vigilancia.

15 Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (OACHD). Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derecho en la cooperación para el desarrollo. Nueva York y Ginebra. OACHD, 2006. P. 15. <https://www.ohchr.org/documents/publications/faqsp.pdf>

El EBDH busca generar capacidades de los garantes de derechos (principalmente los Estados, pero no exclusivamente) para cumplir sus obligaciones; y promueve que los titulares de derechos (la sociedad y las personas en general) desarrollen las capacidades para reivindicarlos; esto supone conocerlos y tener capacidad de incidencia, la cual también debe ser proporcionada por el Estado. Los Estados tienen obligaciones en materia de derechos humanos y, a la vez, deben procurar que otros actores no afecten estos derechos. Actualmente se debate qué tipo de responsabilidades deberían tener las empresas en relación con los distintos actores con los que se relacionan. En una reciente publicación de Socios Perú se pone a debate que las empresas tengan responsabilidades legales, como el respeto y la garantía de los derechos humanos de terceros, lo cual significa respetar y garantizar los derechos humanos de proveedores, comunidades locales, trabajadores, etc. Actualmente las empresas no tienen obligaciones, en sentido estricto, en materia de derechos humanos; sin embargo, existe un consenso internacional respecto a que su accionar no debe afectar derechos humanos, por lo que deben incorporar un enfoque de atención a éstos como parte de su actividad (2020: 51). Volveremos a esto en el siguiente apartado.

## Plan Nacional de Derechos Humanos (PNDDHH)

Los planes nacionales de derechos humanos surgen como una hoja de ruta para que los diferentes sectores del Estado puedan desarrollar sus planes de trabajo en el periodo que lo rige (Bregaglio, 2014: 31). El Plan identifica las prioridades en materia de derechos humanos, otorga una mayor protección a grupos especialmente vulnerables, establece la importancia de los derechos humanos para la democracia, el desarrollo sostenible, el imperio de la ley, el medio ambiente y la paz; y establece el papel de los derechos humanos como estrategia para la prevención de violaciones de esos derechos, entre otros.

El **Plan Nacional de Derechos Humanos (PNDDHH) 2018-2021** actualmente vigente, constituye el tercero que aprueba el Estado peruano. En su elaboración participó una serie de entidades y actores del sector público y la sociedad civil. En el marco conceptual del Plan se pone énfasis en que los derechos humanos pertenecen a todos y todas, y que son el fundamento del orden democrático. Asimismo, afirma que la promoción y protección de los derechos humanos en el ámbito internacional está vinculada también al ámbito interno, en la medida que un Estado no puede invocar las disposiciones de su derecho interno para justificar el incumplimiento de tratados, convenios, etc. Y, por último, destaca la importancia de que los derechos humanos sean parte de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible aprobada por Naciones Unidas, lo que reafirma el reconocimiento de la conexión entre desarrollo y derechos humanos.

Como parte de los grupos de especial protección incorporados en este tercer Plan están, adicionalmente a los 11 ya considerados –entre los cuales se incluyó desde un inicio a los pueblos indígenas y las mujeres–, los siguientes: personas LGTBI, trabajadoras y trabajadores del hogar, y defensoras y defensores de derechos humanos.

El PNDDHH 2018-2021 está organizado en cinco lineamientos estratégicos: 1° Promoción de una cultura de derechos humanos y paz.

2° Diseño y fortalecimiento de la política pública de promoción y protección de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales.

3° Diseño y ejecución de políticas a favor de los grupos de especial protección.

4° Fortalecimiento del ordenamiento jurídico interno a través de la implementación de instrumentos internacionales para la promoción y protección de los derechos humanos.

5° Implementación de estándares internacionales sobre empresas y derechos humanos, en particular los Principios Rectores de las Naciones Unidas.

En el primer lineamiento está el cuarto objetivo estratégico: “La sociedad civil organizada conoce, promueve y difunde los derechos humanos, la igualdad y la cultura de paz, con especial énfasis en los derechos de grupos de especial protección.” Para ello se proponen cuatro acciones estratégicas, entre las cuales se reconoce que: Integrantes de las organizaciones de la sociedad civil y del sector empresarial fortalecen sus capacidades de conocimiento e implementación del enfoque de derechos humanos en las prácticas empresariales, en el marco de los Principios Rectores de la ONU y otros instrumentos internacionales vinculados.

En el segundo lineamiento estratégico resulta pertinente mencionar el Objetivo Estratégico 3 de “garantizar el acceso a la justicia” como condición necesaria para un Estado de derecho. En esa línea, el Estado peruano identificó en el Plan Nacional de Acceso a la Justicia de las Personas en Condición de Vulnerabilidad 2016-2021, la necesidad de desarrollar instrumentos para una actuación jurisdiccional con pertinencia cultural, formar intérpretes y traductores en lenguas indígenas, la aprobación de un protocolo de aplicación de peritaje antropológico y la incorporación de mecanismos de justicia indígena y comunitaria (PNDDHH, 2018: 43).

En este mismo segundo lineamiento, el Objetivo Estratégico 5 propone “Garantizar el derecho a la libertad y seguridad de las personas”, para lo cual se propone institucionalizar métodos y técnicas de intervención policial mediante la capacitación, instrucción y entrenamiento permanente del personal policial en el uso de la fuerza en el marco de los derechos humanos, con énfasis en zonas de conflictos sociales latentes o en escalamiento. El Objetivo Estratégico 11 establece “Garantizar un ambiente sano, limpio, saludable y sostenible”. Para ello se creó el Plan Nacional de Acción Ambiental 2011-2021, que busca garantizar el desarrollo sostenible del país mediante la prevención, protección y recuperación del ambiente (PNDDHH, 2018: 52).

El tercer lineamiento está organizado en relación con diferentes sectores, de los cuales destacan dos. El Objetivo Estratégico 1 establece “Garantizar el ejercicio seguro y en igualdad de condiciones de las labores de las defensoras y los defensores de derechos humanos”. Este se plantea como acción estratégica, fomentar mecanismos para garantizar el ejercicio seguro de la labor pacífica y no violenta, retribuida o gratuita, de las defensoras y los defensores de derechos humanos en todo el territorio nacional.

El otro sector clave en este lineamiento es el de Pueblos Indígenas, para el cual se plantea el Objetivo Estratégico 1: “Asegurar la implementación estatal de mecanismos legislativos y administrativos indispensables en el marco de la normativa y jurisprudencia nacional e internacional, el ejercicio de los derechos colectivos e individuales de los pueblos indígenas y sus integrantes”. Para ello se

plantean seis acciones estratégicas: Garantizar la implementación del derecho a la consulta en los niveles de gobierno nacional y regional en los procesos de toma de decisión del Estado.

1. Garantizar el acceso a servicios de salud intercultural a los integrantes de los pueblos indígenas.
2. Garantizar el ejercicio de los derechos a la educación intercultural y al uso de las lenguas originarias en el sistema educativo de los integrantes de los pueblos indígenas.
3. Garantizar el derecho a la autodeterminación de los pueblos indígenas en situación de aislamiento.
4. Asegurar el saneamiento físico legal de los territorios de los pueblos indígenas en el marco de la normativa vigente.
5. Garantizar el acceso de los integrantes de los pueblos indígenas a los servicios de justicia intercultural mediante el uso de sus lenguas originarias.

El cuarto lineamiento tiene como Objetivo Estratégico 2, implementar tratados y estándares internacionales sobre DD. HH., Derecho internacional humanitario y Derecho penal internacional. Destaca en este caso la sexta Acción Estratégica, que busca promover la modificación del Reglamento del Congreso de la República para incorporar el procedimiento de consulta previa a los pueblos indígenas u originarios sobre medidas legislativas que les afecten.

El quinto y último lineamiento es una novedad en relación con los planes anteriores, al incorporar el tema de las empresas y los derechos humanos, para lo cual se plantea un solo Objetivo Estratégico: "Garantizar que las empresas públicas y privadas respeten los derechos humanos en su ámbito de acción". Y como actividad estratégica clave plantea la implementación progresiva de los Principios Rectores de la Organización de las Naciones Unidas sobre Empresas y Derechos Humanos (proteger, respetar y remediar), los mismos que serán complementados con otros instrumentos internacionales vinculados.

Y para avanzar en la implementación de esta actividad estratégica se propone como un indicador importante, la elaboración participativa de un Plan Nacional de Acción sobre Empresas y Derechos Humanos que guíe la implementación de los mencionados Principios Rectores de Naciones Unidas y otros instrumentos internacionales en el tema.

El fenómeno de la globalización y el crecimiento económico de las últimas décadas puso sobre el tapete la necesidad de introducir en la agenda política internacional la cuestión de las empresas y los derechos humanos.

## Los Principios Voluntarios de Seguridad y Derechos Humanos

Creados el año 2000, los Principios Voluntarios (PV) son a la vez un conjunto de principios y una iniciativa multiactor que guían a las empresas para conducir sus operaciones de seguridad respetando los derechos humanos. Los PV respondieron a la iniciativa de dos gobiernos (EE. UU. y Reino Unido), algunas ONG internacionales y varias empresas extractivas (petróleo, gas y minería) preocupadas por abordar los abusos y violaciones a los derechos humanos relacionados a la seguridad de sus operaciones en zonas de alta conflictividad. El creciente respaldo a estos principios hizo que se fueran convirtiendo en uno de los primeros estándares en la materia a nivel internacional.

Para los gobiernos constituyen un instrumento que reafirma su compromiso con los DD. HH. y la prevención de conflictos; promueven la transparencia y buenas prácticas de responsabilidad social corporativa, así como un entorno más estable para las inversiones. Para las empresas, minimiza los impactos relacionados con la seguridad en las comunidades y alinea las políticas corporativas con los principios de derechos humanos reconocidos internacionalmente. Para las ONG, proporciona una mejor comprensión de los problemas relacionados con la seguridad y los derechos humanos, mejorando la capacidad de abogar por el cambio<sup>17</sup>. Estos tres pueden invocar su cumplimiento, de allí la importancia de su conocimiento y difusión, así como la posibilidad de la construcción de mejores prácticas en seguridad y derechos humanos.

Los componentes centrales de los PV son: el análisis de riesgo, las relaciones con la fuerza pública y las relaciones con la seguridad privada. Al respecto, se plantea que las empresas deben:

- Llevar a cabo una evaluación exhaustiva de riesgos para los derechos humanos relacionados con la seguridad de sus operaciones.
- Cooperar adecuadamente con los proveedores de servicios de seguridad pública y privada, y con las comunidades circundantes a sus operaciones.

<sup>17</sup> <https://www.voluntaryprinciples.org/>

- Incorporar elementos de los derechos humanos en los entrenamientos y capacitaciones que realicen (tanto ellas como los gobiernos y ONG) a las fuerzas de seguridad pública y privada.
- Desarrollar sistemas para reportar e investigar las denuncias de violación de los derechos humanos relacionadas a su actividad.

Actualmente los PV son los únicos principios de prácticas responsables focalizados en empresas extractivas. A nivel internacional son más de treinta empresas que los han suscrito (10 gobiernos y 14 ONG). En el caso del Perú, si bien los PV no han sido suscritos por el gobierno, desde el año 2010 unas doce empresas (junto a representantes de varios ministerios relacionados al tema, ONG de DD. HH. y representantes de embajadas y organismos internacionales) participan en un espacio permanente<sup>18</sup> de discusión y reflexión en relación con estos principios<sup>19</sup>.

## El Código Internacional de Conducta para Proveedores de Servicios de Seguridad Privada

Conocido como ICoC<sup>20</sup> por sus siglas en inglés, fue adoptado el año 2010 como un instrumento complementario a los Principios Rectores, que veremos a continuación. El Código busca establecer las responsabilidades de las empresas de seguridad privada operando en contextos complejos –en el extremo, situaciones de conflicto armado donde a veces estas empresas llegan a cumplir funciones militares sin tener, por ejemplo, las mismas obligaciones que los gobiernos–. Para ello, el ICoC definió estándares y principios relacionados a la conducta que debe mantener el personal de las empresas de seguridad privada. El Código incluye normas sobre el uso de la fuerza, la detención, la prohibición de la tortura y los tratos inhumanos y degradantes; la prohibición de la explotación sexual, el abuso y la violencia de género; la trata de personas, el trabajo forzoso, el trabajo infantil, la discriminación, la selección y la investigación del personal y los subcontratistas. También hace referencia a la necesidad de que las disposiciones del Código sean incorporadas en las políticas de las compañías, la capacitación del personal, la salud y la seguridad, y los mecanismos de reclamo, entre otros temas.

A la fecha son más de setecientas las compañías a nivel internacional que han suscrito este Código de Conducta, que establece también mecanismos de vigilancia externa a través de comités conformados de manera igualitaria por los tres tipos de actores involucrados: empresas, gobiernos y sociedad civil, para lo cual se creó el 2013 la Asociación de Códigos de Conducta Internacional (ICoCA). Asimismo, incluye un proceso de certificación que reconoce el compromiso de las empresas para cumplir el Código de Conducta, lo cual es luego monitoreado por la ICoCA, que tiene también como función recibir quejas y darles respuesta, manteniendo la imparcialidad y confidencialidad.

18 La coordinación del grupo de trabajo estuvo a cargo los ocho primeros años de la Ong Socios Perú y actualmente el Instituto de Derechos Humanos de la Universidad Católica (Idehpucp) cumple esa función. Desde hace unos años existe un grupo similar en Cusco, aunque más pequeño y con una actividad discontinua, el cual es coordinado por la Ong Guamán Poma de Ayala. Conversación personal Socios Perú.

19 Fue creado con el nombre de Grupo Impulsor de los Principios Voluntarios sobre Empresas y Derechos Humanos, cambiando de nombre un par de años atrás por Grupo de Trabajo sobre Empresas y Derechos Humanos: Principios Voluntarios y Principios Rectores.

20 <https://icoca.ch/the-code/>

En el caso del Perú, de acuerdo a la web de ICoCA, no habría empresas transnacionales de seguridad presentes en el país que sean parte de esta asociación, como tampoco es el caso de ninguna de las empresas nacionales, que están todavía muy alejadas de este tipo de iniciativas<sup>21</sup>.

## Los Principios Rectores sobre Empresas y Derechos Humanos

El año 2005, la Organización de las Naciones Unidas decidió abordar el tema, por lo que el Consejo de Derechos Humanos de la ONU designó un representante especial del Secretario General para la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas. El 2011 presentó en su informe final los llamados “Principios rectores sobre las empresas y los derechos humanos: Puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para proteger, respetar y remediar”<sup>22</sup>, los cuales hace suyos el Consejo.

Los **Principios Rectores** (PR) significaron un hito internacional en lo referente a empresas y derechos humanos y, junto con las Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales (2011) y la Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social (2017), constituyen el marco internacional de la denominada Conducta Empresarial Responsable (CER), que tiene por objetivo “promover la contribución positiva que las empresas pueden realizar frente al desarrollo sostenible y ayudar a prevenir y abordar los impactos negativos” (Plan Nacional de Acción, 2021:3). Es importante indicar que distintas iniciativas internacionales, ya sean privadas o multiactor, los han adoptado como marco y también han sido tomados como referencia por órganos del sistema internacional de protección de los derechos humanos.

En el caso de América Latina y el Caribe, los PR se han ido incorporando a la agenda regional. En 2014 la Asamblea General de la OEA acordó promover su aplicación y exhortó a hacerlo a sus Estados miembros. En 2016 solicitó a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos un estudio sobre los estándares en materia de empresas y derechos humanos, el cual fue presentado en 2019. Allí se indicaba que los Principios Rectores eran un punto de partida y que, por tanto, los estándares interamericanos deberían complementarlos. Asimismo, recomendaban que estos estándares fueran incorporados en los procesos de formulación de los planes nacionales de acción sobre empresas y derechos humanos. Finalmente, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha incorporado el contenido de los Principios Rectores en su jurisprudencia para determinar las responsabilidades estatales de protección de los derechos humanos, así como las obligaciones que tienen las empresas de respetarlos y de garantizar el acceso a recursos efectivos. (Plan de Acción, 2021: 9)

Los PR son la puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para “proteger”, “respetar” y “remediar”. Se aplican a todos los Estados y a todas las empresas, tanto transnacionales como de otro tipo, con independencia de su tamaño, sector, ubicación, propietarios y estructura. Establecen

21 Se puede consultar los miembros en la web de ICoCA. <https://icoca.ch/membership/>

22 <https://acnudh.org/principios-rectores-sobre-las-empresas-y-los-derechos-humanos/>

que todas ellas “tienen la responsabilidad de evitar y hacer frente a las consecuencias negativas en las que pueden verse implicadas, incluyendo aquellas presentes en las cadenas de suministro, mientras realizan una contribución positiva al progreso económico, medioambiental y social de los países en los que operan” (Plan Nacional de Acción, 2021: 3).

Si bien no es un instrumento jurídicamente vinculante como tal, sus cláusulas y contenido se basan en obligaciones estipuladas en diversos tratados internacionales de derechos humanos que sí son obligatorios. En ese sentido, son una guía para interpretar e identificar las obligaciones internacionales relacionadas con la responsabilidad de los Estados y las empresas cuando cometen violaciones de derechos humanos generados por sus actividades económicas.

Están compuestos por 31 principios, entre fundacionales y operativos, los cuales se organizan en torno al reconocimiento de:

- El deber del Estado de proteger los derechos humanos. La responsabilidad de las empresas de respetar los derechos humanos. El acceso a mecanismos de reparación (o remediación).

Quizás lo más interesante y novedoso esté en la reparación, en la medida que se plantea como principio fundamental que los Estados deben “garantizar, por las vías judiciales, administrativas, legislativas o de otro tipo que cuando se produzcan ese tipo de abusos en su territorio y/o jurisdicción, los afectados puedan acceder a mecanismos de reparación eficaces” (principio 25). Ello se complementa con principios operativos para que los Estados aseguren “la eficacia de los mecanismos judiciales nacionales cuando aborden las violaciones de derechos humanos relacionadas con empresas” (principio 26); así como establezcan “mecanismos de reclamación extrajudiciales eficaces y apropiados, paralelamente a los mecanismos judiciales” (principio 27). Asimismo, se plantea que las empresas puedan “atender rápidamente y reparar directamente los daños causados”, para lo cual deben establecer mecanismos de reclamación eficaces y ponerlos a disposición de las personas y las comunidades (principio 29).

Por último, constituye también un interesante aporte la precisión de los criterios de eficacia para los mecanismos de reclamación extrajudiciales, estatales y no estatales (principio 31). Estos deben ser legítimos, accesibles, predecibles, equitativos, transparentes, compatibles con los derechos y fuente de aprendizaje continuo. Adicionalmente, a nivel operativo deben basarse en la participación y el diálogo.

## Los Planes Nacionales de Acción sobre Empresas y Derechos Humanos

Luego de que el año 2011 el Consejo de Derechos Humanos de la ONU adoptara los Principios Rectores, se estableció un Grupo de Trabajo para promover su divulgación y aplicación efectiva. Este señaló que los Planes de Acción en empresas y derechos humanos constituyen un medio importante para agilizar su aplicación, por lo que en 2016 publicó el documento “Orientación para los Planes de Acción Nacionales sobre las Empresas y los Derechos Humanos”. Veinticuatro países a nivel mundial

cuentan con estos planes; en América Latina, los primeros en hacerlo fueron Colombia y Chile, a los que se sumó en 2021 el Perú<sup>23</sup> (Plan Nacional de Acción, 2021: 9).

## Plan Nacional de Acción sobre Empresas y Derechos Humanos 2021-2025 (Perú)

El Estado peruano había dado pasos significativos para implementar los estándares de debida diligencia (contribución positiva que las empresas puedan realizar frente al desarrollo sostenible al tiempo que prevengan, mitiguen y aborden los impactos negativos que pueden ocasionar). En 2018 se adhirió a la Recomendación del Consejo de la OCDE sobre la Guía de Debida Diligencia para una conducta empresarial responsable (CER), y previamente a las Recomendaciones del Consejo sobre las Guías de Debida Diligencia para el sector minero en 2011 (Plan Nacional de Acción, 2021: 4).

El año 2018, el Grupo de trabajo de Naciones Unidas sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas visitó el Perú. Nuestro país acoge las recomendaciones e incorpora como un objetivo la elaboración de un Plan Nacional de Acción, lo cual marcó un punto de inflexión. Es así como el proceso se inició en enero del 2019 y concluyó casi dos años y medio después –la pandemia obligó a replantear las características del proceso y sus alcances– con la aprobación y publicación, en junio del 2021, del primer Plan Nacional de Acción sobre empresas y derechos humanos 2021-2025 (PNA)<sup>24</sup>.

El proceso de formulación del PNA contó con la participación de más de 130 entidades del sector público, el sector privado y la sociedad civil (incluyendo representantes de sindicatos, gremios agrarios, pueblos indígenas, entre otros). Sin embargo, se conoce poco de las condiciones de este diálogo y la valoración de los diferentes actores del plan resultante. Su elaboración tuvo como objetivo principal adoptar acciones para superar progresivamente las brechas de coherencia de las políticas públicas del país en relación con el marco internacional de las empresas y los derechos humanos, la competitividad y la inversión sostenible (Plan Nacional de Acción, 2021: 11). Para aportar a la elaboración del PNA se realizaron varios estudios y diagnósticos, cuyas conclusiones se presentan en el capítulo III, en relación con temas como: conflictividad social; mujeres; personas defensoras de derechos humanos; pueblos indígenas y consulta previa; estudios de impacto ambiental; minería; hidrocarburos; seguridad privada; uso de la fuerza y convenios con la policía; mecanismos de reparación judicial y extrajudicial, entre otros. El Plan está estructurado en cinco lineamientos.

Lineamiento estratégico N.º 1: Promoción y difusión de una cultura de respeto a los derechos humanos en el ámbito empresarial conforme al marco de los estándares internacionales de los Principios Rectores y otros instrumentos internacionales.

23 Argentina, Brasil, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras y México han manifestado el compromiso de elaborar un Plan Nacional de Acción y se encuentran en distintas etapas de su desarrollo.

24 <https://www.gob.pe/institucion/minjus/informes-publicaciones/1959312-plan-nacional-de-accion-sobre-empresas-y-derechos-humanos-2021-2025>

- Capacitación e incorporación del enfoque a nivel de funcionarios, sociedad civil y del propio sector empresarial.

Lineamiento estratégico N.º 2: Diseño de políticas públicas de protección para prevenir vulneraciones a los derechos humanos en el ámbito empresarial. Conformer un espacio de trabajo y coordinación con las organizaciones indígenas para contribuir al fortalecimiento de su institucionalidad y dar seguimiento al PNA. (15)

- Formular una propuesta para el fortalecimiento de la implementación de la consulta previa, con base en el Convenio N.º 169 OIT y el marco de PR-CER, considerando el desarrollo de las actividades productivas en un contexto de desarrollo sostenible. (19)
- Formular disposiciones para la adecuación de la normativa de la sentencia Exp. N.º 00009-2019-PI/TC, a fin de garantizar el cumplimiento de las condiciones del uso excepcional de los convenios de servicios policiales extraordinarios. (27)
- Elaborar un informe sobre la aplicación de estándares de uso de la fuerza en la prestación de servicios policiales extraordinarios, que se hagan extensivos a su vez a empresas que proveen y contratan seguridad privada. (28)
- Impulsar la ratificación e implementación del Convenio N.º 187 sobre seguridad y salud en el trabajo (32).
- Reducir la brecha de titulación de predios rurales y de comunidades campesinas y nativas (43).
- Incorporar los aspectos del enfoque PR-CER que requieran ser considerados en los mecanismos de participación ciudadana, así como guías, manuales y documentos, en el marco del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental (46 y 47).
- Implementar el mecanismo intersectorial para la protección de defensores y defensoras de DD. HH. con enfoque PR-CER (48).

Lineamiento estratégico N.º 3: Diseño de políticas públicas que promuevan el respeto de las empresas a los derechos humanos a través de la rendición de cuentas, la investigación y la sanción por los impactos de sus actividades. Promover derechos y no discriminación a grupos de especial protección en las empresas, lo que incluye la conciliación entre vida familiar y laboral en centros del sector público y privado (54 a 62).

- Incorporar el componente PR-CER con enfoque preventivo en los lineamientos dirigidos a los tres niveles de gobierno para la gestión de la conflictividad social (65).
- Crear e implementar un programa de asistencia técnica a las empresas para el cumplimiento de los mecanismos de debida diligencia para los PR-CER (observancia de los derechos humanos en sus actividades empresariales) (67).
- Producir de manera interinstitucional guías específicas dirigidas al sector empresarial para la implementación de mecanismos de debida diligencia (68) y específicamente en relación con defensores y defensoras de DD. HH. (71).
- Producir un instrumento para uso del sector empresarial, referido a la prevención de la conflictividad social (77).

- Promover la igualdad de género y la no discriminación al interior de las empresas (78).

Lineamiento estratégico N.º 4: Promoción y diseño de procedimientos de diligencia debida para asegurar el respeto de las empresas a los derechos humanos. Adoptar medidas de debida diligencia que permitan evitar riesgos reales y potenciales de vulneraciones a la seguridad y salud de los trabajadores (83).

- Desarrollo de un mecanismo de seguimiento, monitoreo y evaluación de la implementación de mecanismos de debida diligencia en gremios y empresas del sector formal, donde participen la sociedad civil, pueblos indígenas, sindicatos y gobierno (87).

Lineamiento estratégico N.º 5: Diseño y fortalecimiento de mecanismos para garantizar a los afectados por las vulneraciones a derechos humanos vías judiciales, administrativas, legislativas o de otro tipo para que puedan acceder a una reparación.

- Promover modificaciones a la normativa que garanticen mecanismos de reparación idóneos, conforme a la normativa internacional (88).
- Difundir información sobre cómo acceder al mecanismo intersectorial de protección a personas defensoras. (89)
- Crear e implementar un programa permanente de capacitación a operadores de justicia respecto a faltas administrativas y delitos en materia laboral y ambiental (93).
- Difundir entre jueces, fiscales, personal jurisdiccional y de asistencia fiscal, los estándares internacionales sobre empresas y derechos humanos en materia de reparación judicial, que fortalezcan los mecanismos de sanción e investigación (94).
- Difundir los mecanismos judiciales y extrajudiciales para la protección de los derechos humanos en las actividades empresariales (95).
- Crear e implementar un mecanismo de seguimiento y monitoreo de los instrumentos empresariales de debida diligencia en materia de reparación, implementados por los gremios y empresas del sector formal donde participen la sociedad civil, los pueblos indígenas, sindicatos y gobierno (96).
- Producir de forma tripartita guías dirigidas al sector empresarial para la implementación de mecanismos de debida diligencia que procuren una reparación integral (97).

El PNA establece que el MINJUSDH tendrá la responsabilidad de implementar el Sistema de Seguimiento, Monitoreo, Evaluación y Actualización del Plan Nacional de Acción, en el cual tendrá también un rol el Consejo Nacional de Derechos Humanos.

## Seguridad pública y derechos humanos en el Perú

El tema de la seguridad y sus necesarias reformas es de preocupación más o menos reciente en el Perú, debido al aumento de la conflictividad social, la criminalización del derecho a la protesta, y la muerte de civiles en dichas protestas.

Juan Carlos Ruiz Molleda sostiene que a lo largo de los años se ha ido construyendo un andamiaje para criminalizar la protesta social en el Perú, en el cual identifica, al menos, cuatro componentes<sup>25</sup>:

25 <https://polemos.pe/tres-sentencias-para-desmantelar-el-andamiaje-de-la-criminalizacion-de-la-protesta-social-en-el-peru/>

1. El empleo y la prórroga recurrente de estados de emergencia por parte del Ejecutivo, lo que supone utilizar una figura de excepción de forma preventiva. Esto se verifica en aquellas declaratorias que son dictadas sin que medie una grave afectación al orden interno o una amenaza que lo haga suponer, como exige el artículo 137 de la Constitución.
2. Los convenios de seguridad privada entre la Policía Nacional del Perú y empresas extractivas, especialmente mineras y petroleras. Esta situación es desarrollada en otro acápite de este documento. Las normas del Código Penal que no diferencian entre medidas de fuerza legítimas, como puede ser la toma de vías y locales públicos, de actos de vandalismo y violencia. Esto se refiere a la tipificación de los delitos de extorsión, entorpecimiento del funcionamiento de los servicios públicos y disturbios, que criminalizan cualquier medida de fuerza. La violencia policial durante las protestas y la persecución judicial a los manifestantes.

Como se señala en el reciente **Informe de la Misión al Perú del 17 al 22 de noviembre de 2020**, del Alto Comisionado de Derechos Humanos de Naciones Unidas, en años recientes se habrían dado en el Perú, de manera reiterada, hechos que podrían ser catalogados como “violaciones a los estándares sobre uso de la fuerza por funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, particularmente en el contexto de conflictos sociales, pero también en el contexto de la pandemia” (2020: 4).

De acuerdo con dicho informe, existen acciones contradictorias en la aplicación de estándares internacionales a nivel normativo. En agosto de 2015 se aprobó la Ley de Uso de la Fuerza (Decreto Legislativo N.º 1186) y su reglamento, elaborados de manera participativa y con asistencia técnica por parte de ACNUDH, y en 2018 se aprobó el **Manual de Derechos Humanos aplicados a la función policial**, publicado por R. M. N.º 952-2018-IN, los cuales fueron considerados un avance importante. Sin embargo, en marzo de 2020, la Ley de Protección Policial (Ley N.º 31012) reiteró la exoneración de responsabilidad penal y además estableció la prohibición de dictar mandatos de detención preliminar judicial o prisión preventiva contra policías investigados por las lesiones o muertes causadas por estos, y derogó el articulado del Decreto Legislativo N.º 1186 que establecía el principio de proporcionalidad en el uso de la fuerza por parte de personal de la policía, el cual contraviene los estándares internacionales (2020: 5).

En relación con la seguridad pública, la Policía Nacional del Perú (PNP) es la institución del Estado que tiene el rol de garantizar el orden interno; es importante también anotar que la PNP puede restringir o limitar derechos humanos de los autores de delitos a fin de proteger a las víctimas. Amparado en La Convención Americana sobre los Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica), que establece en su artículo 32 que “2. Los derechos de las personas están limitados por los derechos de los demás, por la seguridad de todos y por las justas exigencias del bien común, en una sociedad democrática”. En ese sentido, se hace necesario determinar cuáles son los niveles de uso de la fuerza adecuados y la necesidad de que la Policía Nacional fortalezca sus conductas de respeto y protección de derechos humanos. Como ya se ha mencionado, se dieron algunos avances en el país en los últimos años, que puede resultar útil reseñar.

## **Decreto Legislativo N.º 1186 que regula el uso de la fuerza por parte de la Policía Nacional del Perú (15.08.15)**

La fuerza debe usarse de manera progresiva y diferenciada, de conformidad con los principios y los niveles que establece la norma. Estos son el nivel preventivo, que incluye la presencia disuasoria, “la comunicación oral con energía” y el control de contacto, que incluye la negociación. En el nivel reactivo del uso de la fuerza tiene lugar el control físico para reducir e inmovilizar, “las tácticas defensivas no letales” y “el uso de fuerza letal a través del uso de armas de fuego contra quien realiza una acción que representa un peligro real e inminente de muerte o de lesiones graves, con el objetivo de controlarlo y defender la vida propia o de terceros”.

## **Resolución Ministerial N.º 952-2018-IN que aprueba el Manual de derechos humanos aplicados a la función policial**

- El manual explica la diferencia que existe entre una restricción y una violación de los derechos humanos. La policía puede restringir los derechos humanos de los autores de delitos a fin de proteger a las víctimas. Por ello, no toda restricción o limitación de un derecho humano significa que se está violando dicho derecho. El manual reconoce tres enfoques: de derechos, de género y de interculturalidad.
- Para que la PNP cumpla sus funciones se le ha conferido determinadas facultades, como el arresto, la detención y el uso de la fuerza, las cuales deben subordinarse y adecuarse al respeto de los derechos humanos.
- Se señala que existen grupos sociales que, por sus características, ven limitado el ejercicio pleno de sus derechos. Entre estos se encuentran: los menores de edad, las mujeres en situación de vulnerabilidad, los adultos mayores, las personas con discapacidad, las comunidades campesinas, nativas y étnicas, desplazados internos, personas LGTBI (lesbianas, gays, bisexuales, transexuales e intersex). El manual destaca que la investigación policial debe realizarse de modo ético, especialmente en el acopio de los elementos de prueba, en el desarrollo de las pericias y en el examen de los implicados. Debe evitarse todo sesgo de género o criterios subjetivos que afecten o entorpezcan el fin perseguido.

## **Seguridad privada y derechos humanos en el Perú**

En cuanto a la actuación de la seguridad privada, un aspecto central es determinar los puntos de contacto entre el deber del Estado de brindar seguridad y los servicios de seguridad privada prestados por algunas empresas, de manera que los derechos humanos no se vean afectados.

La seguridad privada en el Perú es una actividad en permanente crecimiento porque el Estado y las instituciones responsables de brindar protección se encuentran rebasadas. Debido a lo anterior, a nivel nacional y global la protección del derecho a la seguridad tiende hacia su privatización, lo que la convierte, en la práctica, en un servicio al que acceden principalmente aquellos que tienen mayores posibilidades económicas.

El IDEHPUCP<sup>26</sup> señala que la regulación sobre uso de la fuerza de las empresas de seguridad privada (o la ausencia de esta) es un punto medular. La Superintendencia Nacional de Control de Servicios de Seguridad, Armas, Municiones y Explosivos de Uso Civil (SUCAMEC), ente rector de la seguridad privada, no se ha preocupado en emitir un protocolo que sirva de marco de actuación para el personal operativo en diversos escenarios que se pueden presentar en el desarrollo de sus funciones.

Las empresas de seguridad tampoco cuentan con protocolos de actuación; si recurren al uso de armas letales ante situaciones como robos, no tienen mayor límite en la legislación nacional a la posibilidad de utilizar armas de fuego. En ese sentido, resulta necesario una reglamentación desde el Estado, pero también que las empresas privadas desarrollen protocolos de contratación y actuación en relación con aquellas empresas que les brindan servicios de seguridad.

Uno de los puntos más críticos en este tema era, hasta hace poco, el de los convenios entre la Policía Nacional y las empresas mineras para el resguardo de sus instalaciones. Ello conllevó la deslegitimación de la función policial y el incremento de la desconfianza de la población en sus autoridades. Como resultado de una acción ante el Tribunal Constitucional, a fines del 2019, éste determinó que solo podían recurrirse de manera excepcional a convenios para la prestación de servicios policiales extraordinarios.

---

26 Diagnóstico Nacional sobre la Situación de la Seguridad y el Respeto a los Derechos Humanos. Idehpucp, 2013.

## Industria minera y conflictividad en el Perú

La producción minera en el Perú supone el 10 % del PBI y representó el 60 % de las exportaciones nacionales para el año 2020<sup>27</sup>, cifras que se repiten hace más de una década con algunas variaciones. En el periodo 2015-2016 aportó 9 % al PBI en promedio y resultó la tercera actividad en importancia luego de los servicios y la manufactura (CBC, 2018: 6). En el caso del cobre, principal metal en el corredor minero, este ha tenido un incremento notable de su precio en el último año, pasando de \$ 2,76 la libra en junio de 2020 a \$ 4,36 en junio de 2021. Además, las exportaciones de este metal han crecido en 79 % con relación a junio de 2020<sup>28</sup>. La región de Apurímac tiene en la actualidad el proyecto minero cuprífero más importante del país, Las Bambas, ubicado en las provincias de Grau y Cotabambas.

Desde sus aportes al fisco parece difícil de rebatir la importancia central que algunos le atribuyen a la minería; sin embargo, esta preeminencia se pone en cuestión cuando se considera una variedad de factores. Representa un bajo porcentaje en la PEA ocupada, menos del 2 %, dado que tiene un bajo impacto en generación de empleo en la zona una vez iniciadas las operaciones. Además, una limitada reducción de la pobreza en sus zonas de influencia (pensemos en las comunidades cercanas de Cajamarca y Cusco), así como los impactos negativos ambientales y sociales de esta actividad. Si incorporamos estos distintos elementos podremos tener una comprensión más compleja del rol que ésta cumple en nuestro país. Finalmente debemos tomar en cuenta que, como se menciona en el documento de CBC (2018), esta actividad es además la principal causante de conflictos socioambientales.

En relación con este problema resulta interesante reflexionar alrededor de ciertos debates. El concepto de extractivismo, como sugiere Gudynas (2015), hace referencia a la extracción de grandes volúmenes de materias primas con bajo o ningún procesamiento y que ha devenido en el principal factor de “reestructuración territorial, impactos ambientales a gran escala y efectos sociales económicos y políticos muy amplios” (citado en Silva Santisteban, 2018: 20-21). Y, como sugiere la autora, cuya gran victoria sería haber convencido a la población de ser (el extractivismo) la única forma de alcanzar el desarrollo del país (2018:20). Más adelante se desarrollará otra idea central que propone la autora, respecto a que “el extractivismo violenta de una manera particular a las mujeres, (...) sus cuerpos, sus familias, sus posesiones y sus posibilidades de una vida digna” (2018: 30).

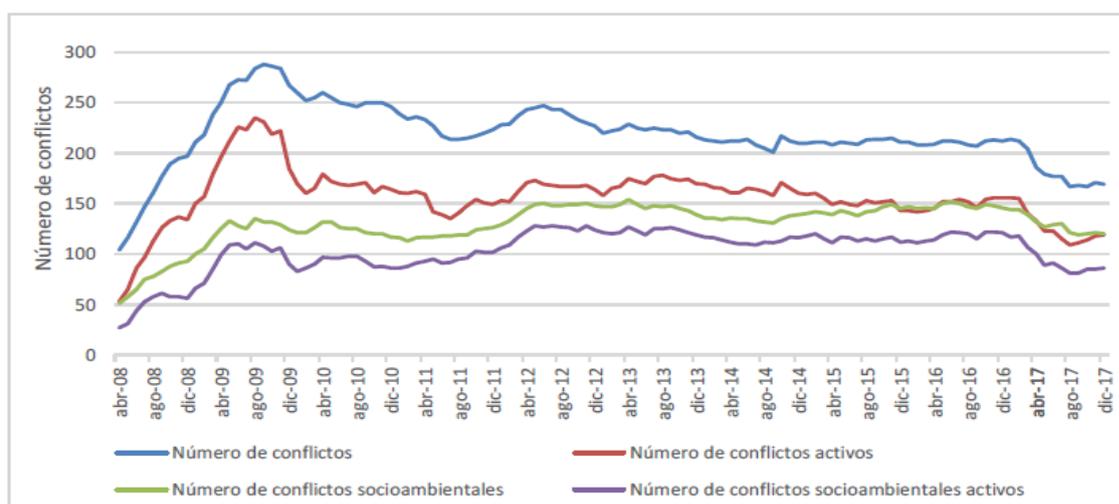
El mayor porcentaje de conflictos existentes en nuestro país son catalogados como socioambientales, dado que algunos de sus elementos están vinculados a los impactos de la actividad minera y de

27 Diario Gestión. <https://gestion.pe/economia/mineria-puede-ser-el-salvavidas-para-economia-peruana-en-recesion-noticia/?ref=gesr>

hidrocarburos en el medio ambiente. Sin embargo, es importante mencionar que cierta literatura ha señalado que la caracterización de “socioambientales” puede ser problemática y no permitir comprender la complejidad del problema. Para el investigador Raphael Hoetmer deberían denominarse disputas eco-territoriales (2013), pues suponen una disputa por el control de los recursos y bienes comunes, pero también un cuestionamiento al modelo de vida del proyecto denominado extractivista (Silva Santisteban, 2017:73). Si bien podemos coincidir que se requiere una caracterización que permita un abordaje más complejo, utilizaremos la denominación de uso general por los organismos de gobierno, que es la de conflictos socioambientales.

A continuación haremos un breve repaso de la conflictividad de los últimos años para evidenciar los niveles de violencia y vulneración de los derechos humanos, de acuerdo al documento “Los costos del conflicto social” en el periodo 2008 al 2017, de la Defensoría del Pueblo<sup>29</sup>, publicado en agosto del 2019. En los primeros años se observa una curva ascendente que parte de alrededor de cien casos mensuales en 2008 y llega a 288 en 2009, año pico de todo el periodo, el cual corresponde al gobierno de Alan García (2006-2011) en el que se profundizó desde el Estado la política de criminalización de la protesta social. Las cifras disminuyen los siguientes años hasta mantenerse entre 200 y 250 casos mensuales entre el 2011 y el 2016 para situarse por debajo de los 200 casos, y el 2017 se llega a un acumulado de 182 conflictos de promedio mensual. En cuanto al tipo de conflictos, los socioambientales son de lejos los de mayor incidencia, con porcentajes por encima del 45 % en relación con el total de conflictos en el periodo indicado, siendo su evolución ascendente más marcada desde el 2011 y alcanzando el 70 % del total para el 2017. Si bien el número de conflictos socioambientales sube también en el año 2009, su pico más alto se produce el 2016 donde se llega a 152 casos (2019: 25-26).

Gráfico N.º 2. Número de conflictos sociales y conflictos socioambientales según estado del conflicto 2008-2017.



Fuente: Defensoría del Pueblo, Reporte de Conflictos Sociales (Nº 50 – Nº 166); BCRP, Series Estadísticas  
Elaboración propia

29 <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2020/05/Informe-de-adjunt%C3%ADa-N%C2%BA-001-2019-DP-APCSG-Los-costos-del-conflicto-social.pdf>

Según este informe de los conflictos socioambientales, los relacionados a la actividad minera tienen la mayor incidencia, siempre por encima del 40 %. Su porcentaje se mantiene casi igual hasta el 2017. En el reporte mensual de la Defensoría del Pueblo correspondiente a junio de 2021<sup>30</sup> se ratifica lo que viene sucediendo hace más de una década: del total de conflictos sociales a nivel nacional, los de tipo socioambiental ocupan el primer lugar con 125 casos (casi el 65 %), y dentro de éstos 80 (64 %) corresponden a la actividad minera. De los conflictos socioambientales, 98 son de competencia del gobierno nacional, 21 de los gobiernos regionales y 6 de gobiernos locales. Asimismo, del total de conflictos socioambientales, 91 están activos (65,9 %), y de ellos 58 están relacionados a la actividad minera (63,7 %). El departamento de Cusco ocupa el segundo lugar, después de Loreto, con 21 conflictos (11 % del total), y Apurímac el quinto lugar con 12 conflictos (6,2 % del total). En Cusco, de los 21 conflictos registrados, 11 son de tipo socioambiental (52,4 %), y de ellos 8 son activos y 3 latentes; en el caso de Apurímac, de los 12 conflictos, 5 son socioambientales (41,7 %), todos ellos activos.

Volviendo al Informe de la Defensoría del Pueblo (2019) sobre los costos del conflicto social, allí se señala que lo más preocupante es que del año 2009 al 2017, el 51,8 % del total de conflictos sociales presentaron al menos un hecho de violencia desde que se iniciaron. Los porcentajes han ido variando en esos años desde un 37,7 % en abril de 2010 hasta un 61,2 % en enero de 2017. Lo que llama más la atención es que, si bien el total de conflictos disminuye entre esos años, el número de aquellos con al menos un hecho de violencia se mantiene más o menos estable a lo largo del periodo, salvo el 2017 en que existe una tendencia decreciente (2019: 26-27).

La Defensoría del Pueblo incluye también en sus informes un seguimiento a lo que denomina acciones colectivas de protesta, indicando cuántas de ellas implican alguna de las cuatro formas de violencia que ha identificado (Gráfico N.º 3), así como el número de heridos y muertos. Si bien sus definiciones y clasificaciones pueden ser discutibles, es importante considerar la información. Así, en otro informe reciente de la Defensoría del Pueblo sobre “Prevención y gestión de conflictos sociales en el contexto de la pandemia por el Covid-19”<sup>31</sup> publicado en el mes de julio de 2020, se indica que entre abril del 2007 y febrero de 2020 se registraron 14 558 acciones colectivas de protesta en el país. De ese total, el 21,5 % (3123) implicó algún tipo de violencia (2020: 7-8). El 2014 fue el año con mayor cantidad de acciones de violencia (546) y luego de un descenso se produjo un nuevo pico entre 2017 y 2018 (317 y 332, respectivamente). Sólo en los dos primeros meses del 2020 (antes del inicio de la pandemia) se registró violencia en 50 acciones colectivas de protesta en el país (2020: 8).

30 <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2021/07/Reporte-Mensual-de-Conflictos-Sociales-N%C2%B0-208-junio-2021.pdf>

31 <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2020/07/Informe-Especial-026-2020-DP-Prevenci%C3%B3n-y-Gesti%C3%B3n-de-conflictos-APCSG.pdf>

Gráfico N.º 3. Acciones colectivas de protesta que registraron violencia (abril 2007 a febrero 2020).



Fuente: Defensoría del Pueblo – SIMCO.

En cuanto a la afectación al derecho a la vida y la integridad física, en los informes de la Defensoría del Pueblo se recogen cifras preocupantes sobre el incremento de muertos y heridos. En las conclusiones del informe de 2019 ya mencionado, se indica que durante el periodo que va de enero de 2006 hasta enero del 2019 se registran 281 personas fallecidas (246 civiles y 35 policías) y 4875 personas heridas (3256 civiles, 1606 policías y 13 miembros de las fuerzas armadas) (2019: 77). En el informe publicado el año 2020 se advierte que en el 2019 se incrementó significativamente en el número de personas heridas: 30 % más que el 2018 y 67 % más que el 2017 (2020: 8).

La evolución ascendente que se evidencia en estas cifras tiene que ver sin duda con la creciente criminalización de la protesta, la cual no solo incluye la violencia física y la muerte sino, como señala Molleda, “el hostigamiento contra las personas defensoras se hace más palpable, incluyendo las denuncias penales que se formulan en su contra y derivan luego en procesos judiciales largos y desgastantes, afectándoles personal y familiarmente, así como al conjunto de las organizaciones sociales a las que pertenecen.”

Mirtha Vásquez en una publicación de la ONG Grufides (sin fecha)<sup>32</sup> concluye señalando que “La protesta que se ejerce dentro de sus cauces institucionales debe quedar absolutamente claro que es el ejercicio regular de un derecho constitucional e internacional, por tanto no es concebible su persecución y criminalización, ello representa un serio atentado contra los derechos fundamentales, especialmente contra el de expresión, reunión, libertad de pensamiento, entre otros” (s/f: 25).

Según algunos investigadores, el nivel de inversiones en minería no está principalmente relacionado con la mejora de condiciones para la inversión u otras medidas de gobierno, como suelen señalar ciertos analistas, sino sobre todo con la subida de precios internacionales<sup>33</sup>. Según el informe del Observatorio de conflictos mineros, el crecimiento de los precios entre mayo de 2020 y mayo de 2021 ha sido significativo para nuestros principales metales; además, algunos precios han superado las cotizaciones del periodo del súper ciclo 2003-2012, como es el caso de cobre que ha llegado a precios históricos<sup>34</sup>. (Gráfico N.º 4)

32 <http://www.grufides.org/sites/default/files/documentos/documentos/Criminalizaci%C3%B3n%20de%20la%20Protesta%20ult.pdf>

33 Proyecto Alianza de Oro. CBC. 2021.

34 <https://conflictosmineros.org.pe/wp-content/uploads/2021/07/Revista-Informe-de-Conflictos-Mineros-28-2-1.pdf>

Gráfico N.º 4. Incremento del precio de los metales mayo 2020 – mayo 2021.

| Cobre | Oro  | Plata  | Zinc   |
|-------|------|--------|--------|
| 96 %  | 62 % | 67,5 % | 49,8 % |

Elaboración propia. Fuente: Observatorio de conflictos mineros.

En este sentido, el aumento de los precios de los principales minerales que produce el Perú en 2021 hace augurar mayores inversiones y con ello una posible nueva etapa de conflictividad. Esto puede llevar a la profundización del proyecto extractivo, con lo cual el conflicto por la tierra se enmarca en la vulnerabilidad de quienes disputan sus usos frente a empresas transnacionales que ejercen un poder desigual sobre las comunidades.

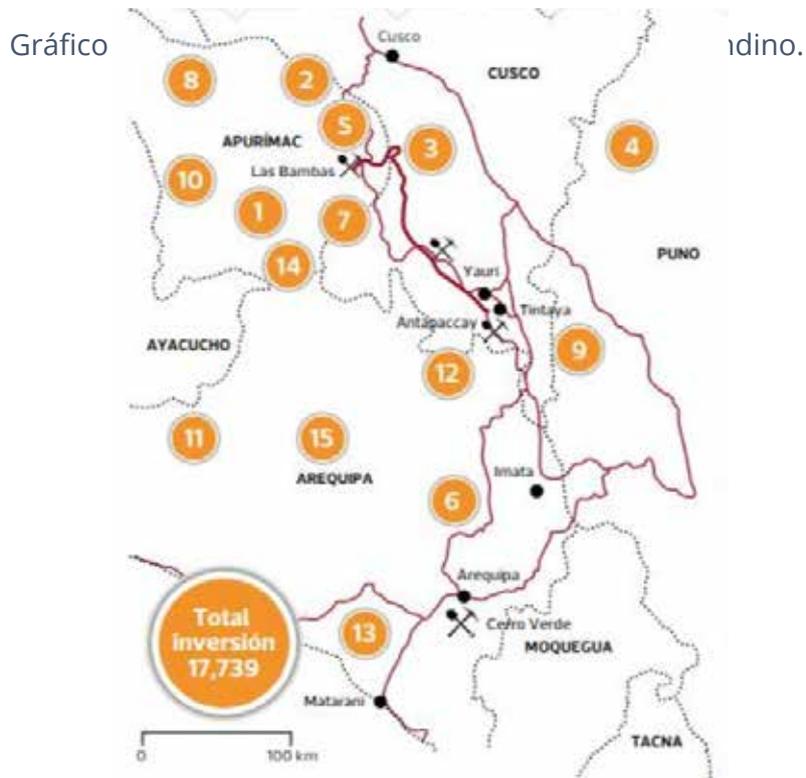
## El corredor minero surandino

La Comisión para el Desarrollo Minero Sostenible<sup>35</sup> (2020) enfatiza en su informe que en nuestro país los recursos mineros se asientan en la actualidad en su mayoría en territorios de gran diversidad cultural, escasa presencia del Estado y débil incorporación de las poblaciones a una ciudadanía plena. Se trata, en buena medida, de zonas con menor ingreso familiar, mayores niveles de pobreza y pobreza extrema, y profundas brechas sociales. Sin embargo, matiza esta afirmación al señalar que también han devenido en zonas dinámicas producto de la migración, el desarrollo de infraestructura, las telecomunicaciones, los servicios, entre otros, por lo que sugiere que los proyectos mineros deberían potenciar este escenario dual, lo cual podría ser provechoso para estas zonas (2020: 26). Si bien se puede discrepar en algunos aspectos con este documento, brinda elementos sobre la situación de la minería, sobre todo los cambios que suponen la extracción del mineral hoy.

La gran inversión minera en las regiones del sur andino se concentra en el denominado corredor minero. Este se refiere a la zona y la vía que atraviesa las regiones de Apurímac, Cusco y Arequipa, alrededor de la cual se encuentran más de diez proyectos mineros, no todos en explotación. Se inicia en Apurímac en el proyecto Las Bambas, atraviesa otros proyectos de las mineras Hudbay y Glencore Antapaccay (antes Tintaya), el más antiguo, para vincularse con la vía férrea que conduce al puerto de Matarani en Arequipa. El corredor minero surandino atraviesa territorios de 37 comunidades campesinas quechuas, 12 de ellas ubicadas en la provincia de Cotabambas (Apurímac), 24 en las provincias de Chumbivilcas y Espinar (Cusco), y 1 en la provincia de Caylloma (Arequipa). El Gráfico N.º 5 reproduce un mapa de los principales yacimientos mineros en la zona del corredor minero surandino<sup>36</sup>.

35 La Comisión para el Desarrollo Minero Sostenible fue creada mediante Resolución Suprema N.º 145-2019-PCM con el objeto de proponer medidas normativas, de gestión y de política pública para afianzar la sostenibilidad de las actividades mineras. Integrada por Roxana Barrantes, Isabel Calle, José Luis Escaffi, Carlos Herrera, Iván Lanegra, Diego Macera, Gonzalo Tamayo y Paulo Vilca. Entregó su informe en febrero de 2020.

36 <https://proactivo.com.pe/conozca-los-15-proyectos-en-el-corredor-minero-del-sur-del-peru/>



Fuente: proactivo.com.pe

De acuerdo con un estudio realizado por CooperAcción, para julio de 2018 Apurímac tenía el 48,8 % de su territorio concesionado, mientras que Cusco el 14,8 %; si se analiza por provincias, Cotabambas tiene 74,8 % concesionado y Espinar el 41,3 % (2019: 31). Como se ha señalado, existe una particularidad en el corredor minero dada la gran cantidad de yacimientos en el territorio, lo que da lugar a lo que se denomina un *cluster* minero, dado que concentra explotación, exploración y fundición en una zona interconectada vialmente, lo que ha posicionado a esta zona como atractiva para futuras inversiones, las cuales podrían llegar a más de 28 mil millones ¿de soles? (Cooperacción, 2019: 32).

No hay que olvidar que la zona de Espinar tiene una larga presencia minera de alrededor de cuarenta años, que se inició en la década de los ochenta bajo el nombre de Tintaya. En 1984 una publicación del CBC señalaba el peligro de que la mina se convirtiera en un nuevo enclave: “El diseño del proyecto no prevé formas ni mecanismos dirigidos a reactivar la economía regional, más bien responde a una estrategia empresarial tipo enclave. (...) Se requiere que este tenga consecuencias favorables en la actividad productiva regional” (Díaz Correa, 1984: 41). Décadas después esta preocupación parece haberse consumado: no se ha activado una economía local, ratificando una dependencia de la empresa minera, además de una disminución de la actividad agropecuaria de la mano del incremento de los niveles de contaminación, sin mayor respuesta empresarial o estatal. Se profundizará en ello un poco más adelante.

## Pueblos indígenas, comunidades campesinas, territorio y gobernanza minera

El corredor minero es una zona donde confluyen una serie de características que no pueden soslayarse: presencia de pueblos indígenas, comunidades campesinas, dispersión poblacional, pobreza, falta de acceso a servicios y presencia de grandes empresas trasnacionales.

Como se ha detallado, existe una serie de instrumentos internacionales, así como normas y políticas nacionales a favor de los pueblos indígenas; sin embargo, no es errado señalar que el país mantiene una deuda con los pueblos indígenas. En una reciente publicación de CLACSO, que evalúa el Plan de Derechos Humanos 2018-2021, se señala que el avance en su cumplimiento para los grupos de especial protección llegó en promedio al 48 %, mientras que en el caso de los pueblos indígenas fue el más bajo con 30 % (Lovón *et al.*, 2021: 183).

Con relación al derecho a la consulta previa libre e informada, CooperAcción señala que los proyectos del corredor minero no han respetado este derecho en las sucesivas modificaciones realizadas; es el caso del proyecto de Integración Corocchohuayco, que es la ampliación y continuación del proyecto Tintaya-Antapaccay que incluye la adquisición de 126 viviendas. La modificación al EIA no incluyó una línea de base ni de proceso de reasentamiento, y se trata de zonas de comunidades indígenas reconocidas por el Ministerio de Cultura, órgano rector en la materia (2019: 46).

Las brechas de género en la participación también se replican en los procesos de consulta. El MINCUL reportó que el 35 % de las personas que han participado en los procesos de consulta han sido mujeres. Sin embargo, al desagregar esta cifra por cada una de las etapas del proceso de consulta, se evidencia que en aquellas donde se adoptan las decisiones, como las reuniones preparatorias y la etapa de diálogo entre el Estado y las organizaciones, el porcentaje se reduce considerablemente, y las mujeres no alcanzan en ninguno de los dos casos más del 24 % de la representación (Lovón *et al.*, 2021: 184).

La empresa multinacional Glencore, con sede en Suiza, a pesar de sus compromisos y documentos corporativos, no ha asumido los impactos de sus operaciones sobre los derechos indígenas de las comunidades de Espinar. La empresa no ha implementado procesos de debida diligencia de derechos humanos que les permitan anticipar y evaluar el impacto de sus operaciones sobre los derechos colectivos de la población indígena, ni tampoco de procesos de reparación, lo cual, como señala CooperAcción, comprueba la debilidad de este mecanismo (2019: 46).

La exploración y extracción minera, como ha sucedido en otras latitudes, genera una mayor demanda de titulación por parte de las comunidades campesinas e indígenas, que puede mellar las formas tradicionales de propiedad colectiva. En relación con el reconocimiento y titulación de la propiedad colectiva de la tierra, se identifica que existe una serie de cuestiones que dificultan su cumplimiento. En primera instancia, siguiendo a Varese (2018), se ve como un problema que la política de titulación de comunidades campesinas y nativas sea competencia del Ministerio de Agricultura y no de la entidad rectora en materia indígena (Ministerio de Cultura), en tanto que estas

fueron reconocidas como organizaciones con fines agrarios y no como espacios de organización de pueblos indígenas, por lo cual la separación de funciones dificulta el proceso de reconocimiento. A ello se suma un fallido proceso de descentralización a los gobiernos regionales que ha generado mayores dificultades de coordinación e implementación de este derecho, dado que el saneamiento físico legal de los territorios de las comunidades depende directamente de los gobiernos regionales (Lovón *et al.*, 2021: 184).

No se puede obviar la desigualdad de poder que marca los procesos de negociación de tierras, lo cual tiene graves consecuencias en las comunidades de influencia minera, dado que cada una puede lograr diferentes precios y condiciones, lo que termina siendo fuente de conflictos entre comunidades vecinas que se disputan linderos, prestaciones y beneficios por la venta de terrenos. En el caso de Las Bambas, en 2013 la empresa negoció de manera bilateral con cada comunidad la venta de terrenos comunales, vetando la presencia de terceros, ello dio lugar a importantes diferencias en el precio de venta, que llegaron a 5,4 veces más por metro cuadrado entre Huancuire y Pamputa, a favor de la primera (CooperAcción, 2019: 57).

No parece existir un reconocimiento de las asimetrías de poder e información de los actores, es decir, entre las comunidades, gobiernos locales y empresa trasnacional (CooperAcción, 2019: 41). Como señala CooperAcción, es posible abordar estos problemas como herencias del Estado neoliberal impuesto en los noventa, que desmontó la institucionalidad estatal y redujo su presencia por la creencia de que son mejores los acuerdos entre privados, lo cual dio lugar a que cada empresa minera desarrolle sus propias reglas de juego. Aun cuando desde el retorno a la democracia a fines del año 2000 se han logrado avances, estos han sufrido una serie de frenos y retrocesos generados principalmente por presiones de los sectores empresariales (CooperAcción, 2019: 37).

A partir del nuevo milenio se han desencadenado procesos de descentralización y transferencia de competencias a los gobiernos locales, los cuales pueden suponer, en distinta medida, una disputa por el control y ordenamiento de los territorios indígenas campesinos entre las comunidades y los municipios. Por ello resulta importante mejorar la comprensión de las relaciones entre comunidades y gobiernos locales, y su rol en el cumplimiento del ejercicio de los derechos humanos.

En relación con lo anterior podemos profundizar un poco más a partir de la propuesta del antropólogo peruano Gerardo Damonte, quien busca explorar cómo la expansión de la gran minería en territorios rurales, como el corredor surandino, tiene efectos que pueden ser contradictorios en términos de la institucionalidad y legitimidad de organizaciones, como comunidades y rondas, y por tanto en el ejercicio de sus derechos. Específicamente señala que “las interacciones directas y asimétricas entre las organizaciones campesinas y las grandes empresas mineras han obligado a las autoridades comunales o ronderiles a asumir nuevas funciones, como negociar con las empresas el alquiler o la venta de tierras, o distribuir el capital financiero recibido de la empresa por la venta o compensación por el uso de recursos” (Damonte, 2016: 414). De este modo, las organizaciones han tenido que cambiar, de manera “informal”, habiendo impactado en sus procedimientos tradicionales, lo cual puede terminar minando su legitimidad política.

Damonte señala que uno de los elementos centrales que está afectando la institucionalidad y representatividad, tanto de las comunidades y rondas como de los gobiernos locales, es su dificultad para responder a la presencia de nuevos actores políticos y a la política de donaciones, compensaciones o proyectos de desarrollo, que emplean las empresas mineras, al no estar capacitados para enfrentar los nuevos requerimientos y responsabilidades que se derivan de ello. Este autor destaca, sin embargo, los procesos de aprendizaje que se han dado en líderes y autoridades para asumirlas, y lo analiza para algunos casos específicos. En el caso de Las Bambas señala que esta interacción con la empresa ha permitido el surgimiento de nuevos liderazgos que rompen con la división rural-urbana, y permiten al ámbito campesino entrar a la competencia política urbana con éxito, lo cual ha conllevado transformaciones en las formas institucionales de representación política campesina (2016: 423).

De otro lado, un aspecto problemático que se deriva de esta realidad, según señala Damonte, es la mayor dependencia de las familias campesinas de fuentes no tradicionales de ingreso, vinculadas a la actividad minera. Ello tanto por la reducción de su acceso a recursos como tierra o agua, como por las oportunidades de empleo que surgen en las empresas mineras o vinculadas a ellas. Damonte indica también un efecto contradictorio en este caso, ya que si bien lo segundo puede mejorar la disponibilidad de capital humano y productivo de estas familias (educación, salud, capacitación técnica, ingresos monetarios, activos financieros), deteriora la disponibilidad de capitales naturales (renovables y no renovables) y sociales (organizaciones y redes), que finalmente conducen a la precarización de la economía campesina y a su dependencia del proyecto extractivo (2016: 424). Aun frente a este panorama poco auspicioso, Damonte sugiere que la presencia e incremento de conflictos sociales podría contribuir a que los actores locales sean más conscientes de sus derechos y de la importancia y necesidad de su articulación con otros actores (nacionales, internacionales) para el logro de sus objetivos (2016: 425).

Cusco es de las regiones donde más ha crecido el presupuesto regional producto del canon, lo que ha generado una serie de conflictos entre los gobiernos locales y las comunidades, impactando la autoridad de estas últimas. Además, se ha generado una búsqueda de parte de los centros poblados para devenir en distritos y manejar directamente sus recursos, lo cual genera un desmembramiento y atomización de recursos y servicios. Se trata también de entornos con deficiencia de servicios públicos, y que, en algunos casos, mantienen relaciones clientelistas y dependientes con la mina que les dificulta tener una visión de largo plazo (CooperAcción, 2019: 36).

El economista Pedro Francke<sup>37</sup> propone que el proceso de descentralización y el rol de los gobiernos regionales y locales, han sido afectados por la minería y sus mecanismos estatales de regulación y tributación. Los ingresos del canon elevaron los presupuestos de los gobiernos regionales y locales generando desigualdad y conflicto, y dado que son montos de mucha variabilidad en el tiempo no fomentan procesos de planificación del desarrollo. Además, estos recursos han generado nuevas y frondosas redes de corrupción.

37 Foro virtual sobre Nueva Minería, promovido por Propuesta Ciudadana el año 2015. <http://www.propuestaciudadana.org.pe/foro2015/threads/la-nueva-mineria-y-el-rol-de-los-gobiernos-subnacionales-tercer-texto.53/>

Los gobiernos regionales han recibido competencias en pequeña minería y minería artesanal, pero en muchos casos no cuentan con las capacidades, el marco normativo, los presupuestos y las estrategias para cumplirlo adecuadamente. No tener competencias frente a la gran minería los ubica como actor secundario en los conflictos con las empresas, lo cual se evidencia en la lista de conflictos señalados por la Defensoría del Pueblo, donde la gran mayoría tienen como actor al gobierno central. Francke menciona adecuadamente que las autoridades regionales (Cajamarca) y locales (Espinar) que han apoyado resistencias sociales frente a la gran minería, han recibido del gobierno nacional respuestas que afectaron su autonomía, con recortes de transferencia de fondos e incluso acusaciones penales. Como se ha señalado, se reinicia un proceso de conflictividad y será un reto y oportunidad para el nuevo gobierno manejar los conflictos en las zonas mineras bajo nuevos marcos de referencia y acción.

## Medio ambiente, agua y salud

La población de Espinar convive con la minería hace alrededor de cuatro décadas, lo cual ha generado una serie de consecuencias en la salud de su población. CooperAcción resalta que, de acuerdo con la modificación del EIA de la expansión Tintaya-Antapacay, para el fin del proyecto se habrá usado el 84 % de la disponibilidad de agua de la cuenca del Ccatunmayo, además de afectar aguas subterráneas (CooperAcción, 2019: 50). Mientras aún el Estado sigue discutiendo el origen de la contaminación, existen estudios que demuestran su gravedad y la presencia de metales, metaloides y otras sustancias químicas tóxicas en la población (Quispe y Molleda, 2021: 3).

En este debate sobre el origen de la contaminación se presentan diversos informes. El monitoreo de Glencore señaló que, en algunos puntos determinados, los cuerpos de agua registran valores por encima de los estándares ambientales, pero por causa de características geológicas de la zona. Según análisis efectuados por OEFA y ANA, en el año 2013 se identificó que, de 313 puntos de monitoreo sobre agua superficial, agua subterránea, agua de consumo humano, suelo, aire y sedimentos en Espinar, 165 estaban por encima del estándar de calidad del agua ECA (CooperAcción, 2019: 52). Sin embargo, estudios de entes independientes, como la «Evaluación ambiental participativa del río Salado y sus principales tributarios», elaborada por Environmental Quality Analytical Services (EQUAS) (2012) por encargo de la municipalidad provincial de Espinar, identificó que la alteración de parámetros de agua se debería a características geológicas de la zona, pero además “recibe aguas de la quebrada Paccpaco y el río Tintaya, cuyos caudales y calidad de agua han sido alterados a consecuencia de las operaciones en la mina Tintaya” (CooperAcción, 2019: 50). Existe entonces desconfianza de los estudios realizados, además de una negativa del Estado a identificar claramente las responsabilidades en un yacimiento de larga explotación.

Como señala la Comisión para el desarrollo minero sostenible (2020), la minería es percibida socialmente como una actividad generadora de grandes impactos ambientales, dado los numerosos pasivos que no han sido remediados y la permanencia de malas prácticas en la industria, a lo cual le suma los impactos de la minería ilegal e informal. La Comisión sostiene que, si bien se han producido

avances, aún es necesario abordar los siguientes retos pendientes: diseño de un nuevo enfoque de la evaluación ambiental, temprana y concurrente; una política clara de compensación ambiental; aprobación de protocolos y guías referenciales que permitan asegurar la calidad de las obligaciones sociales contenidas en los EIA y facilitar su debida fiscalización. Además, dentro de sus propuestas debería analizarse aquella que sugiere la contratación de una empresa especializada para efectuar la caracterización de los 8448 pasivos ambientales latentes y determinar la prioridad de su remediación, creando para ello un fondo compuesto por recursos públicos y privados. Esto último podría ayudar a resolver demandas en zonas mineras que han pasado de las manos de empresas públicas a privadas. No se puede dejar de evidenciar que existe un tratamiento negligente de los pasivos ambientales, así como de las consecuencias en la salud por metales pesados. Es necesario anotar que muchos de los cambios en los proyectos mineros han sido facilitados por los denominados “paquetazos ambientales”, modificatorias normativas que han buscado flexibilizar los estándares en la normativa ambiental. A ello debe sumarse el incumplimiento de los acuerdos logrados en diversas mesas de diálogo, que debilitan la posición del Estado y generan un ambiente propicio para la reactivación de conflictos, donde el Estado, lejos de promover el diálogo, ha optado por, en varios momentos, declarar en estado de emergencia el corredor minero, con las consecuencias para los derechos civiles que ello implica (CBC, 2018: 12-13). El último conflicto en la zona del corredor explotó por los varios cambios inconsultos del EIA original del proyecto Las Bambas aprobado en 2011. Inicialmente, el transporte del mineral iba a darse a través de un mineroducto, luego se optó por una vía terrestre, lo cual no fue debidamente consultado. Esto supuso el incremento del tránsito pesado, alrededor de 250 camiones diarios de alto tonelaje que transitan por una vía no asfaltada. Ello afecta las condiciones de vida digna y el derecho a un ambiente sano de las comunidades a lo largo del corredor minero, pues genera afectaciones a la calidad del aire y otros impactos.

## Judicialización de la vulneración al derecho a la salud

Para aproximarnos a la vulneración al derecho a la salud vamos a tomar el caso de Espinar. En la actualidad existen en la zona alrededor de 700 personas con metales pesados en el organismo, que no han recibido tratamiento y a quienes no se ha cumplido con el plan de tratamiento en salud acordado (CooperAcción, 2019: 54). Los estudios de contaminación datan de 2002; ya en esa fecha se encontró niveles altos de arsénico en agua y suelo<sup>38</sup>. En el año 2015, cuatro organizaciones indígenas de la provincia de Espinar demandaron por una acción de cumplimiento al Ministerio del Ambiente, el Ministerio de Salud, la Dirección General de Salud Ambiental (DIGESA) del MINSA, la Dirección Regional de Salud DIRESA-Cusco y al Gobierno Regional de Cusco. Frente a ello, a fines de 2020 la Corte Superior de Cuzco falló a favor de los demandantes<sup>39</sup>. En la sentencia emitida por el

38 Para ver una cronología detallada, ver Quispe y Molleda (2021).

39 Consultar la sentencia en: [https://drive.google.com/file/d/1jc5PDqphY27yRabBel6BSaSxyXu\\_iZY0/edit](https://drive.google.com/file/d/1jc5PDqphY27yRabBel6BSaSxyXu_iZY0/edit)

juez de Espinar y ratificada por la Sala Mixta de Canchis, se señala que la contaminación se debería a la ingesta de “agua potable con metales pesados en cantidades que superan los límites permisibles, que muchos de esos metales inclusive son clasificados en la IARC, Grupo 1: cancerígenos para el ser humano...” (Quispe y Molleda, 2021: 6). Además, indica que la presencia de estos metales tóxicos en el organismo de la población afectada genera “una amenaza cierta e inminente al derecho a la vida, a la salud y a la integridad física de la población campesina de Espinar” (Quispe y Molleda, 2021: 6). La Corte reconoció la violación a los derechos fundamentales a la salud, artículo 7 de la Constitución; al derecho a disfrutar y gozar de un medio ambiente equilibrado y adecuado, artículo 22 de la Constitución; y al derecho al agua potable (Quispe y Molleda, 2021: 14).

La sentencia del 30 de diciembre de 2020 ordenó que el MINSa cumpla con diseñar e implementar una estrategia de salud pública de emergencia sanitaria con un plan de acción y que se brinde “un programa de asistencia y atención en salubridad a la población de Yauri, Espinar, en especial a los niños, niñas, madres gestantes y adultos mayores” (Quispe y Molleda, 2021: 15). A la provincia y al gobierno regional se les solicita establecer el servicio de agua potable a la brevedad en el distrito de Yauri y demás distritos afectados. Además, reconoce que hasta la fecha no se ha logrado controlar la contaminación ni se ha brindado la atención en salud a la población. Los demandados tienen 90 días para cumplir la sentencia, luego de lo cual los denunciados tienen varios caminos para lograr su ejecución (Quispe y Molleda, 2021: 19).

Entre los logros de este caso se tiene que es el primer caso judicializado que reconoce contaminación por metales en la población de Espinar, permitiendo evidenciar que el MINSa carece de políticas públicas de atención sanitaria a la población afectada por metales pesados, y se trata de un proceso que legitima y valida el litigio constitucional para la defensa de derechos fundamentales (Quispe y Molleda, 2021: 20).

Esta situación, que no es exclusiva de Espinar, motivó la creación de la Plataforma Nacional de Afectados por Metales, Metaloides y Otras Sustancias Químicas que agrupa a personas afectadas de 13 regiones del país. La identificación e incidencia sobre el problema logró que en julio de 2020 se creara la Comisión Multisectorial Temporal para el Abordaje Integral e Integrado a favor de la Población Expuesta a Metales Pesados, dependiente de la Presidencia del Consejo de Ministros. Esta instancia debería suponer un avance, sin embargo, no ha estado exenta de problemas de escucha y coordinación<sup>40</sup>. En febrero de 2021 dicha comisión aprobó su reglamento; los siguientes pasos incluyen el establecimiento de un plan de trabajo, para lo cual debe generarse vigilancia y movilización para que esté dotado de los recursos necesarios y garantice el cumplimiento de sus objetivos. El establecimiento de esta instancia puede ser un avance, pero ello va a requerir una colectividad activa y organizada, ciudadanos, titulares de derechos con las capacidades para la exigencia del cumplimiento de sus derechos, a través de la participación y la vigilancia. La dotación de dichas capacidades debería recaer en el Estado, pero frente a esta ausencia, deben contribuir los proyectos de sociedad civil.

40 <https://cooperaccion.org.pe/afectados-por-metales-toxicos-denuncian-que-gobierno-no-escucha-sus-demandas/>

# Extractivismo y derechos humanos de las mujeres

Como sugiere Alda Facio, aún no queda claro para todo el mundo que para garantizar una verdadera universalidad de los derechos humanos estos deben ser entendidos y garantizados desde una perspectiva de género, pues sino se estaría hablando solo de los derechos de los hombres. Ello requiere incluir las necesidades, intereses y experiencias de todas las personas (2010: 36), lo cual resulta indispensable para lograr el objetivo de los derechos humanos: que todos puedan vivir libres e iguales en dignidad y derechos.

Ello no escapa a los impactos de las industrias extractivas, como lo sugirió el Grupo de Trabajo del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas sobre Discriminación contra la Mujer en la Ley y en la Práctica, luego de una visita al Perú en 2014. Este planteó que “no se ha reconocido el perjuicio de género, dispar, generalizado y extremo hacia las mujeres. (...) Se las priva de sus tierras y medios de subsistencia, agua potable y producción agrícola. Con frecuencia, la compensación proveniente de las tierras de la comunidad se distribuye a los hombres jefes de hogares y los puestos de trabajo...”<sup>41</sup>. Siguiendo estas palabras, Rocío Silva Santisteban señala que el extractivismo violenta de manera particular a las mujeres, “sus cuerpos, sus familias, sus posesiones y sus posibilidades de una vida digna y libre” (2018: 30).

Para Silva Santisteban este impacto diferenciado comienza por el acceso tan dispar de las mujeres a la tierra; poseen alrededor del 21 % del total de la tierra agrícola y sus parcelas son en promedio más pequeñas, 2,7 ha frente a 3,5 ha en el caso de los hombres (2018: 43). El acceso a la tierra está directamente vinculado a la toma de decisiones, pues son los “comuneros calificados” quienes tienen acceso a la titularidad de las tierras y voz en las asambleas de la comunidad. Ello a pesar de que se aprobó en 2019 la Ley N.º 30982 “Ley que modifica la ley 24656, Ley general de comunidades campesinas, para fortalecer el rol de la mujer en las comunidades campesinas” que exige un 30 % de mujeres en las directivas comunales, lo cual aún no se cumple del todo.

En el caso de la industria minera, esto se expresaría en el limitado papel de las mujeres frente a la venta de tierras a las empresas; según la autora, muchas veces son los varones los que toman la decisión de venta sin consultar con su esposa y su familia, lo cual termina por afectar la seguridad alimentaria por la contaminación de suelos o el impacto en las fuentes de agua, que suele ser una mayor preocupación de las mujeres (Silva Santisteban, 2018: 45).

En relación con lo anterior, la autora propone, a raíz de sus entrevistas, que es posible identificar una relación distinta del hombre y la mujer con la tierra; mientras el primero quiere poseerla (una identificación en clave machista patriarcal), para las mujeres sería más importante “sentirla y vivirla”, una preocupación por la sobrevivencia de la tierra misma sin contaminación (Silva Santisteban, 2018: 46). La autora reconoce que no quiere caer en esencialismos y suma a lo anterior otro factor explicativo, como el arraigo de la mujer a la tierra vinculado a su experiencia de vida en entornos agrícolas, y lo difícil que le resultaría el desarraigo urbano por su menor acceso a la educación y la

41 Frances Raday, presidenta-relatora, y Alda Facio, integrante del Grupo de Trabajo del Consejo de Derechos Humanos, emiten la declaración. <https://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=15078&LangID=S>

cultura letrada, que dificultaría su inserción y su capacidad de cautelar en ella la alimentación (Silva Santisteban, 2018: 46). Si bien las entrevistadas no utilizaron la analogía del cuerpo-territorio, este vínculo pasaría por “entender la tierra como la casa: el espacio vital de vida, trabajo, planes de futuro. No es una propiedad que se explota, a diferencia de la mirada de las grandes empresas. Es la casa que se debe cuidar, ahí viven los hijos y se reproduce la vida” (Silva Santisteban, 2018: 49). Se trataría de un vínculo simbólico antes que económico. Ello supone una identidad femenina fuertemente construida en su vínculo con la tierra y sus recursos, la cual luego se traduce también en las formas cómo viven esa identidad y entienden sus propios roles. Tal es el caso de la necesidad de proveer alimentos a sus propios hijos, la cual viene aparejada de la preocupación y conflicto que les causa darles alimentos que saben contaminados (Silva Santisteban, 2018: 56).

Otro tema que se pone en cuestión es la falta de un enfoque de género en las políticas de compensación de las empresas mineras. Por ejemplo, el trabajo temporal asignado a las mujeres les dificulta el trabajo doméstico que suelen realizar, el cual termina siendo trasladado fundamentalmente a las hijas mujeres. Como señala Cuadros (2010), ello se traduce, para el caso de Espinar, en que durante la época de trabajo temporal se incrementa el ausentismo escolar (citado en Silva Santisteban, 2018: 51). Así también su exclusión de las negociaciones y compensaciones, y por ende la no inclusión de sus intereses, puede exacerbar el conflicto dentro de las comunidades.

## Mujeres afectadas por metales pesados ante la Cedaw

Como se ha señalado, los instrumentos internacionales y sus respectivos comités pueden devenir en espacios desde los cuales exigir a los Estados el cumplimiento de derechos humanos. En este sentido, la Plataforma Nacional de Afectados por Metales, Metaloides y Otras Sustancias Químicas, a través del subgrupo de acciones internacionales de la Mesa Técnica de Salud Ambiental y Humana, ha hecho llegar al Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW) dos comunicaciones con el objetivo de dar a conocer la situación de las mujeres afectadas por metales tóxicos.

En 2020 envió la comunicación titulada “La situación de las mujeres que integran la Plataforma Nacional de Personas Afectadas por Metales Tóxicos en Perú: Documento para el Grupo de Trabajo Pre-Sesión de la CEDAW para Perú”<sup>42</sup>. El documento tuvo como objetivo brindar recomendaciones al grupo de trabajo previo a la 78ª sesión de la CEDAW sobre la revisión de Perú, brindarle información relevante, y sugerir una serie de preguntas para el Estado peruano sobre la situación de las mujeres afectadas por metales pesados.

En el documento se reseñan cinco impactos diferenciados en las mujeres por contaminación por metales tóxicos. El primero es el impacto en su salud, pues los metales pesados pueden generar incremento de cáncer de mama, útero y ovarios, así como abortos espontáneos y partos prematuros.

<sup>42</sup> Ver Anexo 1. Traducción propia consultar en: [https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:6umQ-hQk2R8J:https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%2520Documents/PER/INT\\_CEDAW\\_ICO\\_PER\\_42831\\_E.docx+&cd=2&hl=es&ct=clnk&gl=pe](https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:6umQ-hQk2R8J:https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%2520Documents/PER/INT_CEDAW_ICO_PER_42831_E.docx+&cd=2&hl=es&ct=clnk&gl=pe)

En segundo lugar, una mayor carga de cuidados; la contaminación supone el incremento de enfermedades en las personas dependientes y mayores esfuerzos para obtener agua y alimentos. Tercero, existe una vulneración a sus derechos, en tanto enfrentan limitaciones para acceder a información clara, precisa y oportuna en su lengua materna sobre sus derechos y sus posibles vulneraciones. En cuarto término, sufren discriminación y exclusión, sienten directamente “la indiferencia de un Estado que no las reconoce como ciudadanas” y que ignoran sus reclamos en tanto mujeres. Finalmente, una revictimización; a la falta de atención en salud por la contaminación de metales pesados se suma la desatención por la pandemia del Covid-19.

El documento también realiza una serie de recomendaciones, entre las que se incluyen el apoyo psicosocial a las mujeres y generar mecanismos para su participación efectiva, entre otros. Se indica que el Estado peruano no estaría cumpliendo con mandatos, como garantizar servicios de salud sexual y reproductiva adecuados, entre otros.

El segundo documento tiene por título “Solicitamos al distinguido Comité que acepte nuestras aportaciones para la elaboración por parte del Comité de una Recomendación General sobre los derechos de las mujeres y niñas indígenas en relación con su 79º período de sesiones, que se celebrará en línea del 21 de junio al 1 de julio de 2021”<sup>43</sup> y fue enviado el 18 de junio de 2021. Tiene por objetivo informar la situación actual de los derechos de las mujeres y las niñas indígenas afectadas por metales tóxicos en Perú.

El documento inicia señalando las barreras de las mujeres para participar en procesos de consulta, pues de los 5709 asistentes en 27 procesos de consulta, hasta el 2018, solo el 29 % han sido mujeres. Esta situación se atribuye a su poca experiencia de participación en espacios públicos, lo cual estaría vinculado a su menor acceso a la tierra, limitando seriamente su capacidad de voz y voto en las asambleas comunales. Además, se señala que los procesos de consulta suponen talleres “muy técnicos y con documentos poco amigables para las comunidades y principalmente en castellano, además de la inaccesibilidad a los mismos debido a las brechas digitales y educativas existentes en las zonas rurales”. A ello se suma que las opiniones de las mujeres no son valoradas y tomadas en cuenta de la misma manera que otras participaciones, y además no se aprecian estrategias, metodologías o capacidades institucionales orientadas a reformar la situación. La barrera del idioma se traduce también en una limitación para el acceso a mecanismos de justicia y reparación.

La carta recoge las investigaciones de Demus y GRUFIDES, quienes encontraron que las mujeres víctimas de la contaminación minera, para el caso de Cajamarca, experimentaron distintos tipos de violencia de género, donde el 50 % declaró haber recibido insultos con connotación sexual y misógina de parte de miembros de la Policía Nacional; también se indica que en muchos casos la violencia contra las mujeres es perpetrada por la seguridad privada de las empresas (Silva Santisteban, 2018: 90). Esto puede llegar a la violencia sexual; para el caso de Espinar, la autora menciona que se habrían dado casos de violencia sexual en el contexto del conflicto en 2012, pero estos se habrían visto de manera reservada en la Comisión de Derechos humanos de la Mesa de Tintaya, por lo cual no se tiene

43 Ver Anexo 2. Documento brindado por Kathy Páucar, Coordinadora del subgrupo de acciones internacionales de la Mesa Técnica de Salud Ambiental y Humana. Abogada del Programa Amazonía Earth Rights International.

suficiente información (Silva Santisteban, 2018: 180). Algunos de los tipos de violencia que identifica Silva Santisteban han sido desarrollados en esta sección, como la consulta previa desfeminizada, la violencia física y sexual, y el hostigamiento contra mujeres que resisten al proyecto minero.

Estas situaciones han llevado a que la “violencia durante conflictos sociales” sea incluida dentro del Plan nacional contra la violencia de género promovido por el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (D. S. 008-2016-MIMP). Así mismo, como al mencionado plan, se debería promover un mayor seguimiento al cumplimiento del “Protocolo para garantizar la protección de personas defensoras de derechos humanos”<sup>44</sup>, aprobado por el MINJUSDH en 2019. En este se hace mención especial a las y los defensores ambientales, de los derechos de la mujer y diversidad. El documento propone la necesidad de un registro de denuncias y un informe anual sobre el perfil de éstas, que nos permita prestar atención a posibles vulneraciones.

Como ya se señaló, según la Organización Mundial de la Salud (OMS), la exposición de metales por medio de diferentes vectores (consumo de agua, alimentos, etc.) es muy dañino para las mujeres, ya que puede causar abortos espontáneos, nacimientos prematuros, menstruación y menopausia precoz, esterilidad, cáncer en el aparato reproductor, menor capacidad de lactancia, imposibilidad de tener hijos sanos, así como daños neurológicos en las personas, especialmente niños. Ello deviene aún más preocupante por la existencia de un sistema de salud precario, postas médicas desabastecidas de medicamentos y tecnologías médicas, un reducido personal de salud, lo que obliga a trasladarse a otras zonas para ser atendidas, generando gastos adicionales, como se señala “el acceso a una salud de calidad y especializada a las causas de sus afectaciones, es todavía un reto y una demanda al Estado peruano”. No ha habido de parte del Estado o la empresa privada un mejoramiento de los servicios de salud.

La crisis ambiental también transforma las relaciones de pareja y familiares, al acentuar la división sexual del trabajo en el hogar. Los hombres migran fuera de las comunidades a buscar otras fuentes de ingreso económico, mientras que el aumento del precio de los alimentos, la pérdida de la agricultura y crianza de animales lleva a las mujeres a optar por actividades comerciales, como la venta de alimentos preparados. Ello les permite tener un ingreso económico extra que les ayuda a sostener a sus familias, ya que los recursos obtenidos por sus parejas no suelen ser suficiente para cubrir la canasta básica familiar. Para la Plataforma, esta situación “genera una sobrecarga de trabajo cotidiano, que es encargado a las hijas que, ante el incremento de tareas domésticas, aumenta la posibilidad de que abandonen sus estudios para ayudar a sus madres”.

El Estado debe garantizar el derecho fundamental al agua y la alimentación con un enfoque intercultural, así como a la vida y la salud de niñas y mujeres indígenas. Si bien no se logró tener una reunión con el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW) en su 79° periodo de sesiones, se espera poder tener una reunión de trabajo previa al próximo<sup>45</sup>. Se debe recordar que el protocolo facultativo de la CEDAW permite presentar casos al Comité, que puede establecer recomendaciones de obligatorio cumplimiento al Estado que haya violado la

44 <https://observatoriop10.cepal.org/es/instrumentos/protocolo-garantizar-la-proteccion-personas-defensoras-derechos-humanos-resolucion>

45 Comunicación personal Kathy Páucar.

Convención; en este sentido, es pertinente tomar a consideración la posibilidad de que alguno de los casos de mujeres o niñas afectadas por metales pesados sea presentado al Comité.

Es necesario también que las empresas mineras incluyan un enfoque de género que les permita medir sus impactos hacia las mujeres y que luego la sociedad civil pueda monitorear sus avances y exigir su cumplimiento. Para ello sintetizamos brevemente la propuesta del texto “Mujeres, comunidades y minería: Los impactos de género de la minería y el papel de la evaluación con enfoque de género”<sup>46</sup>. En este documento, producido por OXFAM para el caso australiano, se identifica seis pasos para una adecuada evaluación del impacto minero con enfoque de género. 1. Desarrollar una línea de base con data desagregada por sexo. 2. Entender el contexto, la estructura y los roles de hombres y mujeres (división sexual del trabajo, acceso y control de recursos, etc.). 3. Identificar los cambios que produce la mina, y cómo se conjugan los elementos anteriores con temas como pérdida de tierras, demanda de mano de obra, entre otros. 4. Entender las necesidades e intereses de las mujeres, y cómo el proyecto minero responde a éstas, o profundiza desigualdades. 5. Realizar recomendaciones a la empresa y desarrollar un proceso de planificación que incluya a las mujeres en los diversos momentos. 6. Evaluar si la empresa minera incluye el enfoque de género de manera periódica.

---

46 Traducción propia del título, documento en inglés: <https://policy-practice.oxfam.org/resources/women-communities-and-mining-the-gender-impacts-of-mining-and-the-role-of-gende-293093/>

# CONCLUSIONES

Este documento ha reflexionado sobre el origen de los derechos humanos y el proceso progresivo de inclusión y ampliación de estos, recordando que parten de una falsa premisa de universalidad, que dejó fuera inicialmente a indígenas y mujeres, entre otros grupos poblacionales. La teoría feminista ha sido sugerente al poner en cuestión esta pretendida universalidad y ha permitido incorporar a la conversación de los derechos humanos algunos elementos que antes se consideraban del ámbito privado, como los derechos sexuales y reproductivos, el derecho a una vida libre de violencia, o la pobreza de tiempo de las mujeres y las desigualdades en los cuidados.

A continuación se ha realizado un recorrido por los instrumentos de derechos humanos que se pueden utilizar para la incidencia y el abordaje de una serie de problemas y afectaciones. El énfasis ha estado en el derecho a la salud, dado su gran impacto en los contextos mineros, así como los derechos de los pueblos indígenas y el derecho a la consulta previa, libre e informada. Resulta importante conocer, aunque de manera somera, la estructura de la Organización de Naciones Unidas y las oportunidades que brindan algunos comités para la incidencia, como es el caso de la CEDAW, que luego hemos abordado en el capítulo final para mostrar las estrategias de la sociedad civil.

Dado que el interés del proyecto es ver también cómo interactúan los derechos humanos y la empresa privada, se ha realizado un breve recorrido por los nuevos documentos que hacen referencia a los derechos humanos, las empresas y la seguridad. Si bien se ha producido un avance dada su inclusión en el Plan de Derechos Humanos, y además la promulgación del Plan Nacional de Acción en 2021, se concluye que esta propuesta es aún débil en el Perú, aunque es preciso reconocer que no es privativo del caso peruano, dado que aún no son instrumentos vinculantes.

En el punto cinco de este trabajo se muestra los impactos de la industria minera a los derechos humanos en el corredor surandino. Se empieza por problematizar la forma como el Estado entiende el conflicto, visibilizando que se trata de una disputa también entre formas de aprovechamiento de recursos y alternativas al desarrollo, lo cual debería redundar en la posibilidad de tener conversaciones que vayan más allá de etiquetas como “antimineros”, para pensar en otras propuestas sobre “nueva minería”, o aún más profundas como “buen vivir”.

El alza del precio del cobre supondrá mayores inversiones y con ello más conflictividad, y mientras los tres niveles de gobierno no logren nuevos modelos de gobernanza que coadyuven a mejorar los servicios que recibe la población, la conflictividad seguirá latente. Ésta ha sido resuelta por el Estado no mediante el diálogo efectivo, sino generalmente a través de la declaración de estado de emergencia, lo que ha significado la vulneración de derechos y la muerte de defensores en manos de las fuerzas del orden. Sin embargo, además de lograr una mejor gobernanza, es necesario mejorar

la captación de recursos, para lo cual se requiere incluir nuevos términos en el debate, como los de rentabilidad social y enfoque territorial<sup>47</sup>.

Se constata que una de las principales deudas del Estado pasa por una mayor incorporación de los pueblos indígenas y sus formas de gestión del territorio, y su participación en adecuados procesos de consulta, que incluyan las modificaciones de los EIA e incorporen en mayor grado a las mujeres indígenas, superando el exceso de tecnificación de estos espacios. Las mujeres mantienen brechas de idioma, educativas y de acceso a la tecnología. Así también hay un pendiente en la titulación de las tierras colectivas, problema que está enfrentando a los defensores ambientales a mayores presiones que pueden incluir su asesinato, razón por la cual se ha producido un protocolo para su defensa que aún está lejos de hacerse cotidiano.

En el caso de las afectaciones a la salud, la comunidad de Espinar ha optado por judicializar su situación frente al fracaso de otras estrategias. Ha persistido por mucho tiempo el que puede considerarse un “falso debate” sobre el origen de la contaminación por metales pesados que sufre la población, que no solo ha exculpado a la empresa y al Estado de una remediación y compensación, sino que también ha llevado a un abandono en la atención de salud de cientos de niños y adultos afectados. Han tenido una primera victoria legal a partir del fallo de la Corte Superior de Canchis, que reconoce contaminación por metales en la población de Espinar y exige al MINSA políticas públicas de atención sanitaria a la población afectada por metales pesados; actualmente los demandantes están vigilando y exigiendo que se haga efectivo el fallo.

Finalmente, siguiendo a Rocío Silva, se presenta una reflexión sobre los impactos diferenciados del extractivismo en las mujeres. La autora sugiere que las mujeres tienen otra relación con el territorio y que su identidad está marcada, en gran medida, por su capacidad de proveedoras de alimentos y, por ende, cuidadoras de su entorno. Con relación a lo anterior, el despojo del territorio y su traslado a entornos urbanos no solo dificulta su incorporación laboral, sino que pone en cuestión su propia identidad y proyecto de vida. Es necesario que estas aproximaciones a los vínculos de las mujeres con los territorios continúen siendo investigadas, más allá de los esencialismos, como también sugiere la autora. Además, hay que tomar en cuenta que las mujeres siguen teniendo una desigual y menor participación en las decisiones comunitarias, lo que incluye las decisiones de venta de tierras a empresas extractivas.

Para concluir, se presenta el caso de la Plataforma Nacional de Afectados por Metales, Metaloides y Otras Sustancias Químicas y en especial la Mesa Técnica de Salud Ambiental y Humana, y cómo está llevando a cabo un proceso de incidencia internacional y ha presentado ya dos comunicaciones al Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW) para que llame la atención al Estado peruano por el impacto de la industria minera en las mujeres. Ellas han expuesto los efectos diferenciados en la salud de las mujeres, especialmente la afectación a la salud sexual y reproductiva, los procesos de nacimiento y parto, y la afectación a los niños y la provisión de sus alimentos, lo cual no solo les genera un problema de salud física sino también mental, como indica la última carta enviada a CEDAW: “la escasez de recursos económicos y ausencia de lluvias obliga a las mujeres a

47 <https://www.rumbominero.com/noticias/mineria/bellido-ventanilla-unica-eliminara-procesos-improductivos-para-nuevos-proyectos/>

cocinar sus alimentos con agua contaminada, sintiendo miedo y presión al permitir que sus hijos consuman dichos alimentos”. Además de las consecuencias en la profundización de la división sexual del trabajo y por el incremento de horas de cuidado como resultado de la contaminación. Dicha mesa se encuentra a la espera de lograr una audiencia con las integrantes del Comité. Éste es un espacio al cual se debe ver como una oportunidad de confluir y sumar intereses para un mejor trabajo conjunto y de impacto. Queda pendiente el abordaje de otros problemas vinculados a contextos mineros, como la prostitución y la trata de personas, que son mencionados en la carta pero estarían más vinculados a las zonas de Amazonía y la minería informal.

El presente documento ha permitido conocer cómo el Estado peruano ha incorporado el enfoque de derechos humanos, lo cual sin embargo no ha redundado en una mejora de la calidad de vida de ciertos grupos vulnerables. En ese sentido, se requiere, como se ha señalado, fortalecer a los titulares de derechos, pero también a los gobiernos locales. Del mismo modo, queda pendiente seguir evaluando hasta qué punto el Plan Nacional de Acción 2021-2025 se constituye en una herramienta útil, cuáles son los límites de la propuesta de derechos humanos y empresas, y qué otras alternativas son posibles. Ello debe ir acompañado de reflexiones más profundas sobre lo que supone el extractivismo y cuáles pueden ser las propuestas alternativas desde los pueblos indígenas y las mujeres, de cara al futuro.

## Anexo

### **La situación de las mujeres que integran la Plataforma Nacional de Personas Afectadas por Metales Tóxicos en Perú Documento para el Grupo de Trabajo Pre-Sesión de la CEDAW para Perú<sup>48</sup>**

La explotación minera y de hidrocarburos se ha considerado prioritaria para la economía del Perú. Sin embargo, estas actividades económicas han provocado múltiples conflictos socioambientales y violaciones de los derechos humanos de los habitantes de las localidades donde se desarrolla la actividad.

Es nuestra intención que este documento, redactado desde una perspectiva de derechos humanos, tomando en cuenta la interseccionalidad y enfatizando los derechos de las mujeres, la CEDAW sea informada y habilitada para hacer una declaración sobre la grave situación que enfrentan las mujeres que integran la Plataforma Nacional de Personas Afectadas por Metales tóxicos en Perú.

Los impactos de las industrias extractivas han sido especialmente graves para las mujeres. Lo que sigue es una descripción de esos impactos identificados por la Plataforma Nacional y el Comité Técnico de Salud Ambiental y Humana.

#### **Impactos diferenciados en las mujeres de la contaminación por metales tóxicos**

##### **Efectos sobre el derecho a la salud derivados de la degradación ambiental provocada por la explotación minera y de hidrocarburos**

La degradación ambiental asociada con la minería y la extracción de hidrocarburos ha afectado a hombres y mujeres en varios territorios del Perú, impactando negativamente los determinantes ambientales de la salud. Los metales pesados contaminan los cursos de agua y los suelos, afectando a las poblaciones locales y los alimentos que consumen.

En Perú se ha identificado la presencia de metales pesados en la sangre y orina de personas que viven en las áreas de influencia de proyectos extractivos. El mercurio, el cadmio, el arsénico, el asbesto y el plomo se encuentran entre los productos químicos producidos por las actividades extractivas en el país. Estas sustancias representan cinco de los diez productos químicos que más preocupan a la Organización Mundial de la Salud.

<sup>48</sup> Traducción propia.

En este contexto, las mujeres experimentan impactos diferenciados que exacerban su desventaja y ponen en riesgo su salud y bienestar. Los principales impactos identificados en la salud de la mujer son los siguientes:

- Los estudios toxicológicos muestran que hombres y mujeres tienen diferencias en la sensibilidad y la absorción del mercurio. Además, se ha demostrado que el mercurio representa una amenaza particularmente grave para el desarrollo de un bebé en el útero y durante sus primeros años. La exposición al mercurio también puede provocar abortos espontáneos y partos difíciles.
- Existen asociaciones entre el cadmio y el desarrollo de cánceres dependientes de hormonas, como los cánceres de mama y de útero. El cadmio es perjudicial para las personas con reservas bajas de hierro y es más probable que las mujeres pierdan hierro con cada período menstrual.
- El arsénico afecta más gravemente a quienes están desnutridos, una condición más común en las mujeres. La desnutrición provoca un aumento en la proporción y la probabilidad de abortos espontáneos y mortinatos.
- El asbesto es responsable del aumento de los cánceres de ovario.
- El plomo afecta especialmente a las mujeres lactantes y embarazadas, y está implicado en un aumento de los abortos espontáneos y de los partos prematuros.

### **Mayor carga de cuidados**

El aumento de enfermedades, especialmente entre los niños y otras poblaciones vulnerables, también aumenta la carga del cuidado de las mujeres. La carga del cuidado también se ve incrementada por la degradación ambiental generada por las actividades extractivas, que incrementan los esfuerzos que deben realizar las mujeres para obtener agua y alimentos.

Finalmente, las mujeres experimentan pesadas cargas y profundos sufrimientos por los diferentes tipos de violencia de los que han sido víctimas –a nivel personal, pero también la violencia contra la naturaleza y sus territorios realizada por las actividades extractivas–.

### **Acceso a derechos**

Las mujeres enfrentan limitaciones para acceder a información clara, precisa y oportuna en su idioma sobre los riesgos para su salud, y han sido excluidas de los espacios de toma de decisiones sobre políticas y proyectos extractivos –que a menudo están dominados por hombres–.

Además, las mujeres experimentan más barreras para acceder al tratamiento médico o la justicia y los mecanismos de reparación.

### **Aumento de la discriminación y la exclusión social**

Desde un enfoque interseccional, la contaminación por metales tóxicos en los cuerpos de los afectados y sus familias ha generado rechazo y discriminación en su contra, lo que se suma a la discriminación que ya experimentan debido a su condición socioeconómica y, a menudo, por su origen racial.

Debido a los impactos sobre los niños en particular, son las madres las que enfrentan estos casos de discriminación, reuniéndose a menudo con autoridades de instituciones que no las escuchan ni las apoyan en su búsqueda de reconocimiento, atención y remediación. Estas mujeres sienten directamente la indiferencia de un Estado que no las reconoce como ciudadanas, que las ve en esta situación por su rol de actuar en defensa de sus familias y su derecho a vivir en un ambiente seguro y saludable.

Las mujeres de la Plataforma se sienten olvidadas por el Estado de Perú porque no garantiza las condiciones mínimas para que las mujeres y sus familias vivan con dignidad.

### **La revictimización de los afectados por metales tóxicos en Perú por la pandemia del Covid-19**

La pandemia generada por Covid-19 ha aumentado la vulnerabilidad de las mujeres afectadas por metales tóxicos en Perú. Debido a las enfermedades que padecen producidas por los metales tóxicos en sus cuerpos, es más probable que se infecten con la enfermedad. Además, en este contexto, a ellas no se les ha garantizado el derecho a la salud en términos de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad, calidad y no discriminación.

### **Recomendaciones**

En virtud del contexto anterior, la Plataforma Nacional de Personas Afectadas por Metales Tóxicos en Perú y el Comité Técnico de Salud Ambiental y Humana formulan las siguientes recomendaciones al grupo de trabajo previo a la sesión de la 78ª sesión de la CEDAW sobre la revisión de Perú.

- A. Leyes, planes, programas y políticas públicas dirigidas a brindar atención diferenciada a las mujeres afectadas por metales tóxicos en el Perú, derivados de la contaminación generada por las actividades extractivas.
- B. Leyes, planes, programas y políticas públicas dirigidas a brindar apoyo socioemocional a las mujeres afectadas por metales tóxicos.
- C. Estudios epidemiológicos que incorporen el análisis de todos los determinantes de salud ambiental que puedan estar perjudicando la vida y la salud de las mujeres en áreas de minería, explotación de hidrocarburos y actividades afines.
- D. Mecanismos de acceso a procesos de información y capacitación sobre los impactos de las actividades extractivas en la salud de las mujeres, y mecanismos y rutas de tratamiento especializado.
- E. Políticas dirigidas a mitigar futuros daños a mujeres y niñas por exposición a metales tóxicos y garantías de no repetición.
- F. Acciones para restaurar ecosistemas afectados por actividades extractivas, con índices de calidad ambiental que puedan afectar la salud de las mujeres, para recuperar sus medios de vida y economía familiar.
- G. Información sobre mecanismos y procesos para la participación efectiva de las mujeres en espacios de diálogo y toma de decisiones sobre políticas y proyectos extractivos.

H. Medidas diferenciadas para garantizar el derecho a la salud de mujeres y niñas afectadas por metales tóxicos en el marco de la pandemia Covid-19.

**Formular al Estado de Perú las siguientes preguntas:**

- A. ¿Qué acciones ha realizado el Estado para prevenir la contaminación por metales tóxicos en mujeres que viven en áreas aledañas a la minería, el petróleo y actividades asociadas?
- B. ¿Qué acciones ha tomado el Estado para brindar atención diferenciada a las mujeres afectadas por metales tóxicos?
- C. ¿Qué acciones ha tomado el Estado para brindar reparación a las mujeres afectadas por la contaminación de metales tóxicos?
- D. ¿Qué acciones ha tomado el Estado para restaurar ecosistemas y recursos naturales que se han deteriorado como resultado de las actividades extractivas, para prevenir nuevos casos de contaminación por metales tóxicos entre las mujeres?

**Recomendar al Estado peruano que cumpla con las garantías establecidas en la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer**

- A. Empezar un proceso de reactivación económica sin contaminación, estableciendo adecuadas medidas de prevención y precaución ambiental con perspectiva diferencial en los territorios donde se desarrollan actividades mineras y de extracción de hidrocarburos.
- B. Garantizar la remediación efectiva de los ecosistemas de los que depende la mayor parte de la economía familiar de las comunidades indígenas y rurales en las áreas de influencia de proyectos extractivos contaminados.
- C. Establecer planes y políticas públicas integrales enfocadas a reducir la brecha de género que se presenta en el contexto de degradación ambiental por actividades extractivas.
- D. Generar información de diagnóstico integral que se refiera a la salud pública y ambiental en los territorios que se encuentran dentro del área de influencia de los proyectos extractivos contaminados.
  - Realización de diagnósticos diferenciados, con enfoque de género y edad, para abordar la salud integral de las personas afectadas.
- E. Realizar estudios epidemiológicos que incorporen el análisis de todos los determinantes de la salud que puedan estar exponiendo la vida y la salud de las mujeres en los territorios que se encuentran dentro del área de influencia de los proyectos extractivos contaminados.
- F. Garantizar el tratamiento especializado en salud reproductiva y perinatal en los territorios que se encuentran dentro del área de influencia de los proyectos extractivos contaminados.
- G. Generar y sistematizar información clara, veraz y oportuna, en su idioma nativo, relacionada con la calidad de los recursos ambientales en los territorios dentro del área de influencia de los proyectos extractivos contaminados.
- H. Brindar más información y capacitación en todos los temas relacionados con la salud ambiental, casos para cada región, casos emblemáticos, legislación y normativa.

- I. Garantizar la participación efectiva de las mujeres en los espacios de diálogo y toma de decisiones sobre políticas y proyectos extractivos.
- J. Garantizar el apoyo social y emocional a las mujeres afectadas por metales tóxicos en territorios dentro del área de influencia de proyectos extractivos contaminados. 2020.



## Bibliografía

- Bregaglio, Renata; Constantino, Renato y Carmela Chávez. (2014) *Políticas públicas con enfoque de derechos humanos en el Perú: El Plan Nacional de Derechos Humanos y las experiencias de planes regionales en derechos humanos*.
- CBC. (2018) *Felicidad en contextos mineros en el Perú: Caso de estudio en Cotabambas, Apurímac*. Documento de Trabajo N.º 14-2018.
- CooperAcción. (2019) *Reporte Nacional: Impactos de las empresas mineras en los derechos humanos en el corredor minero del sur andino*. Consulta en: <https://cooperaccion.org.pe/publicaciones/reportes-impactos-de-las-empresas-mineras-en-los-derechos-humanos-en-el-corredor-minero-del-sur-andino/>
- Damonte, Gerardo. (2016) *Minería, Estado y comunidades: Cambios institucionales en el último ciclo de expansión extractiva en el Perú. Un balance de investigación*. Lima: GRADE.
- Díaz Correa, Celso y Echegaray Adrián, Carlos. (1984) *Tintaya, el desarrollo minero del Cusco*. Cuadernos para el debate regional N.º 19. Centro de Estudios Rurales Andino Bartolomé de Las Casas.
- Facio, Alda. (2010) Los derechos de las mujeres son derechos humanos. Consulta en: [https://www.oas.org/en/sedi/dsi/docs/genero-derecho\\_12.pdf](https://www.oas.org/en/sedi/dsi/docs/genero-derecho_12.pdf)
- Folguera, Pilar. (2006) "La equidad de género en el marco internacional y europeo". En: *Mujeres, globalización y derechos humanos*. Virginia Maqueira (ed.). Madrid: Ediciones Cátedra.
- Informe de la Comisión para el desarrollo minero sostenible. Consulta en: [https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/604264/INFORME\\_FINAL\\_DE\\_LA\\_COMISI%C3%93N\\_PARA\\_EL\\_DESARROLLO\\_MINERO\\_SOSTENIBLE.pdf](https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/604264/INFORME_FINAL_DE_LA_COMISI%C3%93N_PARA_EL_DESARROLLO_MINERO_SOSTENIBLE.pdf)
- Lovón, Claudia; Blouin, Cécile y Bruce Barnaby. (2021) El Plan Nacional de Derechos Humanos (2018-2021). "Encuentros y desencuentros en el principal instrumento de derechos humanos en Perú". En: *Planes Nacionales en Derechos Humanos debates y reflexiones sobre experiencias Latinoamericanas*. Victoria Kandel, Laura Gottero y Verónica Jaramillo (Compiladores). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO. 2021. Consulta en: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20210427054956/Planes-Nacionales-en-DDHH.pdf>

Maqueira, Virginia. (2006) "Mujeres, globalización y derechos humanos". En: *Mujeres, globalización y derechos humanos*. Virginia Maqueira (ed.). Madrid: Ediciones Cátedra. Organización de Naciones Unidas. (2020) *Informe sobre la Misión a Perú, 17-22 de noviembre de 2020*. Alto Comisionado de Derechos Humanos de Naciones Unidas Perú. Consulta en: [https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Informe-Mission-Peru\\_SP.pdf](https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Informe-Mission-Peru_SP.pdf)

Quispe Mamani, Maritza y Molleda Ruiz, Juan Carlos. (2021) *Sentencia por contaminación de metales tóxicos: Comunidades campesinas de Espinar le ganan la batalla al MINSA*. Lima: Instituto de Defensa Legal. Consulta en: <https://drive.google.com/file/d/1IV-WESsWnj87K4Shl6ZxltgsLMb5BH2v/view>

Silva Santisteban, Rocío. (2018) *Mujeres y conflictos ecoterritoriales: Impactos, estrategias, resistencias*. 2ª ed. Lima: Demus, Estudio para la Defensa de los Derechos de la Mujer; CMP Flora Tristán; Coordinadora Nacional de Derechos Humanos; Barcelona: Entrepueblos; Madrid: Asociación de Investigación y Especialización sobre Temas Ibeoramericanos (AIETI). Consulta de primera edición en: [https://www.demus.org.pe/wp-content/uploads/2018/02/Mujeresyconflictos\\_Convenio.-2017.pdf](https://www.demus.org.pe/wp-content/uploads/2018/02/Mujeresyconflictos_Convenio.-2017.pdf)

Socios Perú, Centro de colaboración cívica. (2020) *Manual para comunicadores en conflictos sociales*. Lima.



