



fidh



PIQUIÁ SALIÓ A LUCAR POR SUS DERECHOS :
Evaluación del cumplimiento de las recomendaciones
para abordar las violaciones de derechos humanos de
la industria de minería y acero en Acailândia, Brasil.

Foto de portada: Los residentes celebran la conquista tras una protesta de 30 horas frente a la puerta de una de las siderúrgicas. ©Marcelo Cruz

RESUMEN

El presente trabajo actualiza el informe Brasil: *¿Cuánto valen los derechos humanos?* - Los impactos sobre los derechos humanos relacionados con la industria minera y siderúrgica en Açailândia, publicado por la Federación Internacional de Derechos Humanos (FIDH), en colaboración con Justiça Global y la Red Justiça nos Trilhos (JnT) en 2011.

Esta publicación fue realizada de acuerdo a la metodología de las Evaluaciones de Impacto en los Derechos Humanos, involucrando directamente a la comunidad en el reconocimiento, la evaluación y la denuncia de las violaciones de derechos que sufren.

Se consideró como punto de partida, el análisis del debate nacional e internacional sobre empresas y derechos humanos, en especial, la intensificación de la flexibilización de la legislación ambiental en Brasil, la implementación de los Principios Rectores de las Naciones Unidas y el proceso de creación del Tratado Vinculante sobre Empresas y Derechos Humanos. Luego, se presenta una actualización del escenario de violaciones de los derechos humanos en el que está envuelta la comunidad de Piquiá, directamente afectada por la producción de arrabio en el municipio de Açailândia, localizado en el Estado de Maranhão en Brasil, que fue objeto del informe de 2011.

A continuación, se muestra un balance del grado de cumplimiento de las 39 Recomendaciones dirigidas a instituciones públicas y privadas que figuran en el informe mencionado. Para la realización de este trabajo se usó información obtenida de la propia comunidad de Piquiá y sus entidades de asesoría, también a partir de las respuestas de instituciones públicas y privadas a solicitudes de información enviadas previamente, y de entrevistas presenciales efectuadas entre los meses de marzo y abril de 2018 en Açailândia, São Luís, Brasília y Río de Janeiro, así como también, de investigaciones a partir de otras fuentes primarias y secundarias. A partir de este análisis, se presenta una nueva serie de Recomendaciones al final de este informe.

Use el código QR para acceder al informe "Brasil: Cuánto valen los derechos humanos ? – los impacts sobre los derechos humanos de la industria minera y siderúrgica en Açailândia



Índice

1. Presentación	6
2. Introducción	7
3. Contexto nacional e internacional sobre empresas y derechos humanos	9
4. La lucha de la comunidad de Piquiá para vivir con salud y dignidad	12
5. Actualización sobre los actores involucrados en el caso Piquiá	26
6. Análisis de las Recomendaciones del Informe de 2011	29
7. Consideraciones Finales	37
8. Nuevas Recomendaciones	38

Siglas

ACMP	Associação Comunitária dos Moradores de Piquiá (Asociación Comunitaria de los Habitantes de Piquiá)
AVB	Aço Verde do Brasil
BNDDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico y Social
CEF	Caixa Econômica Federal (Caja Económica Federal)
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CLN	Programa Capacitação Logística Norte (Programa Capacitación Logística Norte)
CVB	Cimento Verde Brasil
CVM	Comissão de Valores Mobiliários (Comisión de Valores Mobiliarios)
Dhesca	Derechos humanos, económicos, sociales culturales y ambientales
DP-MA	Defensoria Pública do Estado do Maranhão (Defensoría Pública del Estado de Maranhão)
EIA	Estudio de Impacto Ambiental
EFC	Estrada de Ferro Carajás (Carretera de Ferro Carajás)
Fergumar	Ferro Gusa do Maranhão Ltda
FIDH	Federación Internacional de Derechos Humanos
FDS	Fondo de Desarrollo Social
FGTS	Fondo de Garantía por Tiempo de Servicio
Ibama	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Instituto Brasileño del Medio Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables)
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia y Estadística
ICMBio	Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (Instituto Chico Mendes de Conservación de la Biodiversidad)
ICMM	International Council on Mining & Metals
GTIG	Sigla para Grupo de Trabalho Intergubernamental
JNT	Red Justiça nos Trilhos
MCMV	Minha Casa Minha Vida (Mi Casa Mi Vida)
MPF	Ministerio Público Federal
MP-MA	Ministerio Público del Estado de Maranhão
MTE	Ministerio de Trabajo y Empleo
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PBA	Plan Básico Ambiental
PGRS	Plano de Gestão de Resíduos Sólidos
Ploa	Projecto de Ley Presupuestaria Anual
Rima	Informe de Impacto Ambiental
Sema	Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales
Semma	Secretaría Municipal de Medio Ambiente de Açailândia
Sifema	Sindicato de las Industrias de Arrabio de Maranhão
Vale S.A.	Companhia Vale do Rio Doce (Compañía Vale Rio Doce)

1. Presentación

La Red Justiça nos Trilhos (JnT) es una coalición de organizaciones, movimientos sociales, pastorales, uniones y núcleos universitarios que apoyan a comunidades locales afectadas por el proyecto de minería de Carajás en los Estados brasileños de Pará y Maranhão. JnT trabaja nacional e internacionalmente en la denuncia de violaciones de los derechos humanos y perjuicios al medio ambiente provocados por las operaciones de minería y acero y en la búsqueda de modelos de desarrollo y gestión del territorio menos agresivos y orientados hacia lo local. El equipo de JnT utiliza técnicas creativas de educación popular y de defensa colaborativa para empoderar a las comunidades locales en la defensa de sus derechos.

La FIDH (Federación Internacional de los Derechos Humanos) es una ONG internacional de derechos humanos federada con 184 organizaciones de 112 países, la mayoría del Sur Global. Para la FIDH, la transformación de las sociedades depende del trabajo de los actores locales, quienes lo soportan en los niveles nacional, regional e internacional para hacer frente a los abusos de derechos humanos. Para ello, la FIDH promueve las Evaluaciones de Impacto en los Derechos Humanos basadas en la comunidad (COBHRA, por sus siglas en inglés), una metodología que se apoya en las propias comunidades afectadas para evaluar y documentar los impactos en derechos humanos que los proyectos de inversión pueden generar o han generado.

La FIDH y JnT han trabajado juntas desde 2010 sobre los abusos de derechos humanos de la industria siderúrgica en el Estado de Maranhão, Brasil. En mayo de 2011 la FIDH y JnT con Justiça Global publicaron el informe “Brasil: ¿Cuánto valen los derechos humanos? - Los impactos en los derechos humanos relacionados con la industria minera y siderúrgica en Açailândia”, elaborado con la metodología COBRHRIA. El informe documenta los impactos de la industria siderúrgica en los derechos humanos en materia de salud, medio ambiente saludable, vivienda adecuada, en la vida, la integridad física, la información y participación, así como en el acceso a la justicia, y formula recomendaciones dirigidas a todas las partes interesadas.

2. Introducción

En mayo de 2011, la Federación Internacional de Derechos Humanos (FIDH), la Red de Justiça nos Trilhos (JnT) y Justiça Global (organización miembro de la FIDH) publicaron el informe **Brasil: ¿Cuánto valen los derechos humanos? - Los impactos sobre los derechos humanos relacionados con la industria minera y siderúrgica en Açailândia**. El objetivo principal fue describir y analizar los impactos y daños ocasionados por las actividades de la cadena minero-siderúrgica en el municipio de Açailândia, en el estado de Maranhão, en Brasil, en particular para los habitantes del barrio Piquiá y del Asentamiento Rural Califórnia. Siete años después, la persistencia de los problemas mencionados en el primer informe y el estancamiento existente en el proceso de reparación de las violaciones de los derechos individuales y colectivos llevaron a la FIDH y a la Red Justiça nos Trilhos a actualizar el análisis del panorama de las violaciones de derechos humanos en Açailândia y a hacer un balance sobre el grado de cumplimiento de las recomendaciones formuladas en 2011.

A pesar del progreso alcanzado en el proceso de relocalización de más de 300 familias de Piquiá (cerca de 1110 personas), la convivencia con la polución, y los demás riesgos asociados, sigue siendo un elemento cotidiano de la vida de los más de 7500 habitantes de todo Piquiá (IBGE 2010). El Estado, a sus diferentes escalas, no consigue elaborar una estrategia – ni demuestra interés en establecerla – para solucionar adecuadamente los problemas de salud derivados de la contaminación ambiental producidas por las siderúrgicas y por Vale S.A., proveedora del mineral de hierro y transportadora del arrabio producido por las siderúrgicas. Las iniciativas del Estado han estado, generalmente, limitadas a reacciones a las reivindicaciones y manifestaciones de la propia comunidad.

Las siderúrgicas localizadas en el municipio intentan, sin éxito, renovar sus licencias de actividad desde hace seis años. **A ninguna siderúrgica se le suspendió su licencia por no cumplir las leyes ambientales y no hubo cambios significativos en los patrones productivos o el nivel de contaminación producido.** De esta manera, la convivencia con la contaminación y los demás riesgos asociados, siguen siendo un elemento cotidiano de la vida en Piquiá. El Estado, en sus diferentes escalas, no logra estructurar una estrategia -y no demuestra interés en construir una- para la debida confrontación de los problemas de salud derivados de la contaminación ambiental producida por las siderúrgicas y por Vale S.A., proveedora del mineral de hierro y transportadora del arrabio producido por las siderúrgicas. Las iniciativas del Estado se limitan, por regla general, a dar respuesta a reivindicaciones y manifestaciones de protesta de la propia comunidad.

El informe de 2011 debe seguir siendo considerado como la referencia principal sobre el caso. El presente trabajo solo complementa y actualiza la información detallada sobre aspectos generales, tales como el contexto y la historia sobre los casos reportados, la presentación de los actores involucrados y el análisis detallado de las violaciones de derechos presentadas en 2011. **El informe de 2019 en, por tanto, una evaluación de las medidas tomadas por los actores considerados responsables de las violaciones denunciadas desde 2011 y un registro del recorrido realizado por las comunidades afectadas en su lucha por el reconocimiento de las violaciones de sus derechos, la responsabilidad de los causantes de esas violaciones y el cumplimiento de las medidas de reparación de los derechos violados.**

Más precisamente, el informe busca evaluar la aplicación de las recomendaciones formuladas y considerar las acciones realizadas por la comunidad, por el gobierno de Brasil y por las empresas en los últimos años, para determinar si dichas recomendaciones fueron o no cumplidas total o parcialmente. El balance, ocho años después, dará una visión completa de los esfuerzos emprendidos por la comunidad y por nuestras organizaciones, a la vez trazará el panorama de evolución del cuadro de violaciones de derechos humanos, permitiéndonos identificar las cuestiones en las que algunas reparaciones fueron logradas y aquellas en que es necesario emplear más esfuerzos con urgencia, para abordar los impactos enfrentados por las comunidades afectadas.

El punto de partida para la realización de este trabajo fue el análisis sobre el grado de cumplimiento de las 39 recomendaciones del informe de 2011. Para esto, se tuvieron en cuenta las siguientes fuentes de información: a) la comunidad de Piquiá y sus entidades asesoras, b) las instituciones públicas y privadas, a las cuales se dirigen las recomendaciones, a través de solicitudes de información y de reuniones presenciales, c) la visita de campo a Açailândia y d) la investigación de fuentes complementarias de información. Los datos encontrados son bastante representativos de la realidad de Açailândia en 2018.

Cabe señalar que, a diferencia del informe de 2011, este únicamente se centra en el barrio Piquiá. Esta selección está relacionada con el hecho de que los habitantes de Piquiá utilizaron bastante, a lo largo de estos siete años, el informe **Brasil: ¿Cuánto valen los derechos humanos? - Los impactos sobre los derechos humanos relacionados con la industria minera y siderúrgica en Açailândia** como herramienta estratégica de incidencia. De ese modo, alcanzaron una relativa visibilidad nacional e internacional para sus problemas y algunos logros importantes en términos de reparación de las violaciones de derechos. Con respecto al Asentamiento Califórnia, Vale informó a la FIDH que había contratado una consultoría especializada en salud en el 2013 y que el estudio realizado por esta concluyó que era imposible establecer un nexo causal entre las aparentes enfermedades de la población en el pasado y las emisiones de la hacienda Monte Líbano, emprendimiento de la minera que fabricaba carbón vegetal para la producción de arrabio. Sin embargo, según Vale la empresa, de forma voluntaria, incluyó a los habitantes del Asentamiento Califórnia en proyectos de apoyo a la salud comunitaria, como la reactivación del puesto de salud local, incluyendo el equipamiento y entrenamiento del equipo de salud, además de otros programas.

El trabajo está estructurado de la siguiente manera: comienza con un análisis del debate nacional e internacional sobre empresas y derechos humanos (en especial, la intensificación de la flexibilización de la legislación ambiental en Brasil), la implementación de los Principios Rectores de las Naciones Unidas y el proceso de elaboración del Tratado Vinculante sobre Empresas y Derechos Humanos. A continuación, se presenta una actualización del panorama de las violaciones de los derechos humanos en la comunidad de Piquiá. Posteriormente se presenta un balance del cumplimiento de las 39 recomendaciones dirigidas a las instituciones públicas y privadas que figuran en el informe de 2011. A partir de este análisis, se propone, al final de este informe, una nueva serie de recomendaciones.

3. Contexto nacional e internacional sobre empresas y derechos humanos

El creciente volumen de denuncias contra empresas por violaciones de derechos humanos, tales como asesinatos de defensores de derechos humanos, espionaje, apropiación ilegal de tierras, cooptación de liderazgos falta de respeto de los derechos políticos, sociales y económicos de comunidades y sindicatos en diferentes países, al igual que el bajo grado de reconocimiento y reparación de estas violaciones, han hecho que el debate internacional sobre la responsabilización de las empresas se intensifique de forma relevante a lo largo de los últimos años. Se han comenzado a desarrollar diferentes propuestas para el abordaje de este tema, principalmente en el ámbito de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Por un lado, la aprobación de los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos en 2011, que establece una serie de directrices voluntarias, no exigibles jurídicamente¹ y orientadas a los Estados y las empresas, junto con la creación de un Grupo de Trabajo para acompañar su implementación. Además, en 2014 comenzaron las negociaciones para la elaboración de un Tratado Vinculante sobre Empresas y Derechos Humanos, en el marco de un Grupo de Trabajo Intergubernamental.

La intensificación de este debate a escala internacional contrasta con el contexto nacional de Brasil, donde, a lo largo de los últimos años se han implementado una serie de medidas de debilitamiento de la legislación vigente, que contribuyen a la desregulación del control del Estado sobre las empresas privadas, en detrimento de los derechos de las minorías, en especial de las poblaciones tradicionales, originarias de los territorios de interés de las empresas transnacionales. A continuación, se presentan los principales marcos de debate internacional y nacional sobre la responsabilidad de las empresas por violaciones de derechos humanos.

A. Los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos de la ONU

Se trata de un conjunto de 31 directrices aprobadas en junio de 2011 por el Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), y elaboradas por el profesor John Ruggie². Los Principios Rectores poseen un carácter no vinculante y la adhesión de las empresas es voluntaria. Estos principios refuerzan la obligación de los Estados de proteger los derechos humanos, la responsabilidad de las empresas de respetarlos y la necesidad de aplicar recursos de remediación adecuados y eficaces, en caso de incumplimiento de estos derechos por parte de las empresas. La aprobación de los Principios Rectores fue acompañada por la creación de un Grupo de Trabajo que tiene como tarea monitorear su difusión e implementación, a través de la aprobación de los Planes Nacionales de Acción sobre Empresas y Derechos Humanos en los diferentes países. El Grupo de Trabajo no tiene capacidad para recibir denuncias, procesar casos o remitirlos a órganos internacionales o regionales con competencia jurisdiccional³. Los Principios Rectores apuestan por la capacidad del propio Estado para reforzar el compromiso de las empresas en materia de protección de los derechos humanos, sin tener en cuenta. Su carácter blando y voluntario ha hecho que los Principios Rectores sean objeto de críticas por parte de importantes entidades de derechos humanos internacionales, incluso antes de su aprobación⁴.

B. Tratado Vinculante sobre Empresas y Derechos Humanos

En junio de 2014, a partir de la aprobación de la resolución 26/9 por el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, se creó un Grupo de Trabajo Intergubernamental (GTIG) sobre los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas⁵. Así, el objetivo final del GTIG es la

1. Los Principios Rectores no poseen un carácter vinculante para las empresas, pero en lo que concierne a los Estados, compilan y definen las obligaciones existentes en el ámbito del derecho internacional..

2. El profesor John Ruggie, de la Universidad de Harvard, fue Representante Especial de la ONU para la cuestión de las Empresas y los Derechos Humanos entre los años 2005 y 2011.

3. LOPES, Raphaella. Caso do desastre socioambiental da Samarco: Os desafios para a responsabilização de empresas por violações de direitos humanos. **Desastre no Vale do Rio Doce: antecedentes, impactos e ações sobre a destruição**. Organizadores: Bruno Milanez y Cristiana Losekann – Río de Janeiro: Folio Digital: Letra e Imagem, 2016.

4. FIDH – **Joint Civil Society Statement on the draft Guiding Principles on Business and Human Rights** – 2011 – Disponible en: <https://goo.gl/h483pd> último acceso el 16/5/2018.

5. LOPES, Raphaella. Caso do desastre socioambiental da Samarco: Os desafios para a responsabilização de empresas por violações de direitos humanos. **Desastre no Vale do Rio Doce: antecedentes, impactos e ações sobre a destruição**. Organizadores: Bruno Milanez y Cristiana Losekann – Río de Janeiro: Folio Digital: Letra e Imagem, 2016.

elaboración de un instrumento internacional vinculante, más robusto y efectivo, para regular las actividades de las corporaciones transnacionales, en la perspectiva de una legislación internacional sobre derechos humanos.

La elaboración de ese instrumento vinculante deberá complementar y trascender los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos, que, a pesar de representar un avance, son insuficientes para fortalecer la protección de los derechos humanos contra los abusos corporativos.

Las dos primeras sesiones del GTIG se celebraron en julio de 2015 y octubre de 2016 y se dedicaron a realizar consultas sobre el contenido, el alcance, la naturaleza y la forma del futuro instrumento internacional vinculante. La tercera sesión del GTIG tuvo lugar en octubre de 2017 en Ginebra y estuvo marcada por una importante participación de los Estados miembros del Consejo de Derechos Humanos de la ONU, lo que demuestra el creciente interés y la urgencia de elaborar un tratado para regular las actividades corporativas en relación a los derechos humanos. Durante la cuarta reunión ordinaria del grupo de trabajo, realizada en octubre de 2018, disusiones entre los Estados, especialistas y otras partes interesadas giraron en torno del Borrador Zero de tratado propuesto por el presidente del GTIG.

C. En Brasil, el debate sobre empresas y derechos humanos aún no se ha establecido

El gobierno brasileño acompaña desde lejos los movimientos en torno de la aplicación de los Principios Rectores de la Naciones Unidas y las negociaciones para la aprobación del Tratado Vinculante sobre Empresas y Derechos Humanos. En 2016 la Procuraduría Federal de los Derechos del Ciudadano, órgano vinculado al Ministerio Público Federal (MPF) brasileño, creó un Grupo de Trabajo sobre Derechos Humanos y Empresas, con el objetivo de acompañar los debates sobre la elaboración del Plan Nacional de Acción sobre Empresas y Derechos Humanos y las negociaciones del Tratado sobre Empresas y Derechos Humanos en el ámbito de las Naciones Unidas, así como fomentar el debate interno sobre derechos humanos y empresas en el propio MPF y apoyar a los Procuradores de la República en la optimización de denuncias de violación de derechos relacionadas a este tema, desde la perspectiva de los derechos humanos⁶.

En el contexto nacional, nada ha invertido la tendencia hacia una mayor permisividad de las autoridades públicas en relación a la conducta de las empresas respecto a la protección de los derechos humanos y de la legislación vigente en el país. **Contrario a lo que se esperaba, desde que ocurrió uno de los mayores delitos ambientales del mundo entero,⁷ se intensificaron las iniciativas para la flexibilización de la concesión de licencias ambientales y el debilitamiento de los instrumentos de control sobre la actividad de las empresas.** Una investigación reciente reveló que, en Brasil, **menos del 3% de las multas impuestas a empresas por delitos ambientales se pagan realmente⁸.** Hoy en el Congreso Nacional se están tramitando varios proyectos que amenazan la garantía de los derechos humanos de las comunidades tradicionales y la protección del medio ambiente. Algunos ejemplos son: la autorización del uso de las tierras indígenas para la implementación de proyectos de infraestructura y minería, la entrega a los Estados y municipios de la atribución de definir el grado de rigor de la licencia ambiental y el no requerimiento de evaluación de los impactos socioambientales indirectos derivados de obras y empresas tales como el aumento de la deforestación del entorno⁹.

En noviembre de 2018 el gobierno brasileño editó el Decreto n.º 9.571/2018, por medio del cual fueron instituidas las "Directrices Nacionales sobre Empresas y Derechos Humanos" y fue creado el sello

6. PFDC/MPF – Ordenanza N.º 14/2016-PFDC/MPF, de 5 de mayo de 2016 – <https://goo.gl/ZwPaFA>, último acceso el 16/5/2018.

7. El 5 de noviembre de 2015, el Dique Fundão, en Mariana (MG), se rompió y provocó un tsunami de 43,8 millones de metros cúbicos de lava y desechos. El derrame destruyó pueblos, mató a 19 personas y dejó centenas de personas sin hogar, y contaminó la cuenca del Río Doce. La ruptura del Dique es considerada la mayor tragedia ambiental del país y dejó un rastro de devastación ambiental, económica y social en los estados de Minas Gerais e Espírito Santo. Al menos 40 municipios fueron afectados, lo que provocó un gran impacto en la vida de millones de personas. Las comunidades más directamente afectadas perdieron casas, predios públicos, iglesias, obras de infraestructura y recreación, además del acceso a los bienes naturales. Animales domésticos y de crianza fueron arrastrados y desaparecieron; los habitantes quedaron sin sus medios de subsistencia e ingresos, enfrentando diversas dificultades después del desastre. Entre las afectaciones, dificultades económicas y hasta incluso discriminación por parte de personas que los culpan de la paralización de actividades de minería de las empresas responsables. Fuente: Fundo Brasil de Direitos Humanos em <https://goo.gl/PrV9DH>

8. EL PAÍS BRASIL – Menos de 3% das multas ambientais cobradas no Brasil são pagas – 24/11/2015 – <https://goo.gl/kUuNRn>, último acceso el 15/5/2018.

9. HEINRICH-BÖLL-STIFTUNG BRASIL. **Dossiê Flexibilização da Legislação Socioambiental Brasileira** – <https://goo.gl/wCxGb4>, último acceso el 10/5/2018.

“Empresa y Derechos Humanos”, como premiación por buenas prácticas. La elaboración del referido acto normativo se dió sin un proceso de diálogo previo con la sociedad. A pesar de que éste impone obligaciones al Estado en materia de derechos humanos, la adición de las empresas, sin embargo, es voluntaria, inclusive en lo que se establece sobre el respeto de “los derechos humanos protegidos en los tratados internacionales de los cuales su Estado de incorporación o de control sean firmantes” (artículo I) y “los derechos y garantías fundamentales previstas en la Constitución” (artículo II).

4. La lucha de la comunidad de Piquiá para vivir con salud y dignidad

A continuación, se presenta una actualización del cuadro de violaciones de los derechos relacionados con la salud, que caracteriza el contexto en el cual está la comunidad de Piquiá. Es importante recordar que en 2011 se constataron las siguientes violaciones de derechos:

- Problemas de salud generados por la emisión de contaminantes por parte de las empresas siderúrgicas y de las carboneras. En especial, problemas respiratorios, oftalmológicos y dermatológicos y otras diversas enfermedades causadas por esa contaminación;
- La ocurrencia de accidentes, como quemaduras graves y mortales, en función de la exposición de la población a los riesgos asociados a la contaminación, tales como el depósito de residuos del proceso de producción de arrabio (finos de carbón) en las áreas pobladas;
- Dificultades de acceso a los servicios de salud, violando también el derecho de toda persona a gozar del más alto nivel posible de salud física y mental;
- Los impactos sobre las condiciones de vida de la comunidad producidos por la combinación de la contaminación constante con la ausencia de infraestructuras básicas, violando el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado;
- La falta de acceso a la información y las amenazas a la libertad de expresión;
- La violación al derecho a un debido proceso y recurso efectivo, resultado de la falta de respuesta a las solicitudes judiciales presentadas por las comunidades y a la ausencia de medidas de reparación y garantías de no repetición adecuadas.

En 2018 fué posible constatar que la comunidad de Piquiá ha logrado avances importantes en su lucha para vivir dignamente y con salud. En especial, al final del 2018 el proceso de reasentamiento entró en su etapa final, con el inicio de la construcción del nuevo barrio de Piquiá da Conquista.

La firma del contrato del proyecto de reasentamiento fue efectuada el 6 de mayo de 2016 por representantes de la Associação Comunitária dos Moradores de Piquiá - ACMP- (Asociación Comunitaria de los Habitantes de Piquiá), en presencia de la entonces presidenta Dilma Rousseff, en el Palacio de Planalto, en Brasília. En octubre de 2016, la ACMP presentó, con asesoría técnica de la Usina - Centro de Trabajos para el Ambiente Habitado - un proyecto ejecutivo de reasentamiento a la CEF, dando inicio a la última etapa de los trámites necesarios para comenzar las obras. Desde ese momento, el proyecto ha sido sometido a un proceso extenuante e intransigente de análisis por parte de los técnicos de la institución financiera, que concluyó el 17 de Septiembre de 2018, con la firma del contrato de financiamiento. Las obras de construcción del nuevo barrio de Piquiá da Conquista se iniciaron efectivamente el 23 de Noviembre de 2018, con una celebración ecuménica en el terreno, antes que las máquinas iniciaran la fase de terraplenado.

No obstante, **la espera por el reasentamiento ha sido cruel y dramática en la medida en que la comunidad ha continuado estando durante ocho años sometida a las mismas condiciones de salud que en 2011**. Es decir, a la contaminación producida por las siderúrgicas de Açailândia que es aún, en 2019, una realidad. La inacción de los órganos públicos competentes y la falta de reconocimiento de la responsabilidad por parte de las empresas involucradas completa el cuadro de violaciones.

A. ¿De quién es la responsabilidad por las violaciones cometidas?

Para el Poder Judicial, la responsabilidad de las siderúrgicas es evidente. En 2005, **21 habitantes de Piquiá de Baixo iniciaron acciones judiciales contra Gusa Nordeste S.A. por daños morales y materiales relacionados con los problemas de salud causados por la contaminación**. En 2013 la empresa fue condenada en primera instancia. En 2015, la condena fue confirmada en segunda instancia por unanimidad y se decidió que la empresa debería indemnizar a las víctimas por la contaminación provocada en el barrio. La justicia también consideró que la desvalorización de los inmuebles de las familias víctimas de la contaminación "fue intensa, hasta el punto que provocó la pérdida de la utilidad del bien"¹⁰.

10. JUSTIÇA NOS TRILHOS – Empresa Siderúrgica é responsabilizada por poluição em Piquiá de Baixo – 25/2/2015. <https://globo.com/mxg7Tj>, último acceso el 16/5/2018

Esta decisión, que tuvo en cuenta el peritaje judicial realizado por el biólogo Ulisses Brigatto Albino en 2007, estimó que las pruebas presentadas durante el proceso fueron suficientes para comprobar la contaminación del lugar y los daños a los habitantes. Se utilizó el concepto de responsabilidad objetiva de la siderúrgica, según el cual, la actividad desempeñada por una empresa implica, en sí misma, riesgos tanto para el medio ambiente como para terceros. Siendo así, con la existencia de un hecho dañoso, en este caso el de la contaminación, la empresa tiene el deber de reparar sin necesidad de comprobarse la culpa (subjética). También se tuvo en cuenta el principio de “quien contamina paga”, que establece que todo daño derivado de la contaminación, aun cuando esté dentro de los parámetros tolerados por las reglas ambientales, debe ser reparado. **Gusa Nordeste apeló nuevamente la decisión, pero 13 de las 21 acciones ya cuentan con sentencia definitiva a favor de los habitantes en las instancias superiores y esperan ejecución.**

Además de la decisión, otro factor a ser tenido en consideración en la constatación de la responsabilidad, son las medidas de reparación brindadas, por tanto, particularmente la decisión de apoyar el proyecto de reasentamiento hacia una nueva ubicación. La decisión de buscar un nuevo lugar para vivir dignamente fue tomada por los habitantes de Piquiá de Baixo en 2008. En aquel año, el 95% de sus habitantes entendieron que la única manera digna de sobrevivir sería trasladarse colectivamente a otro lugar, lejos de las siderúrgicas y de la contaminación derivada de la producción de arrabio. El Sifema y Vale aceptaron participar del acuerdo y costear parte del proceso de reasentamiento y de las obras para la construcción del nuevo barrio Piquiá da Conquista.

Sin embargo, hasta el momento, las empresas no han admitido formalmente la responsabilidad por el problema que dejó como única opción para la comunidad salir de su lugar de origen. Vale, por ejemplo, en un documento enviado a la Federación Internacional de los Derechos Humanos (FIDH) y a la Rede Justiça nos Trilhos¹¹, reconoce que “pretende participar en las soluciones derivadas de las actividades industriales desarrolladas en la cadena de arrabio”, pero califica su actuación como “acción de inversión social voluntaria”. De entrada, las siderúrgicas se negaron a aparecer formalmente en el compromiso celebrado con el Ministerio Público de Maranhão, que llevaron a pactar y efectuar los acuerdos para la viabilidad del reasentamiento, transfiriendo la responsabilidad a su entidad de representación, es decir, el Sifema. Este, a su vez, relativiza la responsabilidad por la contaminación al defender públicamente a las siderúrgicas de las frecuentes denuncias de los habitantes de Piquiá, calificándolas como una tentativa de “responsabilizar [a las empresas] por la supuesta contaminación, proveniente de las actividades de almacenamiento, transporte de mineral de hierro, carbón, y, especialmente, de la producción de arrabio, cemento y energía termoeléctrica, así como del acondicionamiento de los residuos tóxicos e incandescentes”¹².

B. El reconocimiento internacional del caso

Las denuncias sobre las violaciones de derechos humanos de la comunidad de Piquiá de Baixo ya fueron presentadas y reconocidas por instancias internacionales de derechos humanos, en especial en una audiencia temática de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), durante su 156.º período ordinario de sesiones, en su sede, Washington D.C., en los Estados Unidos¹³, así como por los Relatores Especiales de la Organización de Naciones Unidas (ONU) sobre el derecho de todas las personas a disfrutar del más alto nivel de salud mental y física, sobre las implicaciones para los derechos humanos de la disposición y gestión ambientalmente adecuada de sustancias y residuos peligrosos, sobre el derecho humano al saneamiento y agua potable, y, por el Grupo de Trabajo sobre los derechos humanos, las empresas transnacionales y otras empresas.

En efecto, el Estado brasileño recibió en enero de 2014 una comunicación de la ONU acerca de las medidas que debería tomar para proteger, respetar y hacer efectivos los derechos de los habitantes de la comunidad de Piquiá, especialmente en cuanto al control de la contaminación, la responsabilidad de las empresas por los daños, los servicios de atención en salud y la efectividad del reasentamiento. En

11. VALE S.A. [Carta] 28 de octubre de 2017, Río de Janeiro [para la] FIDH. Respuestas a las informaciones solicitadas para la actuación del informe ¿Cuánto valen los derechos humanos? - Los impactos sobre los derechos humanos relacionados con la industria minera y siderúrgica en Açailândia,

12. O PROGRESSO – Açailândia: Processo de Realocação das Famílias do Pequiá de Baixo continua se arrastando – 18/1/2018. <https://goo.gl/Dxk1WE>, último acceso el 16/5/2018

13. El video con la grabación completa de la audiencia temática en la CIDH está en: <https://youtu.be/JqxBmwLyB0> . Las fotografías oficiales de la audiencia están disponibles en: <https://www.flickr.com/photos/cidh/sets/72157659697935778>

especial, se solicitó al Estado brasileño que presentara respuestas a diez preguntas que comprenden desde los hechos hasta las medidas preventivas que ha tomado el Estado para evitar que las empresas sigan provocando impactos sobre los derechos humanos de la comunidad, además de las medidas para la responsabilización de las empresas y la reparación de daños¹⁴.

La respuesta del Estado brasileño, enviada a la ONU el 11 de noviembre de 2014, fue considerada insatisfactoria por los representantes del organismo internacional, lo que motivó una nueva comunicación de las mismas relatorías especiales y del Grupo de Trabajo sobre el derecho de todos a disfrutar del más alto nivel de salud e física, firmada por Dainius Puras; sobre las implicaciones para los derechos humanos de la disposición y gestión ambientalmente adecuada de sustancia y residuos peligrosos, por Baskut Tuncak; sobre el derecho humano al saneamiento y agua potable, por Léo Heller y del Grupo de Trabajo sobre los derechos humanos, las empresas transnacionales y otras empresas, por Margaret Jungk. Esa comunicación es de 24 de julio de 2015.

Por lo que se sabe, la respuesta del Estado brasileño, que se esperaba en un plazo de sesenta días aún no ha sido recibida por la ONU. Durante una reunión celebrada el 8 de marzo de 2018 en la sede de este ministerio en Brasilia, que tuvo como objetivo la búsqueda de informaciones para la elaboración de este informe, representantes del Ministerio de las Relaciones Exteriores informaron a el equipo de la FIDH y de Justiça nos Trilhos que desconocían la existencia de eventuales iniciativas de representantes del Estado brasileño para proporcionar respuestas a las solicitudes de la ONU.

C. Flexibilización de la concesión de licencias y delitos ambientales: cuando la excepción se convierte en regla

El estudio de impacto en los derechos humanos realizado en 2011 observó una creciente tensión entre derechos humanos y desarrollo, en Brasil. De acuerdo con este estudio, Vale junto con otras empresas, se ha beneficiado de la liberalización de las normas ambientales, dando a las empresas la libertad de actuar fuera del marco legal y administrativo. La redefinición legal de la Amazonía, la reducción de las reservas legales de las tierras rurales, la liberalización del crédito para quienes han cometido crímenes ambientales y el nuevo marco regulatorio de la minería figuran como ejemplos de esta práctica.

Durante la visita de campo realizada al municipio de Açailândia en abril de 2018 para la elaboración de este informe, el equipo de la FIDH constató que, a pesar de las decisiones de la justicia a favor de la comunidad, de la mayor visibilidad nacional e internacional alcanzadas por el caso a lo largo de los dos últimos años y de que tres de las cinco siderúrgicas que existían en 2011 han dejado de funcionar, **tanto los habitantes de Piquiá, como los de otras localidades del municipio, aún están obligados a convivir cotidianamente con la contaminación y otros riesgos asociados a la producción de arrabio**. En efecto, de las 312 familias que residían en la comunidad en 2011 y que lograron el derecho al reasentamiento, únicamente 182 continúan en Piquiá de Baixo. Las demás se vieron obligadas a dejar sus casas y eventualmente a asumir costos extraordinarios, como el pago de alojamiento en otros lugares, al no soportar la convivencia con la contaminación y los constantes riesgos de accidentes.

En el primer día de la visita a Açailândia el 4 de abril de 2018, el equipo de la FIDH dio testimonio de los daños provocados por un camión de la empresa Gusa Nordeste que volcó en un lugar público mientras transportaba arrabio líquido a una temperatura de aproximadamente 1300°C. El enorme recipiente que contenía el arrabio incandescente se agujereó y el material se esparció sobre la carretera BR-222, delante de varias casas y del comercio local. Poco después, el camión se prendió en fuego¹⁵. No hubo heridos o muertos, solo algunos daños materiales y ambientales. El transporte de arrabio incandescente entre las instalaciones de Gusa Nordeste y Aço Verde Brasil (AVB), mediante la BR-222, ha sido causa de preocupación para los habitantes de Piquiá desde 2015, cuando la acería comenzó su actividad. En este trayecto los camiones pasan a pocos metros de las casas de los habitantes, causando miedo de accidentes. Los habitantes estiman que cada 20 minutos pasa un camión transportando arrabio incandescente por la carretera, a las orillas de la comunidad de Piquiá.

A petición de una representante de la Associação Comunitária de Moradores do Piquiá -ACMP- (Asociación Comunitaria de los Habitantes de Piquiá), el Ministerio Público del Maranhão inició, en 2016, el Investigación Civil Pública nº 02/2016 para investigar esta práctica. **La investigación constató**

14. Disponible en: https://spdb.ohchr.org/hrdb/25th/public_-_AL_Brazil_09.01.14_%286.2013%29.pdf (último acceso el 29/7/2015).

15. Ver el vídeo en: https://youtu.be/lnla_eLkD3M

que el plan de emergencias de la empresa para este tipo de transporte era “vago y superficial” y no identificaba de forma detallada, los procedimientos que se deberían adoptar en caso de emergencia¹⁶.

A petición del Ministerio Público de Maranhão, el 5 de abril de 2018, al día siguiente del accidente, peritos de la Policía Civil fueron al lugar para hacer el peritaje, en el que estuvieron presentes también técnicos de la Secretaría Municipal de Medio Ambiente de Açailândia (Semma) y el equipo de la FIDH. No obstante, encontraron la escena modificada. Las principales partes del camión ya se habían trasladado a la entrada de Aço Verde Brasil y el agujero por el cual se vació el arrabio incandescente ya se había reparado debidamente, como muestra la foto obtenida con los peritos de la Semma¹⁷.

Use el código QR para ver el momento en que el camión de Gusa Nordeste explota en la BR-222 a la altura de Piquiá de Cima el 04/04/2018



El camión de Gusa Nordeste que realizaba el transporte de arrabio incandescente se incendia al borde de la BR-222, en la comunidad de Piquiá de Cima.
©Justiça nos Trilhos

Técnico de la Secretaría Municipal de Medio Ambiente de Açailândia muestra la reparación hecha en el agujero que provocó el accidente, antes de la realización de la pericia.
©Semma



16. CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DE MEIO AMBIENTE, URBANISMO E PATRIMÔNIO CULTURAL/MINISTÉRIO PÚBLICO DO MARANHÃO – Carta nº065/2016 – São Luís, 9 de diciembre de 2016. Recibido por e-mail el 3 de mayo de 2018.

17. La Ley Complementaria Federal nº 140/2011, entre otros aspectos, regula la competencia entre los entes de las diferentes instancias del poder Ejecutivo, lo que contribuyó a la descentralización y al fortalecimiento de la función de fiscalización ambiental en los municipios. Según el gobierno del Estado de Maranhão, la Secretaría Municipal de Medio Ambiente de Açailândia está habilitada para la realización del monitoreo ambiental. Continúa existiendo la posibilidad de dictar autos de infracción y de anular licencias de funcionamiento, siendo competencia exclusiva de la Secretaría Estatal de Medio Ambiente.

Ese fue el segundo accidente en 2018 en el que están implicados vehículos de Gusa Nordeste. El 27 de enero 2018, una volqueta que transportaba residuos industriales (desecho tóxico de la producción de arrabio, conocido como lama) de la acería de la empresa, cuando estaba en la entrada frente a la Escuela de Piquiá, el basculante (parte móvil del vehículo que baja, inclinándose para despejar la carga) del camión se levantó y tiró todo el material en la carretera. **El informe técnico ambiental n° 000/2018 de la Sema¹⁸ tipifica el episodio de delito ambiental “ocurrido debido al transporte de un residuo peligroso sin la debida autorización, además del mismo ser expuesto a la población y al medio ambiente”.**

La Associação de Moradores de Piquiá (Asociación de Habitantes de Piquiá) presentó una reclamación al Ministerio Público de Maranhão solicitando el estudio del caso y que la empresa tome medidas para descontaminar el suelo y las aguas afectados por los residuos, además de realizar el monitoreo del área contaminada.

Las empresas siderúrgicas de Açailândia no cuentan con licencias de actividad actualizadas. Según información del gobierno de Maranhão que figura en la respuesta a la solicitud de información enviada por la FIDH¹⁹ para la elaboración de esta investigación, **las empresas no cumplen en su totalidad con las condiciones exigidas por el órgano ambiental, razón por la cual no lograron que se renovasen sus licencias en los últimos ocho años.**

Gusa Nordeste, por ejemplo, opera con licencia ambiental vencida desde el 24 de julio de 2012. Lo que permite que las empresas continúen en funcionamiento a pesar del vencimiento de sus licencias, según el gobierno del Estado, es la prórroga automática, dispositivo regulado por la Ley Complementaria Federal n° 140/2011 que prevé, en su artículo 14, inciso 4°, que la renovación de licencias ambientales debe ser requerida con antelación mínima de 120 días de la expiración de su plazo de caducidad, quedando este automáticamente prorrogado hasta la manifestación definitiva del órgano ambiental competente. Se trata de un margen para situaciones de excepción que se convirtió en la regla en el caso de las siderúrgicas de Açailândia, debido a la falta de respuesta de la Secretaría Estatal de Medio Ambiente.

En Maranhão, el licenciamiento ambiental y la fiscalización de las actividades de siderurgia son responsabilidad de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Sema). Para el ejercicio de sus atribuciones, la Sema también cuenta con la Ordenanza 111/2008 y el Decreto n° 29.669, de 6/12/2013, sobre mejoras del proceso productivo de las siderúrgicas de arrabio en el estado. Entre otras medidas, estos instrumentos legales imponen a las siderúrgicas la instalación de equipos de control de emisión de contaminantes y establecen patrones mínimos para el monitoreo por las empresas siderúrgicas de arrabio en el estado.

Según la información enviada por la Sema a la FIDH²⁰, la fiscalización del órgano sobre las siderúrgicas se realiza principalmente a partir de datos de automonitoreo de las propias empresas. Aun así, esa fiscalización no evita la constatación de que las empresas no cumplen las condiciones de la licencia ambiental. El órgano afirma aunque, en muchos casos, los resultados de los análisis de agua y de emisiones superaron también el límite establecido por la legislación vigente, de modo que la ordenanza y el decreto tampoco están siendo cumplidos íntegramente por las siderúrgicas.

Entre los años 2010 y 2017 la Sema afirma no haber producido estudios técnicos sobre la calidad del aire, del agua y del suelo, ni sobre la eventual existencia de contaminación y su posible relación con las enfermedades provocada por las emisiones y efluentes industriales derivados de las actividades de las siderúrgicas y de la carbonera, localizadas en las proximidades de la comunidad de Piquiá.

En cuanto al desempeño de sus atribuciones de fiscalización y monitoreo, la secretaria admite haber realizado únicamente cinco inspecciones en las siderúrgicas y haber emitido alrededor de cien opiniones técnicas a partir de setenta informes de automonitoreo enviados individualmente por las empresas. Para la elaboración de sus informes de inspección, la Sema dispone de la estructura

18. SECRETARIA MUNICIPAL DE MEDIO AMBIENTE DE AÇAILÂNDIA – informe técnico ambiental número 000/2018 de 13/4/2018. Recibido por e-mail el 13/4/2018.

19. ESTADO DO MARANHÃO – [Carta] 30 de abril de 2018, São Luís [para la] FIDH. Respuestas a las preguntas formuladas por la FIDH.

20. ESTADO DE MARANHÃO – [Carta] 30 de abril de 2018, São Luís [para la] FIDH. Respuestas a las preguntas formuladas por la FIDH.

necesaria para monitorear únicamente los efluentes líquidos procedentes de las siderúrgicas, de aguas superficiales (cuerpos receptores de dichos efluentes) y aguas subterráneas, para investigar una posible contaminación. **La Sema admite que no es capaz de medir los índices de contaminación en las comunidades, debido a que no posee equipos para el monitoreo de la calidad del aire** y que no es posible hacer esta evaluación solamente con los informes de automonitoreo enviados por las empresas. La FIDH y la Red Justiça nos Trilhos no tuvieron acceso a esos informes²¹.

El equipo de FIDH tuvo acceso al informe de la inspección de la última visita de técnicos de la Sema a las instalaciones de las siderúrgicas y al patio de almacenamiento de minería de Vale en Açailândia en diciembre de 2017²². Esta inspección tuvo lugar solo dos semanas después de la celebración de una reunión en que los líderes de los habitantes de Piquiá presionaron al gobierno de Maranhão para que diera soluciones a la contaminación emitida localmente²³. **Por primera vez, representantes de la Associação Comunitária dos Moradores de Piquiá asistieron a la inspección de los técnicos de la Sema.** El conocimiento de los habitantes respecto a los problemas existentes aportó información que antes los técnicos de la Sema no tenían en cuenta e hizo que se visitaran nuevos lugares, como los puntos de captación y descarte de residuos líquidos resultantes del proceso de refrigeración de los altos hornos de Gusa Nordeste instalados al lado de las casas de la comunidad, fuera del límite del área de la empresa.

El informe de la inspección de la Sema observa, en primer lugar, que las empresas siderúrgicas inactivas²⁴ aún no han presentado sus planes de cierre de actividades. A pesar de estar sin funcionamiento, el deterioro de las estructuras que quedan de las siderúrgicas representa riesgos para el medio ambiente y la población del entorno²⁵.

Entre las empresas que continúan en funcionamiento, Gusa Nordeste es precisamente es el principal objetivo de las notificaciones del informe elaborado por la Sema. Pocos meses antes del accidente del camión de la empresa, ocurrido en abril de 2018, el informe de inspección destacaba la necesidad de control del protocolo de seguridad para el transporte de arrabio líquido. Los técnicos de la Sema también constataron diferencias entre los indicadores de calidad de agua usada para el enfriamiento de los altos hornos de Gusa Nordeste en sus puntos de captación y descarte. Los índices valorados en el punto de captación aparentaron normalidad, mientras que en el punto de descarte se constató el vertido de aguas sin tratamiento directamente al Río Piquiá, a una temperatura de 37°C y con presencia de residuos calcáreos de baja densidad, provenientes del proceso siderúrgico.

21. En 2017, el monitoreo de la calidad del aire en Piquiá de Baixo realizado por jóvenes de la propia comunidad con el apoyo del Centro de Estudos da Saúde do Trabalhador (Centro de Estudios de Salud del Trabajador) y Ecología Humana (Cesteh), de la Fundación Oswaldo Cruz, encontró niveles de contaminación superiores a lo que recomienda la Organización Mundial de la Salud (OMS). Acceso al informe en: <http://www.pacs.org.br/files/2017/09/Relatorio-Final.pdf>

22. GOBIERNO DEL ESTADO DE MARANHÃO/SECRETARÍA DE ESTADO DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES/SUPERINTENDENCIA DE PLANEACIÓN Y MONITORÍA/SUPERVISIÓN DE MONITOREO DE CONDICIONANTES - INFORME DE INSPECCIÓN N° 66 / SPV-MC / 2017 - São Luís, 28 de diciembre de 2017. Recibido por e-mail el 8/5/2018.

23. GOBIERNO DE MARANHÃO - Governo-garante-apoio-na-reducao-de-impacto-ambiental-a-piquia-de-baixo. 24/11/2017 – goo.gl/tpoKfZ, último acceso el 16/5/2018.

24. De acuerdo con la información que consta en la sección 5 más adelante, tres de las 5 siderúrgicas existentes en 2011 cerraron sus actividades en función de la disminución internacional del precio del arrabio.

25. El documento “Guia de Planejamento do Fechamento de Mina” (Guía de Planeación de la Clausura de Mina), del Instituto Brasileño de Minería (Ibram) es el mejor parámetro existente en el Brasil para el tratamiento de cierres de emprendimientos de la cadena productiva minero-siderúrgica. Además, teniendo como foco de análisis los lugares de extracción de mineral, las directrices se pueden extrapolar a los emprendimientos siderúrgicos. De este modo, según el Ibram, se deben tener en cuenta, en el momento de la clausura de la actividad, las siguientes necesidades: 1) la correcta previsión de los “impactos socioeconómicos adversos de mayor importancia para la comunidad, como la pérdida de empleos, el cierre de pequeños negocios, la reducción de la recaudación tributaria municipal y la permanencia del nivel de servicios públicos”; 2) la garantía de viabilidad de nuevas formas de uso de las áreas ocupadas por el emprendimiento, “considerando las restricciones derivadas de las modificaciones permanentes”, así como las aptitudes y oportunidades asociadas al periodo de funcionamiento de la siderúrgica; 3) que los compromisos asumidos por la empresa que abrió la siderúrgica sean asumidos por sus sucesores, observándose que “si las condiciones que se deben cumplir para la clausura no estuvieran claramente establecidas lo antes posible, aumenta el riesgo de abandono o de legado de un pasivo ambiental y social”; 4) en la medida en que la clausura implica costos, estos deben ser conocidos con anticipación. Planificar la clausura desde el inicio de un proyecto ayuda a tomar decisiones -públicas y privadas- que conduzcan a escoger alternativas técnicas que faciliten la clausura, sean viables y financieramente aceptables; y 5) la clausura implica riesgos para las empresas -financieros y de imagen- y para las comunidades; planificar la clausura ayuda a conocer y gestionar los riesgos residuales de las acciones de clausura. Para más información, ver: <http://www.ibram.org.br/sites/1300/1382/00004091.pdf>



A la izquierda, muestra de agua colectada por los técnicos de Sema para el análisis en el punto de captación de Gusa Nordeste. A la derecha, el agua descartada por la siderúrgica en el Río Piquiá, después del enfriamiento de los altos hornos. ©ACMP

La fiscalización de la Sema también constató la presencia de material carbonizado (finos de carbón) sobre la vegetación en el entorno de emprendimiento. Según el informe, se trata de un indicador de la “dispersión de partículas en la atmósfera” que puede ser depositado en la vegetación, o “inhalaado por la población local”. En el interior de Gusa Nordeste, la inspección constató que la empresa no dispone de un equipo de control de emisiones atmosféricas. En su defensa, Gusa Nordeste alegó que los “filtros de mangas” necesarios para esa función se encontraban averiados y que se estaba gestionando su sustitución. La empresa recibió un auto de infracción por el incumplimiento del Decreto 29.669/2013 y recibió la recomendación de contar con equipos de control de las emisiones atmosféricas en cantidad suficiente (piezas de repuesto) para garantizar la sustitución inmediata en caso de averías.

Durante la inspección, **se señaló la relevancia del problema del depósito de almacenamiento, a cielo abierto, de escorias y residuos sólidos de la producción de arrabio**, mantenido por Gusa Nordeste en un terreno junto a Piquiá de Baixo. El mantenimiento de ese depósito de residuos de la producción de arrabio ha sido objeto de varias denuncias por parte de los habitantes de Piquiá a lo largo de dos años, debido al gran número de accidentes, incluso mortales. El 2 de noviembre de 1999, el niño Gilcivaldo Oliveira de Souza, de 7 años, murió después de subir a una montaña de residuos denominados “munha”, un polvo incandescente depositado por los camiones de las siderúrgicas. En 2001, Ivanilson Rodrigues da Silva sufrió quemaduras en una pierna por el mismo motivo. Estos casos se reflejaron en el informe de 2011. En 2013, Alan Vitor dos Santos, de 9 años, se convirtió en una víctima más al sufrir quemaduras graves en los pies y las piernas.

Durante la visita a la comunidad, en abril de 2018, **el equipo de la FIDH pudo constatar que la situación persiste**. No hay ninguna restricción a la entrada de personas no autorizadas, ni una señalización adecuada de los riesgos asociados al contacto con la escoria y los residuos allí depositados. La visualización de las pocas placas de advertencia existentes está obstruida por los montes de escoria. Las imágenes realizadas por la ACMP durante la inspección de los técnicos de la Sema al lugar, demuestra la facilidad con que los materiales en contacto con la escoria entran en combustión²⁶. El compromiso de construir un muro de separación entre el patio de escoria y las viviendas de los habitantes ya había sido asumido por los representantes del Sifema en una reunión entre los representantes de esa entidad, el equipo que elaboró el informe de 2011 y representantes de la FIDH el 14 de septiembre de 2010.

En el informe de la inspección realizada en diciembre de 2017²⁷, la Sema volvió a solicitar la construcción de un muro que impida de modo definitivo la entrada de personas y animales al área, así como también la adecuada identificación del lugar con placas de seguridad en sitios visibles y de fácil comprensión, la implantación de un cinturón verde en ese punto y la instalación de dispositivos que minimicen la dispersión de materiales particulados. De acuerdo con la Sema, en 2012 se solicitó a las siderúrgicas

26. Vea el video en: <https://youtu.be/LSBCmCla6mw>

27. GOVERNO DO ESTADO DO MARANHÃO/ SECRETARIA DE ESTADO DE MEIO AMBIENTE E RECURSOS NATURAIS/ SUPERINTENDÊNCIA DE PLANEJAMENTO E MONITORAMENTO/ SUPERVISÃO DE MONITORAMENTO DE CONDICIONANTES – RELATÓRIO DE VISTORIA N° 66 / SPV-MC / 2017 – São Luís, 28 de diciembre de 2017. Recibido por e-mail el 8/5/2018.

ubicadas en Piquiá la aplicación de programas de gestión ambiental y de manejo de residuos sólidos, que sin embargo, fueron reprobados en su mayoría o aprobados con reservas.

Observe el video hecho por los habitantes de Piquiá que comprobaron la facilidad con la que los materiales en contacto con la escoria entran en combustión en el depósito de almacenamiento de Gusa Nordeste, junto a la comunidad.



D. Persiste la falta de atención adecuada a la salud

La investigación de 2011 destacó graves problemas de salud generados por la emisión de contaminantes por parte de las empresas siderúrgicas y carboníferas. La polución del aire, del agua y del suelo trajo problemas de respiración, de visión y de piel, así como otras complicaciones. La proximidad de la producción de residuos de arrabio de las áreas pobladas también causó accidentes con quemaduras graves y fatales. Además, se constataron dificultades en el acceso a servicios de salud, otra violación del derecho de toda persona a gozar del más alto nivel de salud física y mental.

La persistencia de los problemas en salud en los habitantes de Piquiá y la falta de atención médica adecuada son otras características que no han cambiado en relación al diagnóstico realizado por la FIDH, Justiça Global y la Rede Justiça nos Trilhos en 2011. Según los recientes relatos de los habitantes recolectados por la FIDH, los problemas de salud más frecuentes están relacionados con enfermedades respiratorias y oftalmológicas, que empeoran con la contaminación. Además, el miedo y el estado de alerta constantes en relación a accidentes en el patio de escoria y con los camiones que transportan arrabio incandescente son fuentes de tensión que llevan a los habitantes a un estado permanente de estrés emocional.

Piquiá de Baixo tiene hoy a su disposición un puesto de salud con infraestructura deficiente. Según el relato de los habitantes, la alcaldía de Açailândia no realiza mantenimiento del lugar. Una médica atiende a los habitantes durante cuatro días a la semana y no existe atención mediante visitas domiciliarias a las familias por falta de personal.

Como ocurría en 2011, la falta de respuesta efectiva por parte de los órganos públicos al problema de contaminación causado por las siderúrgicas en Açailândia, continúa siendo uno de los principales aspectos negativos de este caso. La información transmitida por la FIDH y la Rede Justiça nos Trilhos por medio de las respuestas a las solicitudes de información, así como las constataciones establecidas a partir de la realización de la visita de campo, expuestas anteriormente, revelan que no es suficiente con que los órganos públicos dispongan de las herramientas necesarias para la acción, si no están acompañadas de una intención real de actuar y de la definición de una estrategia eficaz de acción.

Ningún órgano público, sea de los poderes ejecutivo federal, estatal, municipal o de las instituciones jurídicas de Maranhão, presentó algo parecido a una estrategia para hacer frente a las constantes denuncias por contaminación ambiental provocada por las siderúrgicas realizadas a lo largo de los años por los propios habitantes y por las entidades de sociedad civil en diferentes instancias nacionales e internacionales. Las respuestas de los representantes de esos órganos sugieren que estos se limitan a reaccionar pasivamente a las denuncias, cuando están presionados u obligados. En lugar de dar respuestas efectivas a los problemas, únicamente aparentan estar tomando alguna iniciativa. La persistencia de los mismos problemas documentados por el equipo de la FIDH en 2011 es el síntoma más emblemático de ello.

Aún más grave es **el reconocimiento explícito de que una acción más contundente choca con el límite de mantener las siderúrgicas en funcionamiento para no agravar la “cuestión social”**, entendida por los interlocutores de manera limitada, únicamente como la necesidad de no comprometer los puestos de trabajo y la recaudación tributaria generada por las siderúrgicas. Esa opinión fue manifestada al equipo de la FIDH tanto por los representantes de los poderes Ejecutivos municipal y estatal como al Ministerio Público de Maranhão, durante las reuniones presenciales celebradas en abril de 2018.

En efecto, el Ministerio Público adopta una línea de acción basada en la construcción de acuerdos, que se ha demostrado relativamente efectiva en relación al proceso de reasentamiento de la comunidad (como veremos adelante), pero es insuficiente para el tratamiento de la contaminación generada por las siderúrgicas. En la práctica, esa actuación significó la notificación a las empresas para que informen de las medidas mitigadoras adoptadas para el tratamiento de la contaminación y la aplicación de encuestas para la investigación de temas sensibles, como el transporte de arrabio incandescente por los camiones de Gusa Noreste. **Sin embargo, ni la notificación, ni las investigaciones han tenido hasta el momento mayor impacto.** Según los promotores de justicia responsables del caso ante el Ministerio Público de Maranhão, **la actuación cautelosa observada en el tratamiento de los problemas ambientales está directamente asociada con la necesidad de mantener una buena interlocución con las siderúrgicas y el Sifema, lo cual, según ellos, ha garantizado el avance del proceso de reasentamiento.**

E. El proceso de reasentamiento de la comunidad de Piquiá de Baixo

De hecho, el proceso de reasentamiento de Piquiá de Baixo fue el aspecto que más avanzó entre los años 2011 y 2018. Después de una larga espera, las obras para la construcción del nuevo barrio iniciaron en noviembre de 2018. Durante este período, los habitantes de Piquiá de Baixo lograron la propiedad definitiva del terreno para el reasentamiento, elaboraron, con el apoyo de una asesoría técnica costeadada con recursos de las siderúrgicas, el plan urbanístico del nuevo barrio de Piquiá da Conquista y garantizaron los recursos financieros para costear las obras, con aportes de la Caixa Econômica Federal -CEF- (Caja Económica Federal), del Sindicato das Indústrias de Ferro Gusa do Maranhão -Sifema- (Sindicato de las Industrias de Arrabio de Maranhão) y de Vale. **La mayor parte de los avances en la ejecución del proceso de reasentamiento se lograron gracias al intenso trabajo de la Associação Comunitária dos Moradores de Piquiá -ACMP- (Asociación comunitaria de habitantes de Piquiá) y a la lucha y movilización de toda la comunidad.** Para una mejor comprensión sobre el proceso de reasentamiento, se describen a continuación las etapas principales.

1. La expropiación del terreno para la construcción del nuevo barrio

El terreno escogido para la construcción del nuevo barrio fue la hacienda São João, un terreno privado de 38 hectáreas, localizado a 7 km de Piquiá de Baixo. La primera etapa del proceso de reasentamiento se inició con la expropiación de esta propiedad por interés social. La posibilidad de tener acceso al terreno, garantizada por su posesión, era una condición imprescindible para la elaboración del proyecto básico de reasentamiento para la comunidad. Correspondió al municipio de Açailândia emitir un decreto de expropiación del terreno y depositar el importe necesario para su adquisición en favor del antiguo propietario. En un primer momento, el Sifema se comprometió a donar al municipio el valor correspondiente a la indemnización del propietario del terreno, pero el cumplimiento de este compromiso tardaría en concretarse. El acuerdo se realizó a través de un compromiso pactado entre el Ministerio Público de Maranhão, la Defensoría Pública de Maranhão, el municipio de Açailândia y el Sifema.

El lanzamiento del informe de 2011, pocos días antes de la firma de este primer compromiso, ayudó a presionar un entendimiento entre las partes. Una representante de la FIDH fue testigo de la firma del compromiso, en la sede de la Procuraduría de Justicia de Maranhão en São Luís, el 24 de mayo de 2011. Fue necesario un anexo, firmado entre las partes el 22 de junio del mismo año, para reclamar el cumplimiento del compromiso anteriormente asumido. El decreto n° 610, que declara de interés social y autoriza la expropiación del terreno, fue publicado por la alcaldía de Açailândia el 13 de julio de 2011. No obstante, el antiguo propietario del terreno apeló la decisión judicial que concedió la posesión al municipio y obtuvo una restricción que solo sería revisada por el tribunal de justicia meses después. Durante este período, los habitantes de Piquiá de Baixo estuvieron en permanente movilización. En diciembre de 2011, cientos de habitantes salieron en marcha y bloquearon la autopista BR-222, que conecta Açailândia con São Luís.

Durante la protesta, que duró más de cuatro horas, los habitantes utilizaron tapabocas desechables, lo que evidenció simbólicamente su indignación por la contaminación y la complicidad de los poderes públicos. El lema de este acto fue “As vacas têm para onde ir, o povo de Piquiá não” (“Las vacas tienen para donde ir, el pueblo de Piquiá no”). En marzo de 2012, una decisión del tribunal de justicia concedió al municipio la propiedad del terreno. Posteriormente, el poder judicial estableció que el valor de la indemnización a pagar al antiguo propietario debería ser mayor a lo inicialmente establecido. Correspondió al Sifema aportar la diferencia al municipio, por importe de 720 mil reales (BRL).



Noviembre de 2017: en São Luís, los habitantes piden a la CEF la aprobación del proyecto de reasentamiento y la fiscalización de la Sema sobre las siderúrgicas.
©Justiça nos Trilhos

Diciembre de 2011: habitantes de Piquiá de Baixo ocupan la autopista BR-222 durante cuatro horas para exigir la expropiación del terreno para el reasentamiento. ©Marcelo Cruz



2. La elaboración del proyecto básico de reasentamiento

Con la propiedad del terreno asegurada, los habitantes de Piquiá de Baixo pudieron avanzar a la etapa siguiente: la elaboración del proyecto básico de reasentamiento. En un primer momento, Vale S.A. se ofreció a elaborar este proyecto, aprovechando los recursos y la experiencia de la Fundación Vale. La comunidad, sin embargo, rechazó la propuesta y luchó por construir su propia metodología, contando con la asesoría de una entidad que gozara de su entera confianza. El objetivo era que todos los aspectos del proyecto reflejaran únicamente valores o preocupaciones de la propia comunidad y que no quedara ninguna duda sobre ello durante el proceso.

Para este propósito, fue necesario garantizar recursos para la contratación de una asesoría técnica especializada para la elaboración del proyecto urbanístico y habitacional y otros servicios relacionados con el reasentamiento. El Sifema aportó 350 mil reales (BRL) para el cumplimiento de la medida. Nuevamente, el acuerdo fue pactado a través de un documento de compromiso firmado el 24 de agosto de 2012 por el Ministerio Público y el Sifema. El acuerdo estableció que la ACMP era responsable de la administración de los recursos y de escoger a la entidad asesora.

La ACMP organizó un proceso de selección pública por medio de un llamamiento destinado a entidades con experiencia demostrada en asesorías técnicas populares para movimientos sociales de vivienda y reforma agraria. Tres entidades respondieron al llamamiento y la propuesta escogida por los habitantes, en un proceso acompañado por el Ministerio Público y por la Defensoría Pública de Maranhão, fue la de Usina - Centro de Trabalhos para o Ambiente Habitado (Centro de Trabajos para el Ambiente Habitado), con sede en São Paulo.

A finales de 2012, Usina fue contratada y la planificación del nuevo barrio tuvo lugar rápidamente. Para la elaboración del proyecto, se movilizaron las 312 familias que lograron el derecho al reasentamiento y fueron censadas por el Ministerio Público de Maranhão. **El proceso de elaboración del plan popular fue participativo, siendo la misma comunidad la que ayudó a diseñar las casas y el trazado del nuevo barrio. Uno de los aspectos más importantes del proceso reside justamente en el hecho de que los habitantes se reconocen en el proyecto.**

La Defensoría Pública de Maranhão ayudó a elaborar un documento con directrices básicas para el proceso de reasentamiento, que definen, por ejemplo, al menos tres modelos de casas diferentes, con un estándar mínimo de calidad. El papel de estas directrices fue salvaguardar el derecho de los habitantes a no tener que aceptar cualquier modelo de vivienda.

El proyecto también condujo a considerar la forma de convivencia de la comunidad, garantizando que los aspectos esenciales, característicos de las formas actuales de sociabilidad de los habitantes de Piquiá de Baixo, se mantuvieran en el nuevo barrio, por ejemplo, el sentarse en la acera a conversar²⁸. En mayo de 2013, la ACMP presentó el proyecto básico de reasentamiento en la Alcaldía de Açailândia, y, en diciembre del mismo año, el proyecto básico urbanístico y habitacional definitivo, con el presupuesto completo, fue sometido a evaluación y aprobación por parte de la Caixa Econômica Federal -CEF- (Caja Económica Federal).

En marzo de 2014, el Sifema aún no había pagado los importes complementarios para concluir la expropiación del terreno del nuevo reasentamiento. Nuevamente, la solución al estancamiento fue la movilización de los habitantes de Piquiá de Baixo. Durante más de 30 horas, los habitantes bloquearon el acceso a las siderúrgicas Gusa Nordeste, Simasa y Pindaré en protesta por el incumplimiento del acuerdo de expropiación. El día 7 del mismo mes, se firmó un tercer compromiso entre el Ministerio Público de Maranhão y el Sifema, imponiendo a la entidad de representación de las siderúrgicas la obligación de depositar la diferencia del valor destinado al propietario del terreno.

Con la resolución del problema y la constante presión de la comunidad, la Alcaldía de Açailândia publicó el Decreto nº 105, de 28 de mayo de 2014, aprobando el proyecto de urbanización denominado "Reasentamiento de la comunidad de Piquiá de Baixo". El día 17 de diciembre de 2014, el proyecto básico de reasentamiento (en sus ejes urbanístico-habitacional y técnico-social) fue aprobado por la CEF en São Luís y finalmente enviado al Ministerio de las Ciudades, en Brasília.

Los habitantes de Piquiá de Baixo esperaron un año más hasta que el proyecto de reasentamiento fue autorizado por el Ministerio de las Ciudades para su contratación por el Programa Minha casa Minha Vida Entidades (Mi casa, Mi vida), el 31 de diciembre de 2015. A lo largo de ese año, dos hechos fueron determinantes para que se produjera esta aprobación. **El 13 de junio, la Alcaldía de Açailândia sancionó la Ley nº 432, por la que la ACMP se convirtió en propietaria definitiva del terreno para la construcción del nuevo barrio.** El 20 de octubre, el caso de Piquiá de Baixo fue denunciado formalmente ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), en Washington, Estados Unidos, haciendo un llamado a los representantes del gobierno brasileño presentes en la audiencia por la inacción del Estado ante las violaciones de derechos sufridas por la comunidad.

La selección del proyecto por el Ministerio de las Ciudades supuso la garantía de recursos públicos, provenientes del Fondo de Desarrollo Social (FDS) suficientes para costear el 60% de las obras de construcción del nuevo barrio.

28. El programa de MCMV recibió críticas precisamente por atribuir el poder de decisión sobre la localización y el diseño del proyecto a agentes privados. El criterio de orientación de estos agentes es la rentabilidad, obtenida a través de la normalización, la escala, la rapidez de aprobación y construcción y el menor costo posible en la compra del terreno. Resultado: construcción de enormes emprendimientos normalizados, ubicados en los peores sectores de las ciudades, donde el suelo urbano es más barato y sin considerar los aspectos sociales de la comunidad. ROLNIK, Raquel. **Guerra dos Lugares (Guerra de los espacios): a colonização da terra e da moradia na era das finanças.** São Paulo: Boitempo, 2015.



Febrero de 2014: habitantes de Piquiá de Baixo y técnicos de la Usina participan en el taller de planeación del nuevo barrio de Piquiá da Conquista. ©Justiça nos Trilhos



Mayo de 2016: Doña Francisca Sousa y Joselma Alves representan a los habitantes de Piquiá de Baixo en la firma del contrato del Proyecto Básico de Reasentamiento en presencia de la presidenta Dilma Rouseff. ©Assessoria do Palácio do Planalto

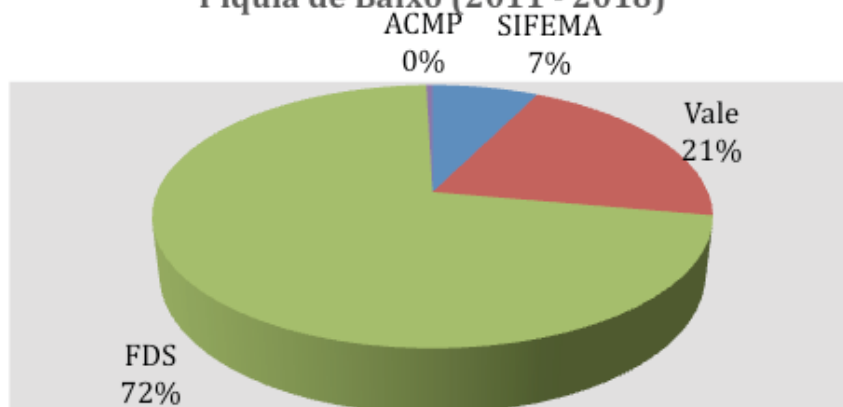
3. El laberinto en la aprobación del proyecto ejecutivo para el reasentamiento: el peor de los males

El 6 de mayo de 2016, el contrato del proyecto de reasentamiento fue firmado por los representantes de la ACMP en una audiencia en el Palacio de Planalto, en presencia de la entonces presidenta de la República Dilma Rouseff. En octubre del mismo año, el proyecto ejecutivo que presenta en detalle las principales etapas necesarias para la ejecución de la obra, el presupuesto y el seguimiento de las normas técnicas fundamentales fue sometido a la CEF, para evaluación y aprobación. El 17 de septiembre de 2018, con la firma del proyecto ejecutivo, el proceso pudo finalmente avanzar a la fase final : el inicio de la construcción.

Mientras tanto, en junio de 2017 se firmó el Documento de Cooperación y Alianza entre la Associação Comunitária dos Moradores de Piquiá -ACMP- (Asociación comunitaria de los habitantes de Piquiá de Baixo), la Fundación Vale, Vale S.A. y la CEF. El documento tiene como objeto el aporte de recursos financieros de la empresa Vale S.A., junto con la Caja, por valor de 6,24 millones de BRL. Este total corresponde a 20 mil BRL por cada unidad habitacional del nuevo barrio de Piquiá, para complementar los recursos mínimos necesarios para el inicio de las obras en el nuevo barrio.

El gráfico 1, que figura a continuación, muestra la participación de cada agente en el financiamiento del proceso de reasentamiento. El presupuesto prevé también una contraparte de las familias contempladas por el reasentamiento, con un valor total de 130.684,92 BRL, que será pagado en forma de servicios directos prestados por los habitantes en forma de Minga (mutirão), y corresponden 418,86 BRL por familia. Algunos meses antes, otro documento de compromiso firmado entre el Ministerio Público de Maranhão y el Sifema garantizó la transferencia de 750 mil BRL por parte de las siderúrgicas a la ACMP. Los recursos ya se utilizaron para la contratación de un equipo técnico que realiza el trabajo de preparación y la constante movilización de los habitantes de Piquiá para el reasentamiento de Piquiá de Baixo. Así fue posible, por ejemplo, la realización de la actualización del Registro Único del gobierno federal de todas las familias con derecho al reasentamiento. Los recursos proporcionados por el Sifema deberían garantizar el apoyo a los habitantes hasta el inicio de las obras.

Gráfico 1 - Participação nos Custos Financeiros do Processo de Reassentamento da Comunidade de Piquiá de Baixo (2011 - 2018)



El gráfico 1 revela también que, a pesar de la responsabilidad de las empresas privadas por las violaciones de los derechos, el Estado deberá asumir más del 70% de los costos del proceso de reasentamiento de la comunidad, a través de recursos del FDS operados por la Caja Económica Federal. Además de ello, según la ACMP, el proyecto ha sido sometido a un proceso de análisis extenuante e inflexible por parte de los técnicos de la Caja Económica Federal. El proceso, descrito por los técnicos de la asociación comunitaria durante la entrevista realizada para la elaboración de este trabajo, no impresiona por el grado de detalle ni por el rigor exigidos para su aprobación. Lo que impresiona son las idas y venidas de la propuesta en función de las exigencias, muchas veces incoherentes e injustificadas, que a menudo son contrarios a los estándares adoptados por la propia CEF en el análisis de otros proyectos de la misma naturaleza. Según los informes, la imagen que mejor ayuda a entender la situación es la de un laberinto.

Sin duda alguna, es de esperar rigor para cualquier proyecto que haga uso de recursos públicos, pero, la falta de colaboración de los funcionarios públicos de la CEF en el tratamiento de la propuesta representa una nueva violación de derechos, al tratarse de una propuesta que surge de la lucha social de una comunidad que se ve obligada a salir de su lugar de origen, debido sobre todo a cuestiones de salud y a la propia inacción del Estado para señalar a los agentes violadores del derecho.

Al ver afectada su dignidad, la comunidad de Piquiá fue entonces, nuevamente, a la lucha. En noviembre de 2017, cerca de 50 habitantes de Piquiá realizaron una protesta delante de la sede de la Caja Económica Federal, en São Luís, para pedir que se finalizase el análisis del proyecto de reasentamiento de la comunidad y, de esta manera, se continuase el proceso de construcción del nuevo barrio. Los habitantes se prepararon para permanecer en ese lugar hasta que se encontrara una solución. Después de un día entero de protesta, la CEF se comprometió a finalizar las tareas pendientes.

El estancamiento, sin embargo, continuó. Días después la Caja pasó a condicionar la aprobación del proyecto a la eliminación de un elemento importante de presupuesto, el de los gastos indirectos. Se trata de una especie de “margen de error”, permitido en todos los proyectos que requieren construcción, sin el cual, según los técnicos de la asesoría, las obras podrían comenzar, pero no llegarían a su fin.

Responsable por la ejecución del proyecto, la ACMP manifestó que no se comprometería en la contratación de las obras sin la garantía de las condiciones mínimas para su ejecución integral. Esta situación provocó un nuevo estancamiento que suspendió la aprobación del proyecto durante varios meses. La solución encontrada requirió que la fundación Vale se involucrara para que los gastos indirectos fueran cubiertos por la parte privada de la financiación, es decir, por los recursos aportados al proyecto por la Fundación. La aprobación definitiva se dio finalmente en Septiembre de 2018, y el respectivo contrato de financiamiento entre la ACMP y el Fondo de Desenvolvimento Social representado por la Caja Económica Federal.

Los recursos captados por la ACMP hasta el momento únicamente son suficientes para cubrir la construcción de las unidades habitacionales y la infraestructura básica, como pavimento de las vías públicas, agua, luz y alcantarillado. Además de esto, están aseguradas las construcciones para la nueva sede de la ACMP y el Clube de Mães (Club de Madres) de la comunidad. Las instalaciones públicas, como escuelas, guarderías, puesto de salud, campo de fútbol y mercado público, aún no se encuentran garantizadas. La expectativa de la ACMP es que las instituciones del poder público, sobre todo a nivel municipal y estatal, garanticen a través de la ejecución de políticas públicas, la complementación de la infraestructura necesaria para el nuevo barrio. En una reunión realizada con representantes de la ACMP noviembre de 2017, el gobierno de Maranhão se comprometió a construir instalaciones públicas en el área del reasentamiento, como guarderías, escuelas, puestos de salud y complejos polideportivos, tan pronto como se inicie la construcción de las nuevas viviendas.

La expectativa de la ACMP es que, todo el proyecto de construcción de Piquiá da Conquista dure, en el mejor de los casos, dos años. Iniciada en noviembre 2018, la construcción de Piquiá da Conquista esta siendo realizada en la modalidad de autogestión, teniendo la asociación y su asesoría el papel de coordinar las diversas etapas de la obra. La ejecución de las obras y la transferencia de los recursos públicos de la CEF esta siendo realizada por medición, es decir, el desembolso se realiza por etapas, mediante la fiscalización y aprobación por parte de los técnicos del banco.

El miedo de la ACMP, basado en la experiencia de las etapas previas a la aprobación de la propuesta, es que la ejecución de las obras también sufra la intransigencia de la CEF, lo que signifique un retraso aún mayor en el proceso de reasentamiento que, en total, ya dura más de diez años.

Además, es motivo de gran preocupación de la ACPM la brecha entre los precios constantes del presupuesto aprobado, con base en en la fecha de presentación del proyecto por la ACPM a la CEF (abril/2017) y los precios que están siendo aplicados por los prestadores de servicios y proveedores de materiales en el momento de la ejecución de la obra (a partir de noviembre de 2018). Esa brecha se debe a dos razones: a) la gran discrepancia entre el valor constante de la tabla de referencia (SINAPI) y el valor de mercado de un ítem fundamental y que será utilizado en gran cantidad; y b) la inflación del largo período comprendido entre la presentación del proyecto (abril/2017) y el inicio efectivo de las obras (novembro/2018). Esa brecha está estimada a R\$ 2 millones, aproximadamente. La ACMP y su asesor vienen trabajado con dedicación para que dicha diferencia sea disminuída o compensada durante toda la obra, en las negociaciones a cada compra o servicio contratado. De cualquier forma, puede que sea necesaria un complemento de los recursos por parte de los actores públicos y privados responsables.

Finalmente, otra importante preocupación de la ACMP es respecto de la contraparte que las normas del programa Minha Casa Minha Vida (Mi Casa, Mi Vida) exigen a los beneficiarios de ese programa. Los habitantes consideran que tal exigencia, en este caso, es injusta, por tratarse de un reasentamiento forzado, debido a la polución de la cual no son responsables. La ACMP tiene la expectativa de lograr una solución efectiva para el problema antes de la finalización de la obra.

A pesar de la constante movilización, los habitantes de Piquiá de Baixo están cansados de este proceso extenuante. Muchos de ellos, ya en edad avanzada, se preguntan si lograrán ver con vida el fin del reasentamiento, con la inauguración del barrio nuevo. Debido a ese temor, la ACMP va a proponer la formación de un cuerpo de facilitadores para el acompañamiento de las obras a lo largo de sus diferentes etapas.

5. Actualización sobre los actores involucrados en el caso Piquiá

Entre los años 2011 y 2018, importantes transformaciones coyunturales, políticas y económicas, tuvieron consecuencias en la realidad de Açailândia y, en especial, en la vida de las comunidades afectadas por la cadena de minería y siderurgia en este municipio. Es importante recordar que Vale S.A. sigue teniendo el papel de principal proveedora del mineral de hierro utilizado por las siderúrgicas del polo de Açailândia. Así, a la escala local, la entrada en operación del Proyecto Ferro Carajás S11D, de Vale, para la duplicación del sistema mina-ferrovía-puerto a lo largo del Corredor de Carajás, y el deterioro de las condiciones del mercado internacional de arrabio, produjeron efectos en la coyuntura económica municipal.

Por un lado, Açailândia se consolidó como eje de exportación al ver doblar el volumen de mineral de hierro extraído y comercializado por Vale, y a partir de la inauguración de una planta integrada para la producción de acero largo, con lo que pasó a producir elementos de la cadena productiva de acero con mayor valor agregado. Por otro lado, tres de cada cinco siderúrgicas existentes en el 2011 clausuraron sus actividades debido a la caída internacional del precio del arrabio. Cabe destacar que, a escala nacional, la crisis política y económica marcada por la implementación de una política de ajuste fiscal, con reducción de fondos para políticas públicas redistributivas, representa una amenaza para el proceso de reasentamiento de la comunidad de Piquiá, que cuenta principalmente con recursos del Programa Minha Casa Minha Vida (Mi Casa Mi Vida), del gobierno federal.

A. Expansión de las operaciones de Vale S.A. en el Corredor de Carajás

En enero de 2017, Vale comenzó la comercialización del mineral de hierro extraído de la mina S11D en Canaã dos Carajás, en el sureste de Pará. La explotación de esa mina, considerada el mayor proyecto de la historia de la empresa, permitirá a Vale aumentar el volumen que comercializa anualmente de mineral de hierro extraído de esa región, de 155 millones de toneladas en 2016 a 230 millones de toneladas en 2020²⁹. El principal destino de ese mineral es la exportación. Como consecuencia de la expansión de sus actividades de extracción, Vale tuvo que duplicar la vía Estrada de Ferro Carajás - EFC (Carretera de Ferro Carajás) para adecuar su capacidad de transporte. Las obras de la duplicación de la EFC, la construcción de un ramal ferroviario de 100 km en Pará, así como la expansión del Terminal Portuario de Ponta da Madeira, en São Luís (MA), incluyendo la construcción del puerto Pier IV, integran el Programa Capacitación Logística Norte (CLN).

De acuerdo al Plan Básico Ambiental (PBA) del proyecto, la duplicación de la EFC implica "la expansión de 504 km y la remodelación de 226 km de líneas existentes"³⁰. Incluye también la construcción de 46 puentes nuevos, 5 viaductos ferroviarios y 24 viaductos tipo autopista³¹. Esa carretera de hierro pasa por 27 municipios, 28 Unidades de Conservación y atraviesa directamente más de 100 comunidades en Pará y Maranhão, además de abarcar 86 comunidades cimarronas en su área de influencia directa o indirecta. El proyecto Hierro S11D (Ferro S11D, en portugués), que prácticamente duplica las actividades de Vale en la región, aumentó las violaciones de los derechos humanos no solamente de la comunidad de Piquiá, sino también de muchas otras familias y comunidades de agricultores, pescadores, pueblos indígenas y cimarrones, así como también de habitantes de poblaciones cercanas de la región.

B. Crisis en el sector de arrabio

La expansión de los planes comerciales de Vale S.A. contrasta con la crisis atravesada por el sector siderúrgico de Açailândia durante el mismo periodo. La caída en los precios de exportación de arrabio, principal producto de la siderurgia del municipio, y el aumento de la competencia, a partir de

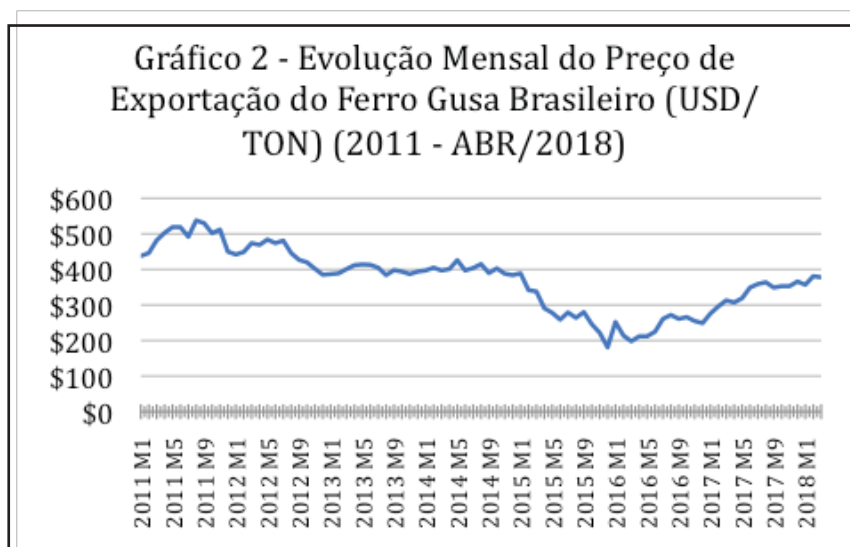
29. REUTERS – Vale inicia operação comercial de seu maior projeto de minério – 16/1/2017 – <https://goo.gl/dafm2u>, último acceso el 12/5/2018.

30. AMPLO; VALE. **Duplicação da Estrada de Ferro de Carajás – EFC. Estudo Ambiental e Plano Básico Ambiental – EA/PBA**. Vol. 1. Belo Horizonte: Amplo; Vale, 2011.

31. En respuesta a una denuncia de la Red Justiça nos Trilhos, en 2013, la Plataforma Dhesca Brasil lanzó el informe "O projeto Ferro Carajás S11D, da Vale S.A.", que investigó denuncias de violaciones de derechos humanos derivadas de la cadena de extracción, procesamiento y comercialización de mineral de hierro bajo la responsabilidad de la empresa Vale S.A. y otras relacionadas con el complejo siderúrgico en la región de Corredor Carajás, ubicada entre el sureste de Pará (PA) y el oeste de Maranhão (MA). Disponible en: goo.gl/D4RkH9

la consolidación en el mercado de empresas rusas y ucranianas, que se convirtieron en las mayores productoras globales de esa **commodity**, fueron factores determinantes para el cierre de empresas siderúrgicas que operaban en Açailândia. En diciembre de 2015, la crisis de las siderúrgicas alcanzó su auge, cuando el precio de exportación de la tonelada de arrabio alcanzó los 181 USD, el valor más bajo en muchos años. Una devaluación del 66% aproximadamente, si se tiene en cuenta el valor de agosto de 2011, cuando la misma tonelada valía 538 USD. A partir de 2017, las condiciones del mercado mejoraron y los precios volvieron a mostrar señales de recuperación, como se observa en el gráfico 1.

La crisis provocó la disminución de puestos de trabajo. Además de los contratos directos, también se suprimieron puestos de trabajo de proveedores de carbón, transportadoras y empresas de seguridad y limpieza. Sin embargo, el síntoma más evidente de la crisis fue el cierre de empresas siderúrgicas. La empresa Ferro Gusa do Maranhão (Fergumar) fue la primera en cerrar sus puertas, en 2015. En marzo de 2017, la siderúrgica Guarani (antigua Simasa) y la Compañía Siderúrgica Vale do Pindaré, ambas pertenecientes al Grupo Queiroz Galvão, fueron compradas y cerradas por la empresa Suzano Papel e Celulose, interesada solamente en los activos forestales de las siderúrgicas. **Las estructuras desactivadas de las siderúrgicas, sin embargo, se están deteriorando a cielo abierto, lo que supone riesgos para el medio ambiente y las comunidades circundantes**, como se abordará en la siguiente sección de este informe. Así, **tres de las cinco siderúrgicas que estaban en funcionamiento en el momento de la realización del informe de 2011, dejaron de funcionar. Continúan activas Siderúrgica Viena S.A. y Gusa Nordeste S.A., esta última perteneciente al Grupo Ferroeste.**



El inicio de la reacción del sector siderúrgico de Açailândia a la crisis, empezó en diciembre de 2015, cuando el Grupo Ferroeste inauguró la empresa Aço Verde do Brasil (AVB), una planta integrada de producción de aceros largos, con capacidad de producción de 600 mil toneladas/año para atender al mercado interno y externo³². Con la entrada en operación de la AVB, el sector siderúrgico de Açailândia pasó a experimentar una densificación de la cadena productiva a partir de la producción de elementos con mayor valor agregado, tales como lingote de acero, varillas y alambre de alta calidad.

Con la crisis internacional, la siderúrgica Viena y la propia Gusa Nordeste ya destinan gran parte de su producción de arrabio a la acería de AVB, en el mismo municipio de Açailândia. La fabricación de cemento por la empresa Cimento Verde Brasil (CVB), a partir del reaprovechamiento de residuos industriales, como la escoria de alto horno y trazos de finos de piedra caliza, es otra estrategia reciente de Gusa Nordeste para diversificar su producción. La capacidad productiva de cemento de la CVB es de hasta 8 mil toneladas por mes. Se estima que la inversión total del Grupo Ferroeste para la instalación de la acería y de la fábrica de cementos fue de 800 millones de BRL, a partir de recursos obtenidos del Banco do Nordeste³³.

32. Grupo Ferroeste – aciaria – <https://goo.gl/odjyty>, último acceso el 16/5/2018

33. Gobierno de Maranhão – Com-apoio-do-governo-do-estado-setor-siderurgico-cresce-em-acailandia. 15/11/2016. – <https://goo.gl/rYWpJy> último acceso el 16/5/2018.

C. Inclusión de las siderúrgicas en la lista sucia de trabajo esclavo

En 2015, las siderúrgicas Viena S.A. y Ferro Gusa do Maranhão Ltda (Fergumar) fueron incluidas en la "lista sucia" de trabajo esclavo, elaborada por el Ministerio de Trabajo y Empleo (MTE). **Se constataron condiciones degradantes de trabajo en las plantas productoras de carbón vegetal Vale do Canoa III y Retiro, ambas propiedad de la empresa Viena Siderúrgica S.A, localizadas en la zona rural de Darcinópolis (TO), y también en la hacienda Água Amarela, localizada en la zona rural de Araguatins (TO) y perteneciente a la siderúrgica Ferro Gusa do Maranhão Ltda (Fergumar).**

De acuerdo con el informe técnico del equipo de supervisión del Ministerio de Trabajo, se rescató a 56 trabajadores de la hacienda Água Amarela, entre ellos, cuatro mujeres y un adolescente. En ese establecimiento, los trabajadores realizaban actividades de corte y apilamiento de eucalipto, y producían carbón vegetal destinado a Fergumar Ltda. Tras la constatación de los delitos, se obligó a la siderúrgica a pagar más de 72 mil BRL de indemnizaciones contractuales y a reunir un Fondo de Garantía por Tiempo de Servicio (FGTS) para los trabajadores explotados. Actualmente, la empresa responde a un proceso penal ante la Justiça do Trabalho (Justicia del Trabajo). En las haciendas Vale do Canoa III y Retiro, se encontró y rescató a 89 trabajadores, que también realizaban actividades de corte de eucalipto y producción de carbón vegetal, en situación análoga a la esclavitud. En ese caso, la siderúrgica fue condenada a pagar más de 180 mil BRL en indemnizaciones de contratos y también debe responder a un proceso judicial.

D. El papel del BNDES en la región

No obstante la recomendación de nuestras organizaciones de suspender cualquier apoyo contemplado por otros proyectos de Vale hasta que sean cumplidas todas las recomendaciones del informe, y concluidos los procedimientos legales y judiciales en relación con los casos investigados, el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) también apoya, a través de operaciones financieras directas e indirectas, emprendimientos económicos de la cadena de la minería y la siderurgia a lo largo del Corredor de Carajás. **El banco posee una participación accionaria en el capital de Vale S.A. de 9,5% y es el financiador principal de la expansión de las operaciones de la minera de la región. En el caso de los proyectos Ferro Carajás S11D y Capacitação Logística Norte (CLN) su financiamiento alcanza el 52,3% del total³⁴.**

En 2012, cuando el BNDES aprobó un préstamo para Vale de 3882 billones de BRL, destinados a la implantación del proyecto CLN; la obra de duplicación de la EFC estaba suspendida por una decisión del juez de la 8ª Corte Federal de São Luís que consideró ilegal el proceso de concesión de licencia ambiental de la obra³⁵.

Después de años recibiendo críticas de la sociedad civil por la falta de claridad de sus operaciones, en 2015 **el BNDES perfeccionó su política de transparencia**, permitiendo el acceso a informaciones financieras que hasta entonces se consideraban confidenciales, como las tasas de interés de cada contrato, cifras, plazos y garantías ofrecidas. La medida también permitió el acceso a las operaciones indirectas automáticas, contratadas por empresas con agentes financieros que transfieren recursos.

Así, a través del portal "BNDES Transparente³⁶" es posible constatar qué empresas siderúrgicas productoras de arrabio de Açailândia accedieron a recursos del banco a través de esa modalidad de préstamo indirecto. **La siderúrgica Viena fue la que más accedió a recursos. Entre los años 2002 y 2016, esta empresa contrató 76 préstamos, por un total de 27,58 millones de BRL. La empresa Gusa Nordeste contrató 15 préstamos entre los años 2008 y 2012, por un total de 6,1 millones de BRL. Fergumar contrató solo un préstamo por un valor de 1,4 millones de BRL.** Los recursos se facilitaron a través de la línea de financiamiento Finame, destinada a la adquisición de bienes de capital, como máquinas y equipos, modernización y expansión de actividades. Según el BNDES, los agentes financieros habilitados para transferir recursos de operaciones indirectas automáticas necesitan políticas internas coherentes con la política de responsabilidad social y ambiental del propio BNDES. Sin embargo, como veremos en la siguiente sección, eso no ha sido suficiente para evitar que las siderúrgicas de Açailândia funcionen con prácticas socioambientales irresponsables.

34. DHESCA 2013.

35. IG - BNDES libera R\$ 3,8 bi para obra suspensa da Vale – 23/8/2012 – <https://goo.gl/MvYsPG>, último acceso el 16/5/2018.

36. BNDES – Transparência – <https://goo.gl/PwiJNo>, último acceso el 16/5/2018.

6. Análisis de las recomendaciones del informe de 2011

En esta sección se presentará un balance sobre el grado de cumplimiento de las recomendaciones presentadas en el informe de 2011 para la debida remediación de las violaciones de derechos documentadas. En total, se formularon 39 recomendaciones dirigidas a instituciones públicas y privadas que directa o indirectamente tienen algún grado de responsabilidad en el caso.

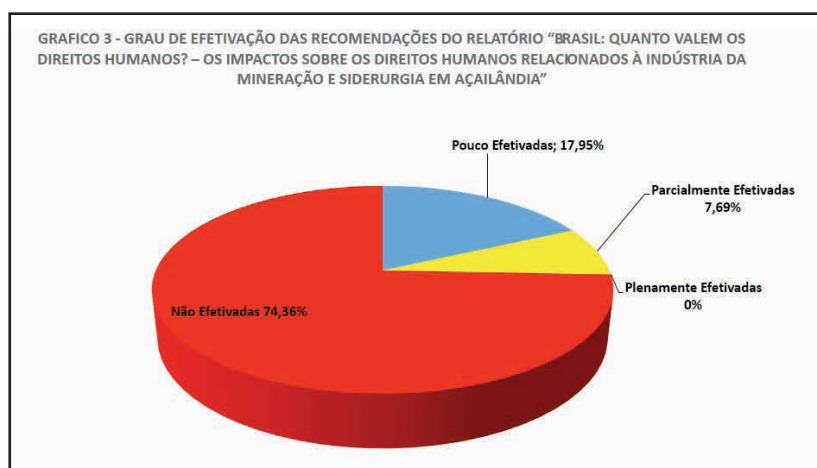
Para el análisis de las recomendaciones se tuvieron en consideración las respuestas a las cartas de solicitud de información enviadas a los órganos destinatarios, las entrevistas presenciales realizadas durante el trabajo de campo y el material de investigación. A partir de las informaciones obtenidas se han evaluado las 39 recomendaciones del informe de 2011, de acuerdo con las siguientes clasificaciones:

- **No cumplidas:** se consideraron recomendaciones «no cumplidas» aquellas que no obtuvieron ninguna respuesta por parte de las instituciones consultadas, a pesar de la persistencia del problema que dio lugar a la recomendación.
- **Poco cumplidas:** se consideraron recomendaciones «poco cumplidas» aquellas que solo recibieron respuestas puntuales, sin continuidad e insuficientes para resolver el problema diagnosticado.
- **Parcialmente cumplidas:** se consideraron recomendaciones «parcialmente cumplidas» aquellas que recibieron respuestas que, aunque no hayan sido capaces de resolver el problema, reflejan, al menos, la aplicación de medidas como resultado de una estrategia por parte de las instituciones.
- **Plenamente cumplidas:** se consideraron recomendaciones «plenamente cumplidas» aquellas que se atendieron de modo que se resolvió de manera definitiva la cuestión diagnosticada por el informe de 2011.

La clasificación de las recomendaciones de 2011 en las categorías anteriormente descritas hizo posible la producción y la consolidación de datos que contribuyen a poner en evidencia, como se verá más adelante, la inacción por parte de los agentes responsables ante el marco de violaciones de derechos de las comunidades afectadas, así como la relación entre el Estado y los intereses privados en el abordaje de los problemas y en la persistencia del marco de violaciones.

Cabe observar que este análisis únicamente tuvo en cuenta las medidas de las instituciones públicas y privadas a las que iban dirigidas las recomendaciones. Así, las iniciativas de la propia comunidad que, como ya se ha mencionado anteriormente, fueron y continúan siendo fundamentales para la comprobación de la responsabilidad por las violaciones y para presionar a las instituciones para obtener respuestas, aquí no se tuvieron en cuenta. Las iniciativas de la propia comunidad fueron en gran medida responsables de las medidas que tomaron las instituciones públicas y privadas que condujeron a los pocos avances que se produjeron.

El gráfico 3 que figura a continuación, ofrece una primera evaluación general sobre el grado de cumplimiento de las recomendaciones.

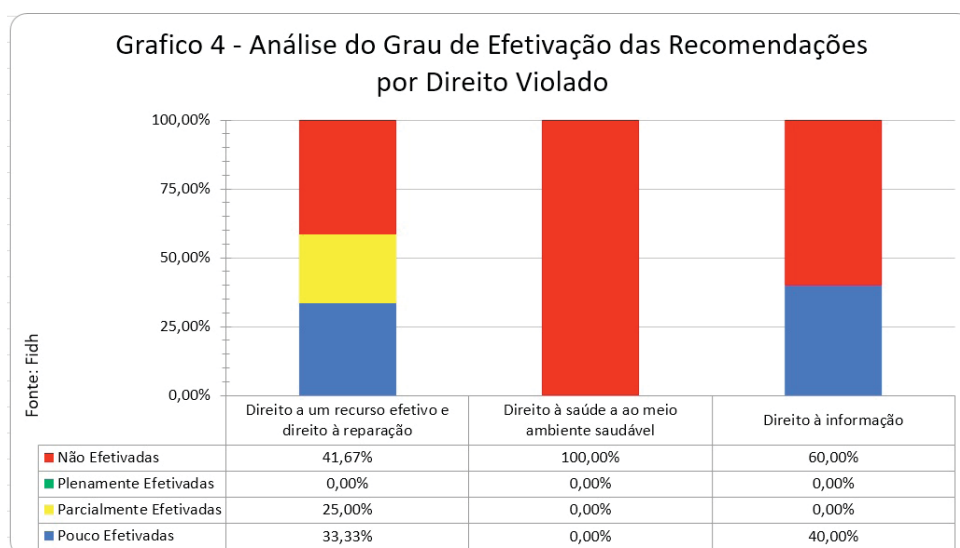


De las 39 recomendaciones, ninguna fue clasificada como «plenamente realizada». Esto quiere decir que ninguna de las violaciones de derechos referidas en 2011 fue remediada integralmente. Por otro lado, el 74,4% de las recomendaciones fueron clasificadas como «no cumplidas», lo que revela que los agentes públicos y privados no aplicaron medidas para hacer frente a los problemas denunciados y ofrece una dimensión de la persistencia en 2018 de los problemas documentados en 2011, que continúan representando factores de violaciones de derechos individuales y colectivos. Por último, se clasificó el 17,9% de las recomendaciones como «poco cumplidas» y el 7,7% como «parcialmente cumplidas».

Las recomendaciones formuladas en 2011 se agruparon teniendo como foco la garantía de tres derechos fundamentales de las comunidades afectadas:

1. Derecho a un recurso efectivo, incluso el derecho a reparación.
2. Derecho a la salud y a un medio ambiente saludable.
3. Derecho a la información.

El gráfico 4, que figura a continuación, presenta datos sobre los diferentes grados de realización de las recomendaciones del informe de 2011 en relación a la garantía de estos derechos. En primer lugar, el gráfico revela que **las recomendaciones dirigidas al «Derecho a un recurso efectivo, incluso el derecho a reparación» fueron las que alcanzaron un mayor grado de realización**. La suma de las recomendaciones clasificadas como «parcialmente cumplidas» y «poco cumplidas» supera el 50% para este derecho. Este grado de realización refleja, en buena medida, el proceso de reasentamiento de Piquiá de Baixo y las decisiones en primera y segunda instancia sobre las 21 acciones emprendidas por los habitantes de la comunidad contra las siderúrgicas, como veremos a continuación.



A. Piquiá salió a luchar por la reparación

En el informe de 2011 nuestras organizaciones instaron al Estado brasileño a garantizar el inicio inmediato de investigaciones imparciales e independientes o de acciones judiciales con el fin de determinar a los agentes responsables de las violaciones cometidas, garantizando incluso un asesoramiento jurídico integral para las víctimas y medidas de reparación de conformidad con los marcos nacional e internacional sobre el derecho a un recurso efectivo, que incluye el reasentamiento colectivo y completo de todas las familias de Piquiá de Baixo.

Entre todos los aspectos de este caso, **lo que más avanzó fue precisamente el proceso de reasentamiento**. El reasentamiento fue también el aspecto del caso en el que casi la totalidad de los agentes confluyeron para la resolución de la cuestión: diferentes instancias gubernamentales, del poder judicial e incluso las propias empresas que vulneraron los derechos. Sin embargo, si lo hicieron fue siempre como consecuencia directa de la presión de la comunidad y nunca estuvo acompañado por el debido reconocimiento de su responsabilidad sobre el problema, en especial los agentes privados. Puede considerarse emblemática de esta situación la actuación de Sifema (y no directamente de las siderúrgicas) en la elaboración del acuerdo que hizo posible el reasentamiento.

El Estado, haciendo especial hincapié en las instituciones de justicia, desempeñó un importante papel en la facilitación del proceso de reasentamiento de Piquiá de Baixo, si bien, siguiendo el ejemplo de las empresas, solo lo hizo bajo presión de los habitantes. El Gobierno del estado de Maranhão participó en la articulación política y en la mediación, a través de su Secretaría de Derechos Humanos. Tanto el Ministerio Público de Maranhão como la Defensoría Pública desempeñaron un papel de mediadores en el proceso de reasentamiento de la comunidad, llevando a cabo medidas que reflejan la existencia de una estrategia para abordar el caso. El Ministerio Público de Maranhão, por ejemplo, fue decisivo para lograr los consensos y acuerdos necesarios para la materialización del proceso. La Defensoría Pública ejerció el papel de concienciación de los habitantes sobre la forma en que debía reivindicar el reasentamiento, lo que fue decisivo para que el proyecto de reasentamiento fuese más allá del modelo estándar de la política pública en materia de vivienda. La ACMP valora este trabajo al afirmar que «los habitantes se reconocen en la construcción». Cabe destacar que la rotación de personas responsables del acompañamiento del caso en las instituciones de justicia demostró ser uno de los retos para garantizar la continuidad de los procesos, en especial en la Defensoría Pública, donde esa práctica forma parte de la política institucional.

Las decisiones en primera y segunda instancia del Poder judicial de Maranhão a favor de las comunidades en las 21 acciones de reparación de daños morales y materiales contra las siderúrgicas y las 13 acciones que fueron resueltas en los tribunales también suponen un paso importante hacia un proceso de reparación integral. Por otro lado, preocupa la decisión de las diferentes escalas de gobierno (estatal y municipal) y también del Ministerio Público Estatal, de no adoptar medidas más duras contra las empresas para no sugerir que Maranhão es un lugar hostil para las inversiones privadas. La investigación realizada por la FIDH identificó el inicio de investigaciones civiles, en especial por parte del Ministerio Público de Maranhão, para indagar sobre problemas asociados a la contaminación causada por las siderúrgicas y al acompañamiento de los controles medioambientales del organismo responsable de la concesión de licencias. Sin embargo, a diferencia de la naturaleza de la actuación en el proceso de reasentamiento, aquí las iniciativas son puntuales, no concluyentes, no suponen la existencia de una estrategia para hacer frente al problema y no tuvieron mayores efectos prácticos, como habría sido una mejora de la conducta de las empresas o incluso el inicio de acciones judiciales.

Además de los estudios elaborados como resultado del esfuerzo de la propia comunidad, **las instituciones no pudieron identificar la existencia de ninguna iniciativa de peso en relación a la producción de información relevante sobre estos aspectos de la contaminación causada por las siderúrgicas.** Además, la Sema, órgano responsable de la concesión de licencias y del control de las empresas de Maranhão, trabaja principalmente con datos de auto-vigilancia de las empresas y con realización de visitas de campo puntuales, para las cuales dispone de instrumentos insuficientes para llevar a cabo una vigilancia efectiva de la contaminación en todas sus dimensiones. La calidad del aire, por ejemplo, no se vigila por falta de equipos adecuados. Aunque desde el punto de vista institucional se hayan observado avances importantes en la mejora del control ambiental respecto de las siderúrgicas, en especial, a partir del Decreto 29669/2013 y de la descentralización del control a través de la autorización por parte de la Secretaría Municipal de Medio Ambiente, las informaciones obtenidas permiten afirmar que no existe un abordaje estratégico de este problema por parte de las autoridades públicas.

Así, en nombre de la preservación de los intereses económicos, se acepta la violación de los derechos. El mayor síntoma de este problema reside en el hecho de que las instituciones públicas y privadas entrevistadas y consultadas actuaron de forma que no se exigió un reconocimiento de la responsabilidad sobre los problemas causados. Las medidas que más avanzaron se dieron en el ámbito de la cooperación, a través del establecimiento de compromisos y de iniciativas voluntarias. **En este sentido, cualquier medida de reparación integral deberá vencer esta idea equivocada de que proteger los derechos de las comunidades afectadas supone oponerse al desarrollo y al progreso.**

En el informe de 2011 también se presentaron **recomendaciones específicas para las empresas sobre la adopción de medidas para remediar los impactos generados por la contaminación para los habitantes de Piquiá y la toma de todas las medidas necesarias para identificar y prevenir potenciales impactos negativos sobre los derechos humanos y el medio ambiente.**

El apoyo económico del Sifema y de Vale S.A., a través de la Fundación Vale, al proceso de reasentamiento supuso un importante paso para el proceso de reasentamiento. Sin embargo, estos apoyos se prestaron sin el necesario reconocimiento de la responsabilidad por las violaciones cometidas, ni

directa ni indirectamente. El apoyo de las empresas se caracteriza, por lo general, por ser una iniciativa de responsabilidad social y no de responsabilización directa por las violaciones de derechos, lo que es contrario a la perspectiva de reparación integral de las violaciones. Además, cabe señalar que la actuación de las empresas fue resultado directo de la movilización directa de la comunidad de Piquiá y de la presión ejercida en diferentes niveles de actuación. En lo que respecta a la persistencia de los problemas ambientales, se observa una falta de iniciativa para ajustar las instalaciones para responder adecuadamente a las restricciones previstas. Las empresas se limitan a actuar cuando les interesa o cuando no pueden eludir la obligación de hacerlo.

En lo que atañe a la instauración o adaptación de mecanismos internos para poder recibir y tratar quejas sobre violaciones de derechos y para la resolución de conflictos extrajudiciales, Vale S.A. fue la única empresa que respondió a las preguntas de la FIDH. Los representantes de la empresa presentaron los canales institucionales de información, como líneas de teléfono gratuitas y su sistema de defensoría, que también pueden utilizar los proveedores. La presentación fue realizada por los técnicos de «relaciones con la comunidad» como un intento de la empresa de establecer una relación directa y de confianza con las comunidades. Destacaron las iniciativas que se están tomando para mejorar las herramientas existentes, a partir de la incorporación de la tecnología –la posibilidad de enviar fotos desde un celular, por ejemplo– y de la atención manteniendo el anonimato de las personas que realicen las denuncias. Sin embargo, no manifestaron ninguna disposición, ni tan siquiera preocupación, por la inclusión de los miembros de la sociedad o de las autoridades públicas en algún órgano de seguimiento del funcionamiento de estos canales de denuncia.

El informe de 2011 también realiza **una recomendación directa a las empresas para que se abstuviesen de emprender cualquier tipo de acción –incluso judicial– que tenga como objetivo intimidar y calumniar a las personas que actúan en defensa de los derechos humanos de las personas afectadas por sus negocios.** En respuesta, Vale afirmó que no lleva a cabo ninguna práctica intimidatoria y apenas utiliza el derecho a protegerse (y a proteger su propiedad) en situaciones de conflicto. De este modo, presenta una visión diametralmente opuesta a la de la perspectiva de derechos humanos en relación al papel de sus defensores. La Rede Justiça nos Trilhos, por ejemplo, ha realizado un seguimiento a lo largo de dos años de los diferentes procesos judiciales de Vale contra líderes de las comunidades afectadas por violaciones cometidas por las actividades mineras a lo largo del Corredor de Carajás. Estas comunidades manifestaron su protesta por las violaciones sufridas, en la mayor parte de los casos de forma totalmente legítima. En algunos casos, los líderes procesados por Vale ni siquiera estaban directamente implicados en las protestas.

B. La salud y el medio ambiente están comprometidos

Retomando el gráfico 4, la segunda constatación a la que nos conduce es que **todas las recomendaciones relacionadas con el «Derecho a la salud y a un medio ambiente saludable» se calificaron como «no cumplidas».** Este indicador es un reflejo directo tanto de la persistencia de los problemas causados por la contaminación de las siderúrgicas sobre la vida de la comunidad de Piquiá, como también de la inacción de los poderes públicos y de las empresas para lograr que se alcancen soluciones efectivas. En relación al **derecho a la salud y a un medio ambiente saludable**, en 2011 la FIDH, JnT y Justiça Global pusieron de manifiesto la necesidad de que el Estado evaluase inmediatamente el grado de conformidad con los requisitos de las autorizaciones ambientales actuales, suspendiendo la concesión de nuevas licencias para las compañías mineras y plantas de carbón de Ferro Gusa Carajás en Açailândia hasta que se lleven a cabo procesos de evaluación adecuados.

En las respuestas enviadas a la FIDH, el Gobierno de Maranhão reconoció, a través de la Sema, que las empresas siderúrgicas no cumplen las condiciones impuestas por las licencias de actividad. En efecto, desde 2012 ninguna empresa logró que se renovase su licencia. Por otro lado, entre 2010 e 2017, no se ha producido la anulación de licencias ambientales. La Sema afirma que emite informes a partir de los datos de seguimiento facilitados por las propias empresas. Problemas graves como la persistencia del patio de escoria a cielo abierto o el incumplimiento, en algunos casos, de los equipos de control de emisiones atmosféricas son ejemplos flagrantes de las causas de las violaciones del derecho a la salud y al medio ambiente saludable de la población local.

Lo que permite a las siderúrgicas continuar en funcionamiento es el instrumento de la prórroga automática. Es decir, la constatación de las irregularidades no ha sido suficiente para interrumpir el funcionamiento y las sanciones aplicadas se han revelado ineficaces para abordar la cuestión.

La nueva planta de acería de Gusa Nordeste –Aço Verde Brasil (AVB)– se inauguró en diciembre de 2015 a pesar del hecho de que las siderúrgicas estaban operando, ya en aquel momento, vulnerando las condiciones de la autorización ambiental, gracias a la prórroga automática. Por lo tanto, la inauguración se realizó a pesar de que no se hubiera concluido el proceso de reasentamiento de Piquiá de Baixo y sin tener en cuenta las irregularidades que ya existían en las siderúrgicas. El 4 de abril de 2018 el equipo de la FIDH atestiguó los inconvenientes causados por el vuelco de un camión de la empresa Gusa Nordeste que transportaba arrabio líquido a una temperatura de aproximadamente 1.300°C. Se hizo un agujero en el enorme recipiente que contenía arrabio incandescente y el material llegó a la carretera BR-222, delante de varias casas e del comercio local de la comunidad. Poco después, el camión se incendió. El transporte de arrabio incandescente entre las instalaciones de Gusa Nordeste y Aço Verde Brasil es hoy una de las mayores preocupaciones de la comunidad Piquiá de Baixo.

Las recomendaciones del informe de 2011 también destacaron con firmeza la necesidad de que el Estado reforzase el sistema de vigilancia del impacto ambiental del sector minero y metalúrgico, de conformidad con la legislación brasileña, a través de una coordinación más estrecha entre los diferentes órganos y las distintas medidas públicas, así como mediante la instalación inmediata de equipos para vigilar la calidad del aire y prevenir emisiones permanentes causadas por la extracción de metales, las empresas y las plantas de carbón.

Cabe destacar que la Ley Complementaria nº 140, de 8 de diciembre de 2011, que define las competencias entre los diferentes órganos ambientales, retiró al Ibama y atribuyó a la Sema la competencia de vigilar y controlar la actividad de las empresas siderúrgicas de Maranhão. Es decir, se produjo una descentralización de la competencia, que pretendía dar mayor agilidad a los procedimientos de concesión de licencias, vigilancia y control que, en este caso, ha resultado inocua, si tenemos en cuenta el carácter poco firme de la actuación de la Sema frente a las siderúrgicas. La actuación del Ibama y del ICMBio se limita a situaciones que afectan a ámbitos de competencia federal (como los territorios indígenas, las reservas forestales, etc.) o a instancias del propio órgano estatal o de la Fiscalía del Estado.

Cabe destacar que en 2013 la Ordenanza 111/2008 se transformó en el Decreto 29.669/2013, lo que, en teoría, aumenta su fuerza ya que este pasa a ser aplicado por la Sema en el trabajo de vigilancia de las siderúrgicas. Sin duda, esto supone un avance. Sin embargo, la propia Sema afirmó, en la reunión presencial realizada el 3 de abril de 2018 y en el documento enviado el 8 de mayo del mismo año, que las siderúrgicas no respetaron ni siquiera la mitad de lo establecido en el Decreto. La Sema afirma que ha aplicado las sanciones adecuadas, pero hasta ahora no ha indicado cuáles han sido exactamente, cuándo se han aplicado y si han sido cumplidas efectivamente.

Según la Sema, no se instalaron los sistemas de vigilancia adecuados. La Sema califica de «pendiente» el cumplimiento del Decreto 29.669/2013 en su «artículo 7º - Envío de informes semestrales» para las dos siderúrgicas que continúan funcionando. Otro aspecto pendiente, también según la Sema, es la implantación por parte de las siderúrgicas de los Planos de Gestión de Residuos Sólidos (PGRS). Las empresas presentaron sus PGRS pero, después de analizarlos, no se aprobaron.

En relación a las políticas públicas de salud, el Ayuntamiento de Açailândia, a través de su Secretaría de Salud, todavía no estaba sensibilizado en relación a la situación concreta de las enfermedades de los miembros de la comunidad de Piquiá. La representante de la Concejalía Municipal de Salud afirmó, durante la reunión presencial realizada el 5 de abril de 2018, que no veía la necesidad de adoptar medidas específicas para abordar el caso, como la notificación obligatoria de las enfermedades respiratorias, y no presenta una estrategia para hacer frente a las cuestiones referidas por los habitantes. Para la Secretaría Municipal de Salud de Açailândia, a pesar de estar próxima a un polo siderúrgico, Piquiá de Baixo es una comunidad como cualquier otra del municipio. Así, la definición de la magnitud y la calidad de las políticas públicas de salud para la comunidad se realiza en función de variables cuantitativas, como el número de habitantes.

El informe de 2011 destaca la obligación de las empresas de cumplir rigurosamente con las leyes brasileñas vigentes sobre medio ambiente, derechos humanos y trabajo y de cumplir con las normas internacionales relativas a la responsabilidad de respetar todos los derechos humanos en el ámbito de sus actividades.

Vale informó a la FIDH que elaboró su Política Global de Derechos Humanos en 2009, de acuerdo con las Directrices de Derechos Humanos y Empresas de la ONU, y que en 2013 revisó su política para que se ajustase igualmente a los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos de las

Naciones Unidas. A partir de la Política y los Principios Rectores, Vale estableció un sistema de gestión en la materia, centrado en los procesos: política, evaluación, integración, vigilancia y presentación de informes, y en los mecanismos de quejas y reclamación. Vale también informó que pretende establecer relaciones con proveedores que compartan los mismos principios y valores que la empresa. La minera afirma que pretende divulgar la concienciación y el respeto de los derechos humanos a lo largo de su cadena de valor, lo que incluye la adopción de cláusulas contractuales legales y la documentación que demuestre el cumplimiento de la ley.

Sin embargo, a lo largo de este informe, se presentaron datos que demuestran que las siderúrgicas de Açailândia, que forman parte de la cadena minero-siderúrgica, no cumplen íntegramente las condiciones de la licencia ambiental y desde hace seis años no logran renovar sus licencias debido a la falta de cumplimiento de las condiciones y a la persistencia de los problemas ambientales, así como por estar implicadas en otras denuncias de graves violaciones de los derechos humanos. Además, en 2015, las siderúrgicas Viena S/A y Ferro Gusa do Maranhão Ltda (Fergumar), que operan en Açailândia, entraron en la «lista sucia» del trabajo esclavo. Las empresas fueron descubiertas *in fraganti* explotando mano de obra asimilable a la esclava en sus empresas productoras de carbón, situadas en el estado de Tocantins.

Ante estos hechos, es necesario preguntarse en qué medida una simple adhesión por parte de las empresas a los protocolos internacionales de sostenibilidad y derechos humanos representa, en especial para los habitantes de las comunidades afectadas, una garantía eficaz para enfrentarse al patrón de violación de derechos por parte de estas empresas.

Según Vale, los proveedores de servicios firman en el acto del contrato con Vale un Código de Ética y Conducta de Proveedores, que presenta los principios y valores de la empresa y prohíbe la utilización del trabajo infantil y forzado o asimilable al esclavo. En caso de que no se respeten los derechos humanos y que las autoridades gubernamentales lo comprueben, así como los mecanismos previstos por la legislación, se informa al proveedor para que se adopten medidas correctivas. Cuando no se toman dichas medidas, la empresa tiene derecho a rescindir la relación comercial que proceda. Los proveedores de Vale también deben seleccionar socios comerciales que operen de acuerdo a la legislación laboral y a estándares éticos compatibles con las premisas definidas en el Código de Conducta de los Proveedores. La supervisión de la «lista sucia» del trabajo esclavo del Ministerio de Trabajo y Empleo también forma parte del proceso de registro de proveedores potenciales.

Vale también informó que alienta a sus proveedores a que conozcan y actúen de acuerdo a los pactos, acuerdos, tratados y convenios internacionales aplicables en su sector de actuación, tales como la Declaración Universal de Derechos Humanos de la ONU, los Principios del Pacto Mundial y las Normas de Desempeño del IFC, las directrices del Consejo Internacional de Minería y Metales (ICMM), así como las legislaciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

C. ¿Información para qué?

Por último, el gráfico 4 también demuestra que el 40% de las recomendaciones dirigidas a garantizar el «**Derecho a la información**» se calificaron como «poco cumplidas», es decir, que se les dedicó alguna medida, aunque fuese puntual y sin continuidad. El análisis refleja sobre todo las medidas tomadas por las empresas y por el BNDES para mejorar sus mecanismos de transparencia. Como veremos más adelante, sin embargo, **un mayor acceso a la información no ha demostrado ser suficiente para evitar las violaciones de derechos**, en especial, para que las empresas contaminadoras respeten las pautas mínimas establecidas por la legislación, como demuestra la investigación.

En relación al **derecho a la información**, la FIDH, Jnt y Justiça Global exigieron en el informe de 2011 que el Estado informase debidamente a la población, especialmente a las personas afectadas o potencialmente afectadas, de los impactos de las empresas minero-siderúrgicas en el territorio de Açailândia, por medio del acceso a las informaciones contenidas en las licencias ambientales y de la organización de audiencias públicas anuales realizadas por el Ministerio Público del Estado de Maranhão.

El equipo de investigación de la FIDH no encontró información sobre audiencias públicas respecto a la relación entre empresas y comunidades que hayan sido realizadas en el periodo analizado. La última audiencia pública, realizada por el Ministerio Fiscal, tuvo lugar en 2010.

Tanto el Ministerio Fiscal como la Defensoría Pública informaron durante las reuniones presenciales celebradas los días 2 y 4 de abril de 2018, respectivamente, que había solicitado información a los órganos competentes sobre el cumplimiento de las condiciones previstas en la concesión de licencias y de otros esfuerzos para respetar estos instrumentos legales. Ambos informaron que no habían recibido respuestas de la Sema a sus solicitudes. Sin embargo, tanto el Ministerio Fiscal como la Defensoría parecen actuar en esta materia de forma pasiva, únicamente cuando se les provoca, sin una estrategia bien definida.

A su vez, del Gobierno de Maranhão no presentó informaciones sobre iniciativas para facilitar el acceso a las informaciones contenidas en los procesos de concesión de licencia ambiental. De este modo, no se dio seguimiento a algunas propuestas de medidas presentadas en el informe de 2011, como la creación de un banco de datos y la digitalización de documentos, de manera que se tenga la capacidad de entregar información en un tiempo razonable a cualquier ciudadano o ciudadana, y la mejora de la incorporación de estas informaciones en el Portal Nacional de Concesión de Licencias Ambientales.

En su defensa, el Gobierno del estado argumenta que el gran avance en relación a la transparencia y en el acceso a la información habría sido obra de la Defensoría General del Estado. La entrevista presencial ofrece más elementos. Un técnico de la Sema afirma que las dificultades para la publicitación de las informaciones se deben a la falta de estructura de la Secretaría: «la dificultad de mantener actualizado y de poner a disposición la información ocurre porque no supervisamos solo Piquiá de Baixo, sino que supervisamos el estado entero. Así, es prácticamente imposible publicar todos los informes en el sitio virtual». Por otro lado, garantizan que el acceso a los documentos está permitido a cualquier ciudadano o ciudadana y que han respondido a todas las solicitudes realizadas por instituciones. Esta información contradice al Ministerio Público de Maranhão, a la Defensoría Pública de Maranhão, a ACMP y a la Rede Justiça nos Trilhos, a las que también se escuchó en esta investigación.

Otro aspecto relacionado con el derecho a la información, objetivo de las recomendaciones de 2011, **se refiere a la necesidad promulgar y mejorar la legislación en materia de divulgación financiera, para que los requisitos sobre la divulgación de los riesgos que no se consideran «materiales» sean más exigentes**, entre otras, la divulgación por parte de las empresas de los riesgos e impactos de sus actividades y operaciones sobre los derechos humanos y el medio ambiente, de conformidad con los parámetros relevantes. No se encontraron informaciones respecto a avances recientes en términos de legislación sobre divulgación financiera que permitan evaluar el cumplimiento de esta recomendación. En el análisis de las resoluciones y de las normas de la Comisión de Valores Mobiliarios (CVM), órgano competente para la regulación del sector financiero en Brasil, no se halló ninguna información específica al respecto. Las normas consultadas únicamente se refieren a la divulgación de «actos u hechos relevantes», sin mayores calificaciones.

A su vez, en 2015, el BNDES perfeccionó su política de transparencia, permitiendo el acceso a informaciones financieras hasta entonces consideradas confidenciales, como las tasas de intereses de cada contrato, los valores, los plazos y las garantías ofrecidas. La medida permitió también el acceso a las operaciones indirectas automáticas, contratadas por empresas junto a agentes financieros de transferencia de recursos. Así, a través del portal «BNDES Transparente» fue posible constatar que las empresas siderúrgicas productoras de arrabio de Açailândia tuvieron acceso a recursos del banco a través de esta modalidad de préstamo indirecto. Tal como ya se ha expuesto, según el BNDES, los agentes financieros autorizados a transferir recursos de operaciones indirectas automáticas deben contar con políticas internas coherentes con la política de responsabilidad social y ambiental del propio BNDES. Sin embargo, esto sigue sin ser suficiente para evitar que las siderúrgicas de Açailândia operen con prácticas socioambientales irresponsables.

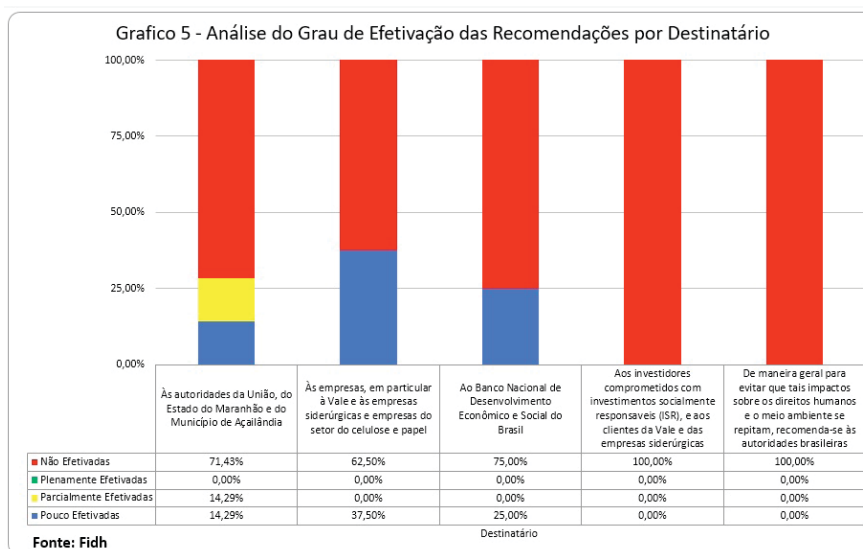
El informe de 2011 hace un llamamiento a las empresas para que actúen con transparencia, incluso a través de la divulgación de información completa y correcta en materia social, ambiental y de gobernanza corporativa destinada a los accionistas, lo que incluye las problemáticas aquí señaladas. Vale publica anualmente el Informe 20F y el Informe de Sostenibilidad, que aborda las cuestiones sociales y ambientales. También son publicadas las respuestas referentes a alegaciones recibidas en el sitio de Business and Human Rights Resource Center.

D. El Estado paga por los daños producidos por las siderúrgicas

El gráfico 5 permite observar el grado de respuesta a las recomendaciones comparando los distintos destinatarios de las mismas. Las recomendaciones del informe de 2011 se dirigían a los siguientes órganos:

- El Estado: poder Ejecutivo federal, estatal y municipal, y poder judicial, especialmente al Ministerio Público del Estado de Maranhão y a la Defensoría Pública del Estado de Maranhão.
- Las empresas: las empresas de la cadena productiva minero-siderúrgica, tanto Vale S.A. como las siderúrgicas y las empresas de papel y celulosa con actividad en Açailândia.
- El agente financiador: el Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).
- La cadena productiva: inversionistas privados y socios comerciales de las empresas investigadas.

Como se puede observar, las recomendaciones calificadas como «parcialmente cumplidas», y que reflejan los avances más consistentes en relación a las medidas necesarias para remediar las violaciones de derechos, se concentran en las instituciones públicas. Esto significa que, en el caso que nos ocupa, es el Estado quien está asumiendo la mayor parte de responsabilidad por las violaciones cometidas por las empresas privadas. Otro aspecto importante es que la suma de las recomendaciones calificadas como «parcialmente cumplidas» o «poco cumplidas» no superó el 50% para ninguno de los destinatarios. Las acciones relatadas por Vale S.A. y por el BNDES que fueron calificadas como «poco cumplidas» son emblemáticas de la dificultad asociada a la posibilidad efectiva de introducir buenas prácticas a lo largo de la cadena productiva y de los proveedores. El caso del polo siderúrgico de Piquiá es un ejemplo claro de esta cuestión: la adhesión a los protocolos internacionales de sostenibilidad y de derechos humanos o de perfeccionamiento de los canales institucionales de información y de los mecanismos de presentación de quejas, aunque no hayan producido efectos prácticos para los habitantes de las comunidades afectadas.



Un análisis sobre el grado de realización de las recomendaciones del informe de 2011 demuestra que la perspectiva de los actores públicos y privados sobre la actuación en procesos de remediación de las violaciones de derechos es bastante restrictiva y selectiva. Los escasos avances identificados reflejan medidas de promoción de ampliación del acceso a la información pública o del propio proceso de reasentamiento de la comunidad afectada, mientras que esto último será costado principalmente con recursos públicos y no de las empresas que han violado los derechos de la comunidad. Se trata de acciones que no han supuesto costos —ni económicos ni de imagen— importantes o a largo plazo a los empresarios. Este sería el caso, por ejemplo, de un proceso de reparación integral del derecho a la salud y al medio ambiente saludable a partir del reconocimiento público de los efectos provocados por las siderúrgicas y las violaciones de los derechos de las comunidades afectadas. Existe, por lo tanto, una selección de los derechos admitidos para las comunidades afectadas, siempre que estos no supongan costos para los agentes privados, aunque estos sean los causantes de los problemas y los violadores de los derechos.

7. Consideraciones Finales

El debate internacional sobre violaciones de derechos humanos por empresas encuentra en el caso de la comunidad de Piquiá un ejemplo emblemático. Esta investigación de actualización del informe de 2011 constató que, siete años después, el cuadro de los factores causantes de las violaciones de derechos individuales y colectivos permanece inalterado. En este sentido, llama la atención el hecho de que ninguna de las 39 recomendaciones haya sido “plenamente cumplida” y que en el 74,4% de las mismas no se haya producido ningún avance en relación a lo que fue recomendado. La inacción, tanto del poder público, que posee la capacidad de fiscalizar y autorizar el funcionamiento de las empresas, como de las empresas violadoras de los derechos de la comunidad, es flagrante.

La participación de las empresas en los esfuerzos por dar viabilidad al reasentamiento de la comunidad, sin duda, es importante. Sin embargo, en la medida en que no se vio acompañada por el reconocimiento de su responsabilidad por las violaciones de derechos, habilita un margen para que las violaciones continúen, tanto en Açailândia como en otros lugares, que son enclaves del desarrollo económico.

Es precisamente sobre este aspecto de la adhesión voluntaria en donde reposan buena parte de las críticas a los protocolos internacionales, tales como los Principios Rectores de las Naciones Unidas. Su carácter no vinculante, despojado de reconocimiento de responsabilidad, acaba permitiendo a las empresas continuar adoptando prácticas violadoras de derechos, a pesar de su adhesión a estos protocolos, por el hecho de que difícilmente se les exigirán responsabilidades por ello. En este sentido, son fundamentales las decisiones en primera y segunda instancia de la justicia de Maranhão, que reconocen la responsabilidad de las empresas siderúrgicas por los problemas causados en Piquiá. Y, de la misma manera, de las instancias superiores que ya confirmaron la decisión para 13 de las 21 acciones de reparación a los habitantes de la comunidad. Se espera que la misma decisión se mantenga para el resto de las acciones que esperan ser juzgadas lo antes posible.

En este mismo sentido, se calificaron como “poco cumplidas” las diferentes iniciativas identificadas por la investigación para una mayor transparencia de los actores públicos y privados. **El mayor acceso a la información no impidió que las empresas siderúrgicas recibieran recursos públicos -del banco del Noreste y del BNDES- y continuaran operando al margen de la legislación ambiental.** La investigación constata una diferenciación de derechos, como si el derecho a la información y al reasentamiento fueran protegidos, al mismo tiempo que el derecho a la salud y al medio ambiente saludable no lo son, en la medida en que representa costos mayores y compromisos a largo plazo para las empresas. La investigación constató además que, aunque las empresas sean las responsables por las violaciones de derechos, el Estado ha sido el que ha soportado los costos de reparación de los mismos.

Finalmente, la actual tendencia hacia una mayor flexibilización de la legislación sobre la concesión de licencias ambientales en Brasil volverá aún más frágiles las ya precarias estructuras de las secretarías estatales y municipales, como es el caso del Estado de Maranhão y del municipio de Açailândia. Es necesario garantizar las condiciones para que los cuadros técnicos de estas secretarías actúen con autonomía e independencia en el cumplimiento de sus deberes. Llama la atención el carácter pasivo en la actuación de los órganos ambientales en relación con la fiscalización de los emprendimientos contaminantes. Es necesario estructurar una estrategia para hacer frente a este problema. Si la construcción de un consenso para la resolución de problemas como la contaminación se revela la mayoría de veces más efectiva, en situaciones como la de las siderúrgicas de Açailândia, será necesario que el Estado la negocie con estrategias más firmes. El funcionamiento de las siderúrgicas en Açailândia lleva seis años sin renovación de licencia y demuestra de manera firme la inacción de la Secretaría Estatal de Medio Ambiente y del Ministerio Público del Estado de Maranhão, como responsable por velar por el cumplimiento de la legislación.

Si bien se identificaron avances consistentes en 7,7% de las recomendaciones y en 17,9% se identificaron únicamente respuestas puntuales y sin continuidad, esto se debe en buena medida a la actitud de la comunidad de Piquiá. Aunque el reasentamiento aún no se haya concretado, el equipo responsable de la realización de este informe consiguió percibir un cambio significativo de lugar, por al menos desde el punto de vista subjetivo. La comunidad de Piquiá de Baixo abandonó el lugar de víctima para ocupar el lugar de sujeto y protagonista de su lucha. **Este informe muestra cómo la comunidad ha sabido construir su protagonismo, orientar y no ser orientada y cómo tampoco esperó pasivamente que las instituciones públicas y privadas resolvieran sus problemas.**

8. Recomendaciones

A pesar de que los derechos humanos están expuestos a riesgos y presiones y muchas veces son ignorados ante las necesidades de expansión de la industria minera, están claramente establecidos en la Constitución Federal, sobre todo, la legislación ambiental, el derecho a una vivienda digna y el derecho a protestar, así como en otros mecanismos de regulación de esos derechos, tales como el Programa Nacional de Derechos Humanos-3 (PNDH-3), la Política Nacional de Desarrollo Sostenible de los Pueblos y las Comunidades Tradicionales (PNPCT), el Estatuto de Igualdad Racial (EIR), el Estatuto del Niño y el Adolescente (ECA), la Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional (LDB), las políticas nacionales de promoción de los derechos de las mujeres y las demás conquistas institucionales destinadas a la protección y la defensa de sectores históricamente vulnerabilizados. Dichos derechos también están ampliamente recogidos en los diferentes acuerdos de los cuales Brasil es signatario, como el Convenio 169 de la Organización Internacional de Trabajo (OIT), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), además de los convenios y pactos internacionales para la promoción de la igualdad racial y de género.

A partir del diagnóstico anteriormente presentado, que indica la persistencia de los problemas a los que se enfrentan las comunidades afectadas por las actividades del Polo Siderúrgico de Açailândia, y del bajo grado de cumplimiento de las recomendaciones del informe elaborado en 2011, la Federación Internacional de Derechos Humanos (FIDH) y la red Justiça nos Trilhos (JnT) reiteran la necesidad de que el Estado brasileño y las empresas cumplan las 39 medidas recomendadas en el informe anterior. En este sentido, continuaremos con nuestro compromiso de sacar adelante una agenda de incidencia para que las recomendaciones que hicimos hace ya ocho años se atiendan de forma efectiva. Además de todo esto, teniendo en cuenta la urgencia de las comunidades afectadas debido a la gravedad de las violaciones de derechos documentadas, la FIDH y Justiça nos Trilhos realizan las siguientes recomendaciones:

Recomendaciones al Estado brasileño

Nuestras organizaciones recomiendan al Estado brasileño:

1. Que constate las violaciones de derechos humanos de la comunidad de Piquiá y que, además, reconozca mediante cartas de dignificación a los habitantes de esa comunidad como afectados por las actividades de la siderurgia y la minería y que, de este modo, se les asegure su derecho a un recurso efectivo, inclusive el derecho a medidas de reparación integral;
2. Que reconozca su responsabilidad por no haber prevenido, mitigado o sancionado a las empresas por todas las violaciones de derechos humanos denunciadas por la comunidad de Piquiá, así como por las organizaciones que la apoyan, y por no haber exigido una reparación justa y rápida;
3. Que el Estado reconozca la responsabilidad de las empresas por las violaciones de los derechos humanos de la comunidad de Piquiá, por medio de una resolución o de otro acto que pueda lograr dicho fin;
4. Que le poder judicial otorgue prioridad, dicte sentencia y la aplique con celeridad en las acciones judiciales por daños morales y materiales iniciadas en 2005 por habitantes de Piquiá de Baixo contra Gusa Nordeste S.A., así como el resto de acciones iniciadas por los mismos motivos por otros habitantes de Piquiá posteriormente, contra esa y otras empresas o entes públicos, en relación a los diversos problemas de salud y demás daños causados por la contaminación;
5. Que la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales de Maranhão, órgano responsable de la concesión de licencias ambientales y del control de las actividades de siderurgia en aquel estado, inicie procedimientos administrativos de investigación y sanción eficiente, con plazos razonables. Y que, si se constatan violaciones, imponga sanciones efectivas y disuasorias, estableciendo plazos específicos e imperativos para que las empresas se ajusten

a las normas legales ya establecidas, permitiendo de ese modo que las comunidades tengan acceso a reparación por los daños causados;

6. Que la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales de Maranhão, deje de admitir como válidas, a efectos de aprobación y renovación de las licencias ambientales, las acciones de autovigilancia de las empresas contaminantes y garantice la actuación de un cuerpo técnico capacitado e independiente para la supervisión de las actividades de estas empresas. Paralelamente, que se defina una rutina de control periódica e independiente, que tenga en cuenta las informaciones contenidas en las denuncias realizadas por las comunidades afectadas;
7. Que se establezca una mesa de diálogo entre la Associação Comunitária dos Moradores de Piquiá (ACMP), las compañías siderúrgicas que actúan en Piquiá, la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales de Maranhão (Sema), la Prefeitura Municipal de Açailândia y el Ministerio Público del Estado de Maranhão (MP-MA) para el establecimiento de un calendario en el que se definan plazos para que las siderúrgicas cumplan las normas ambientales en general, incluido lo establecido en el Decreto 29.669/2013 del Estado de Maranhão;
8. Que se cree un grupo de trabajo que garantice una conexión permanente entre la Fiscalía de Açailândia, el Centro de Apoyo Operativo de Medio Ambiente y Patrimonio Cultural del Ministerio Público del Estado que actúa desde São Luís, la Fiscalía de la República en Imperatriz y la Fiscalía Federal de los Derechos del Ciudadano (PFDC), con sede en Brasília;
9. Que la Defensoría Pública del Estado de Maranhão (DP-MA) o el Ministerio Público del Estado de Maranhão (MP-MA) establezca una mesa de diálogo con la Secretaría Municipal de Salud de Açailândia y demás órganos afines sobre la necesidad urgente e mejora de los servicios de salud de los habitantes de Piquiá de Baixo;
10. Que el MP-MA convoque y coordine el grupo de intermediación entre la ACMP y la Caixa Econômica Federal (CEF) y el Ministerio de la Ciudadanía para el seguimiento del proceso de reasentamiento de los habitantes de Piquiá de Baixo y, más específicamente, de la ejecución del proceso de construcción del nuevo barrio, minimizando los riesgos potenciales de inviabilización del proceso asociados a nuevos estancamientos burocráticos o de otro tipo que puedan causar un retraso en la transferencia de recursos a la ACMP;
11. Que el MP-MA convoque y coordine el grupo de intermediación entre la ACMP y el gobierno del Estado de Maranhão para el seguimiento del compromiso firmado el 23 de noviembre de 2017 para la construcción de equipamientos públicos en la zona de reasentamiento, como guarderías, escuelas, centro de salud y pistas polideportivas, tan pronto como dé comienzo la construcción de las nuevas viviendas;
12. Se recomienda al Grupo de Trabajo sobre Empresas y Derechos Humanos de la Fiscalía Federal de los Derechos del Ciudadano (PFDC) del Ministerio Público Federal (MPF), que realice un seguimiento del caso de Piquiá por ser emblemático de las violaciones de derechos humanos causadas por empresas en Brasil. Así, se espera alentar el desarrollo de estrategias concretas para fortalecer la capacidad de las comunidades de iniciar acciones judiciales o administrativas con la finalidad de responsabilizar a las empresas que, a través de sus actividades o de sus relaciones comerciales, cometen o contribuyen directa o indirectamente a que se produzcan violaciones de derechos humanos;
13. Que el Estado brasileño, a través del Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE) o del Ministerio de Derechos Humanos responda satisfactoriamente y en los plazos establecidos a las preguntas realizadas por los órganos internacionales de protección de derechos humanos sobre el caso de Piquiá y garantice que los diferentes órganos del Estado den respuestas concretas a las recomendaciones de este informe y del informe de 2011;
14. Que, si fuere necesario, sean tomadas medidas con el fin de complementar los recursos resultantes de la brecha del presupuesto de la obra debido a la diferencia de precios entre la tabla de referencia (SINAPI) y los valores del mercado y, sobretudo, la inflación observada en el período entre la presentación del proyecto y de su presupuesto (abril/2017), su aprobación y

contratación (septiembre/2018) y el desembolso de los recursos y la efectiva realización de la obra (a partir de noviembre 2018);

15. Que sean tomadas medidas con el fin de evitar que los habitantes que serán reasentados se vean obligados a asumir una deuda para el pago de la contraparte en dinero prevista para los beneficiarios del Programa Minha Casa Minha Vida.

Recomendaciones a las empresas y al BNDES

16. En nombre del derecho a la verdad y a la memoria, la comunidad de Piquiá exige la inmediata retractación por medio de una declaración pública de las empresas en relación a la forma alejada de la verdad en que han contado la historia de la comunidad. En esta declaración pública deberá constar una petición de disculpa y el reconocimiento público de su responsabilidad por los daños ambientales y las violaciones de derechos cometidas;
17. En relación a las violaciones causadas por el patio de escoria de la empresa Gusa Nordeste S.A., con desechos incandescentes, que se establezca un calendario para la retirada de dichos desechos de las proximidades de la comunidad, de acuerdo con la Política Nacional de Residuos Sólidos (Ley nº 12.305/10). Hasta ese momento, que se construya un muro que impida, de modo definitivo, la entrada de personas y animales en el área, y que se identifique la zona de forma adecuada, con placas de seguridad situadas en sitios visibles y de fácil comprensión, se implante un cinturón verde en dicha zona y se instalen dispositivos que minimicen la dispersión de los materiales particulados;
18. En relación al transporte de arrabio incandescente por la carretera BR-222, que las empresas eviten operar sin la debida licencia ambiental, que el transporte se realice por una ruta diferente, evitando el tráfico por la BR-222 y otras calles con viviendas habitadas, eliminando así el riesgo de daños a la población. Se recomienda que las empresas definan, y comuniquen a las comunidades afectadas, un plan de emergencias para las situaciones de riesgo y que realicen las inversiones necesarias en equipos;
19. A las empresas mineras, siderúrgicas y al Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), que se comprometan con la mejora de sus políticas de inducción y de buenas prácticas de sus cadenas productivas y de transparencia para que estas sean capaces de producir efectos prácticos en la vida de las comunidades afectadas. Las instituciones públicas y privadas deben ser capaces de traducir los compromisos adquiridos en medidas concretas para identificar, prevenir, mitigar y responsabilizarse de los impactos negativos sobre los derechos humanos producidos por sus actividades o financiamientos. Estos procesos se deben realizar con la participación significativa y directa de los afectados por las violaciones de derechos;
20. Que el BNDES incluya a Siderúrgica Viena S.A. y a Gusa Nordeste S.A en su auditoría por muestreo realizada en las operaciones indirectas automáticas y que proceda con la debida diligencia, de modo que garantice que sus clientes respetan las normas internacionales de derechos humanos y de protección del medio ambiente antes de la aprobación de cualquier tipo de financiamiento. Esto puede eventualmente significar que el banco se abstenga de financiar proyectos de la cadena productiva de la minería hasta que se obtengan garantías suficientes de que este financiamiento no contribuye directa o indirectamente a violaciones de derechos humanos y del medio ambiente.

Mantengamos los ojos abiertos

Director de la publicación:

Dimitris Christopoulos

Jefe de redacción:

Éléonore Morel

Texto:

Gabriel Strautman

Equipo sobre el terreno:

Gabriel Strautman,
Lanna Luiza and
Melisanda Trentin

Revisión:

Daniilo D'Addio
Chammas, Dario
Bossi, Maria Isabel
Cubides and
Patrícia Bonilha

Coordinación:

Daniilo D'Addio
Chammas and
Maria Isabel
Cubides

Diseño:

FIDH/CBT

fidh

Determinar los hechos - Misiones de investigación y de observación judicial

Apoyo a la sociedad civil - Programas de formación y de intercambio

Movilizar a la comunidad de Estados - Un lobby constante frente a las instancias intergubernamentales

Informar y denunciar - La movilización de la opinión pública

Para la FIDH, la transformación de la sociedad reposa en el trabajo de actores locales.

El Movimiento Mundial por los Derechos Humanos actúa a nivel nacional, regional e internacional en apoyo de sus organizaciones miembro y aliadas para abordar las violaciones de derechos humanos y consolidar procesos democráticos. Nuestro trabajo está dirigido a los Estados y actores en el poder, como grupos de oposición y empresas multinacionales.

Los principales beneficiarios son organizaciones nacionales de derechos humanos miembro del Movimiento y, a través de ellas, víctimas de violaciones de derechos humanos. La FIDH también coopera con otras organizaciones aliadas y actores de cambio.

fidh

CONTÁCTENOS

FIDH

17, passage de la Main d'Or

75011 Paris - France

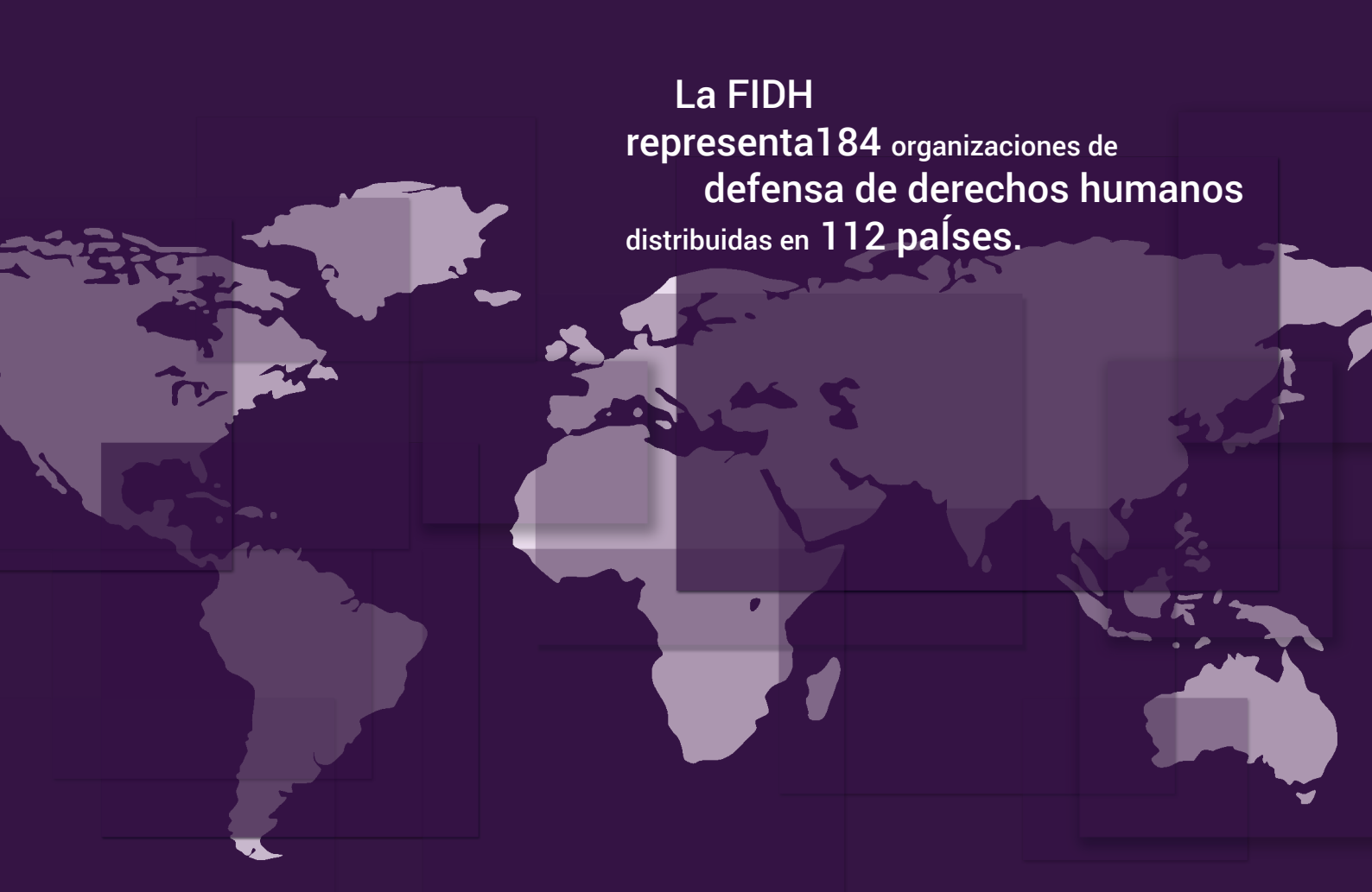
Tel: (33-1) 43 55 25 18

www.fidh.org

Twitter: @fidh_en / fidh_fr / fidh_es

Facebook:

<https://www.facebook.com/FIDH.HumanRights/>



La FIDH
representa 184 organizaciones de
defensa de derechos humanos
distribuidas en 112 países.

fidh

LO QUE CONVIENE SABER

La FIDH trabaja para proteger a las víctimas de violaciones de los derechos humanos, para prevenir estas violaciones y llevar a los autores de los crímenes ante la justicia.

Una vocación generalista

Concretamente, la FIDH trabaja para asegurar el cumplimiento de todos los derechos enunciados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, tanto los derechos civiles y políticos como los derechos económicos, sociales y culturales.

Un movimiento universal

Creada en 1922, hoy en día la FIDH federa 184 ligas en más de 112 países. Así mismo, la FIDH coordina y brinda apoyo a dichas ligas, y les sirve de lazo a nivel internacional.

Obligación de independencia

La FIDH, al igual que las ligas que la componen, es una institución no sectaria, aconfesional e independiente de cualquier gobierno.