

APLICACIÓN DE POLÍTICAS INTERNACIONALES SOBRE REASENTAMIENTO INVOLUNTARIO POBLACIONAL EN EL SECTOR MINERO

IMPLEMENTING INTERNATIONAL POLICY ON POPULATION INVOLUNTARY RESETTLEMENT IN THE MINING SECTOR

Lucila Aurora Barja Otero¹

lucila.barja@gmail.com

Abogada por la Universidad de San Martín de Porres, Perú

Recibido: 2 de junio de 2015

Aceptado: 21 de junio de 2015

SUMARIO

Consideraciones generales

Conceptos referidos al reasentamiento poblacional

Casos de reasentamiento poblacional en el sector minero peruano

Políticas internacionales sobre reasentamiento poblacional: el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo

Proyecto de Ley de promoción y facilitación de reasentamientos de poblaciones ubicadas en zonas de influencia de grandes proyectos mineros

Conclusiones

RESUMEN

El presente artículo aborda el proceso de reasentamiento poblacional involuntario, proceso relacionado con la reubicación y rehabilitación de las personas, familias, grupos o comunidades desplazadas de manera física o socioeconómica al ubicarse en zonas estratégicas donde se requiere ejecutar un proyecto de inversión minera.

Así, ante la ausencia de un marco regulatorio sobre este proceso en nuestro ordenamiento jurídico nacional, este artículo desarrolla los lineamientos internacionales establecidos por el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo a través de la Política Operativa OP-710 y la Política Operacional OP 4.12, respectivamente; las cuales han sido tomadas en cuenta por empresas mineras para establecer

un marco de reasentamiento poblacional necesario para la ejecución de sus proyectos.

En ese sentido, de la revisión a las disposiciones propuestas por el Proyecto de Ley de promoción y facilitación de reasentamientos de poblaciones ubicadas en zonas de influencia de grandes proyectos mineros, y de aquellas establecidas por la Ley N.º 29869, Ley de Reasentamiento Poblacional para Zonas de Muy Alto Riesgo No Mitigable, se determina que resulta necesario establecer un marco normativo al respecto y que cualquier propuesta legislativa debe tener como objetivo principal la protección de los derechos individuales y colectivos de la población afectada por el desplazamiento físico o socioeconómico, así como la generación de impactos positivos a través de programas de desarrollo sostenible, a efectos de generar y fomentar la obtención de la licencia social de la población donde operarán las empresas mineras.

ABSTRACT

This article discusses the process of involuntary population resettlement related to the relocation and rehabilitation of people, families, groups or communities displaced physically and / or socio-economic, who are located in strategic areas where a project of mining investment is required to be executed.

Therefore, in the absence of a regulatory framework for this process in our national law, this paper develops international guidelines established by the World Bank and the Inter-American Development Bank (IDB, through

1. Abogada de la Dirección de Derecho de Vigencia del Instituto Geológico, Minero y Metalúrgico (Ingemmet). Miembro del Centro de Estudios de Derecho de Minería, Energía y Recursos Hídricos de la USMP (CEDEMIN).

the Operational Policy OP-710 and Operational Policy OP 4.12, respectively; which have been considered by mining companies in order to establish a framework for population resettlement, necessary for the execution of their projects.

In this regard, according to a review of the provisions proposed by the Draft Law on promotion and facilitation of resettlement of populations in areas of influence of large mining projects; and those established by Law 29869, Law of population resettlement living in very high unmitigatable risk areas, it is determined that it is necessary to establish a regulatory framework in this regard and that any legislative proposal should have as its main objective the protection of individual rights and groups of the population affected by physical and/ or socio-economic displacement as well as generating positive impacts through sustainable development programs, so as to generate and promote the obtainment of a social license from the population where mining companies operate.

PALABRAS CLAVE

Recursos naturales; recursos minerales; concesión minera; reasentamiento poblacional; políticas internacionales de reasentamiento; plan de acción de reasentamiento poblacional; desplazamiento económico; desplazamiento físico; población desplazada; población de acogida; costo de reposición; Morococha; Fuerabamba

KEYWORDS

Natural resources; mineral resources; mining concession, population resettlement; international resettlement policies; action plan population resettlement; economic displacement; physical displacement; displaced population; host population; replacement cost; Morococha; Fuerabamba

INTRODUCCIÓN

En la actualidad, nuestro ordenamiento jurídico no ha establecido un marco regulatorio o procedimientos en términos de reasentamiento poblacional y desplazamiento que se genere como consecuencia de la ejecución de un proyecto minero.

En ese sentido, mediante el presente artículo se desarrollan los lineamientos internacionales establecidos por el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, que constituyen un marco referencial de buenas prácticas en el sector minero y plantean como principio reducir al mínimo este tipo de procedimientos; sin embargo, ante la necesidad inexorable de llevarlos a cabo se plantean exigencias que deberán cumplir aquellos cuyos proyectos de inversión se encuentren financiados por estas entidades financieras, que sería recomendable acoger en la práctica nacional.

Así, se describe de manera general cómo se han planteado los procesos de reasentamiento poblacional en los casos de los proyectos mineros Toromocho y Las Bambas, donde se establecieron marcos para el reasentamiento en la ciudad de Morococha y en la comunidad de Fuerabamba, respectivamente, los cuales fueron establecidos en sus estudios de impacto ambiental.

Finalmente, se señala la propuesta legislativa efectuada en el 2008 sobre este tema, en la que se plantea la expropiación como solución a casos de conflictos entre propietarios y empresas mineras para la adquisición de terrenos superficiales, cuando se trate de proyecto de inversión que involucren una inversión mayor a 1000 millones de dólares, sin acoger un marco adecuado para la protección de los derechos de las personas desplazadas.

CONSIDERACIONES GENERALES

Tal como lo establece la Constitución Política del Perú de 1993, en su artículo 66° los recursos naturales, renovables o no renovables, constituyen patrimonio de la nación, siendo el Estado soberano en su aprovechamiento; y, por ley orgánica, se fijan las condiciones de su utilización y de su otorgamiento a particulares.

En ese sentido, el artículo 3° de la Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales, Ley N° 26821, define como recursos naturales todo componente de la naturaleza susceptible de ser aprovechado por el ser humano para la satisfacción de sus necesidades y que tenga un valor actual o potencial en el mercado; entre estos se encuentran los minerales.

Al respecto, Andaluz (2011) señala que los recursos naturales son aquella parte de la naturaleza que tiene alguna utilidad actual o potencial para el hombre, es decir, son los elementos naturales que el ser humano aprovecha para satisfacer sus necesidades materiales o espirituales.

Adicionalmente, sobre este punto, Forno (2009) hace referencia a lo señalado por el Tribunal Constitucional (EXP. 0048-2204-AI/TC), el cual se ha pronunciado como sigue:

El artículo 66° de la Constitución señala que los recursos naturales, in totum, son patrimonio de la Nación. Ello implica que su explotación no puede ser separada del interés nacional, por ser una universalidad patrimonial reconocida para los peruanos de todas las generaciones. Los beneficios derivados de su utilización deben alcanzar a la Nación en su conjunto; por ende, se proscriben su exclusivo y particular goce. (p. 55)

Asimismo, en cuanto al aprovechamiento de los recursos naturales, el Fundamento 16 de la Sentencia del TC del 27 de agosto de 2009 (EXP. 03343-2007-PA/TC) indica lo siguiente:

En suma, de una interpretación sistemática del artículo 2°, inciso 22², y de los artículos 66°, 67°, 68° y 69° de la Constitución, se concluye que una manifestación concreta del derecho de toda persona a disfrutar de un entorno ambiental idóneo para el desarrollo de su existencia es el reconocimiento de que los recursos naturales —especialmente los no renovables—, en tanto patrimonio de la Nación, deben ser objeto de un aprovechamiento razonable y sostenible, y que los beneficios resultantes de tal aprovechamiento deben ser a favor de la colectividad en general, correspondiendo al Estado el deber de promover las políticas adecuadas a tal efecto.

Sobre el particular, el Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería, aprobado por el Decreto Supremo N.º 014-92-EM, establece que todos los **recursos minerales** pertenecen al Estado, cuya propiedad es inalienable e imprescriptible; y que la industria minera es

2. Numeral 22 del artículo 2º: «Toda persona tiene derecho: a la paz, a la tranquilidad, al disfrute del tiempo libre y al descanso, así como a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida».

considerada como de utilidad pública, siendo de interés nacional la promoción de inversiones en su actividad minera (Título Preliminar de la Ley General de Minería, artículo V).

Asimismo, de acuerdo con lo señalado en los artículos 9º y 10º de la norma acotada en el párrafo precedente, cuando una persona natural o jurídica adquiere el título de una concesión minera, adquiere un título habilitante sobre un inmueble distinto y separado del predio donde esta se encuentra ubicada.

Dicho título de concesión minera otorga a su titular el derecho a la exploración y explotación de los recursos minerales concedidos, así como un derecho real, consistente en la suma de los atributos que esta ley reconoce al concesionario.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 23º de la Ley N.º 26821, la concesión, aprobada por las leyes especiales, otorga al concesionario el derecho para el aprovechamiento sostenible del recurso natural concedido, en las condiciones y con las limitaciones que establezca el título respectivo; otorgándole a su titular el derecho de uso y disfrute del recurso natural concedido y en consecuencia la propiedad de los frutos y productos a extraerse.

Sobre la concesión minera, Belaunde (2011) refiere:

La concesión minera otorga un derecho real, consistente en la suma de los atributos reconocidos por la ley a favor del concesionario. Vale decir el derecho exclusivo a explorar, desarrollar y explotar el yacimiento comprendido en la concesión. Ese derecho se concreta en la propiedad de los productos extraídos, que son bienes muebles sujetos al tráfico comercial [...]. (p. 296)

Igualmente, sobre este término, Forno (2009) indica:

La concesión minera es entendida como el título habilitante que permite a su titular desarrollar la actividad de exploración y explotación de los recursos minerales sobre el área concedida. Por tanto, dicho instrumento se convierte en la herramienta por la cual el inversionista ejercerá su derecho de libertad de empresa. (p. 61)

Adicionalmente, la Ley General del Ambiente, Ley N.º 28611 y la Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental, Ley N.º 27446, señalan que tanto el inicio de las actividades de exploración como de explotación minera deberán ser autorizadas mediante medidas administrativas sustentadas en estudios de impacto ambiental y otros permisos que se gestionan con posterioridad al otorgamiento de la concesión minera; ya que tal como indica Forno (2009):

La concesión minera no representa el único instrumento habilitante para el desarrollo de un proyecto minero, necesitándose una serie de permisos y autorizaciones requeridos por los ordenamientos sectoriales tales como: licencia de uso de agua, certificado de inexistencia de restos arqueológicos, certificaciones ambientales³, certificado de uso de sustancias controladas, entre muchos otros. (p. 61)

En ese sentido, de conformidad con lo previsto por el artículo 954º del Código Civil, se advierte que la propiedad⁴ del predio se extiende al subsuelo y al sobresuelo, pero no comprende los recursos naturales, los yacimientos y restos arqueológicos, ni otros bienes regidos por leyes especiales.

De esta forma, el artículo 7º de la Ley N.º 26505, Ley de la inversión privada en el desarrollo de las actividades económicas en las tierras del territorio nacional y de las comunidades campesinas y nativas, establece que la utilización de tierras para el ejercicio de actividades mineras o de hidrocarburos requiere un acuerdo previo con el propietario o la culminación del procedimiento de servidumbre.

3. Andaluz (2006), sobre la **evaluación de impacto ambiental** señala:

Lo que subyace a la evaluación del impacto ambiental es la **tutela de bienes jurídicos** de altísimo valor como son el derecho a la vida, a la dignidad, a un ambiente sano, al trabajo (que comprende al derecho de hacer empresa), a los derechos patrimoniales (que incluye a la propiedad), al patrimonio cultural, al desarrollo sostenible, a la salud de las personas, a la identidad étnica y cultural; todos reconocidos en el texto constitucional. (p. 434)

4. El artículo **923º** del **Código Civil** define la **propiedad**

como el poder jurídico que permite usar, disfrutar, disponer y reivindicar un bien. Debe ejercerse en armonía con el interés social y dentro de los límites de la ley. Asimismo, el artículo **924º** señala que aquel que sufre o está amenazado de un daño porque otro se excede o abusa en el ejercicio de su derecho, puede exigir que se restituya al estado anterior o que se adopten las medidas del caso, sin perjuicio de la indemnización por los daños irrogados.

En este contexto, se determina que para que el titular de una concesión minera pueda acceder al terreno superficial deberá realizar una serie de negociaciones con el titular del predio donde esta se encuentra ubicada, pudiendo celebrar contratos de compra-venta, alquiler, usufructo, superficie, derechos de uso o incluso establecer una servidumbre convencional o iniciar el procedimiento de servidumbre administrativa; se debe considerar dentro de estos acuerdos la compensación por los impactos que puedan generarse en los activos del dueño del terreno, tales como áreas de cultivo, viviendas, infraestructura, entre otros.

No obstante, cuando la reserva de mineral que se requiere extraer se encuentra ubicada debajo del predio de titularidad de un grupo de personas o comunidad, o cuando las actividades extractivas supongan algún peligro inminente para la salud o seguridad de la población próxima al lugar donde opere el proyecto minero, resulta necesario llevar a cabo un reasentamiento poblacional.

En nuestro ordenamiento no existe norma que señale cómo llevar a cabo un plan de acción de reasentamiento, sin embargo, existe la *Guía de relaciones comunitarias* del Ministerio de Energía y Minas, que regula que, a través de la negociación entre las empresas y la comunidad, se podrá establecer la libre disposición de la propiedad sobre sus tierras, ante lo cual propone iniciar este tipo de negociaciones mediante un proceso de consulta con la debida anticipación, que refleje el respeto por los dueños o poseedores de los terrenos superficiales e informe sobre las actividades del proyecto, así como sobre un adecuado plan de reubicación.

Como hemos podido presenciar en estos últimos años, existe una ola de conflictos sociales desencadenados por la falta de acuerdos sobre la adquisición de terrenos superficiales, tal como lo indica Wieland (2013):

El régimen de propiedad estatal enfrenta dos problemas. Primero, dado que la minería suele ser incompatible con cualquier uso alternativo de la superficie, este sistema enfrenta al titular de una concesión minera con el dueño de la superficie (McHarg et al., 2010, p. 12). Este conflicto se ve exacerbado por el hecho de que el descubrimiento y la

extracción de los recursos del subsuelo no necesariamente generan la riqueza o las oportunidades esperadas para los dueños de la tierra (Humphreys et al., 2007, p. 1). Segundo, el régimen estatal puede enfrentar al titular de una concesión minera con otros usuarios tradicionales o históricos de un mismo recurso mineral (Akpan, 2005, p. 283).

Los conflictos sociales suelen presentarse en términos de «todo o nada», vale decir, de situaciones en las cuales los titulares de proyectos mineros enfrentan dificultades en la obtención de la «licencia social» para comenzar, continuar o expandir sus operaciones, dado que las comunidades circundantes se oponen a las actividades mineras en su territorio (Arellano-Yanguas, 2011, p. 629). (pp. 175-179)

Mejía (2013), al referirse al rol que el Estado⁵ debe tomar en estos casos, indica:

El Estado [...] debe ayudar a esclarecer la situación legal de los terrenos comunales e intermediar en los conflictos derivados de la adquisición de tierras o restricciones al uso de las mismas. En suma, debe facilitar el proceso de las empresas a los derechos de propiedad sobre los cuales se ubican sus concesiones mineras o los derechos habilitantes que les permitan el desarrollo de sus actividades. (p. 105).

En este punto, cabe indicar que según lo dispuesto por los artículos 70°⁶ y 88°⁷ de la Constitución Política del Perú, corresponde al Estado garantizar el derecho de propiedad sobre la tierra, ya sea en forma privada o comunal, o en cualquier otra forma asociativa.

5. Según el artículo 44° de la Constitución, constituye un deber primordial del Estado **promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación.**

6. Artículo 70°. El **derecho de propiedad** es inviolable. El Estado lo garantiza. Se ejerce en armonía con el bien común y dentro de los límites de la ley. A nadie puede privarse de su propiedad sino, exclusivamente, por causa de seguridad nacional o necesidad pública, declarada por ley, y previo pago en efectivo de indemnización justipreciada que incluya compensación por el eventual perjuicio. Hay acción ante el Poder Judicial para contestar el valor de la propiedad que el Estado haya señalado en el procedimiento expropiatorio.

7. Artículo 88°. El estado apoya preferentemente al desarrollo agrario. **Garantiza el derecho de propiedad** sobre la tierra, en forma privada o comunal o en cualquiera otra forma asociativa. La ley puede fijar los límites y la extensión de la tierra según las peculiaridades de cada zona.

Sobre el particular, Mejía (2013) indica que existen ciertas contingencias legales a tener en cuenta en el desarrollo del proyecto minero:

*Los aspectos legales son importantes en todo proceso de compra de tierras y reasentamiento ya que permiten identificar contingencias legales sobre propiedades de interés, evaluar los riesgos y adoptar decisiones. En este caso la propuesta de variables pasa por: **i)** liberar las áreas ocupadas en condiciones sociales y legalmente justas, **ii)** mitigar y compensar los impactos socioeconómicos que sufrirá la población afectada por la reubicación, y que **iii)** los proyectos propuestos ayuden a mejorar la calidad de vida de la población afectada.*

Así, también señala:

Desde un punto de vista de impacto económico del reasentamiento involuntario, la Norma de desempeño 5, Rev. 01 del IFC, señala que la compensación por el impacto del desplazamiento físico o tasa de indemnización de los bienes perdidos se calcula a través del costo de reposición, definido como el valor de mercado de activos más los costos de transacción.

El primer componente, el valor de mercado, se refiere al valor necesario para que los afectados puedan sustituir los activos perdidos por nuevos activos de valor similar. El segundo, el costo de transacción, se refiere a los gastos de transferir los derechos de propiedad o los costos de establecer y mantener los derechos de propiedad.

Al reconocer que el valor de un bien está en función del bienestar que brinde a su consumidor, se debe aceptar que sus componentes tienen un valor de uso (relacionado con el precio y mercado) y un valor de no uso (relacionado con la visión y percepción del objeto o bien y su costo de oportunidad en función del nivel de satisfacción que alcance). (pp. 114-117)

En ese sentido, resulta importante tener en cuenta estas aristas cuando se desarrolle un proyecto minero que requiera un proceso de reasentamiento, en el sentido de establecer claramente la indemnización por los bienes

que pudieren quedar afectados, de preferencia bajo el concepto de costo de reposición establecido no solo por el Banco Mundial, sino también por el Banco Interamericano de Desarrollo, lo cual deberá ir de la mano con los aspectos socioeconómicos respectivos, a fin de poder obtener la licencia social de la población donde se pretende ejecutar el proyecto, ya que como señala Gamarra (2014):

El impulso económico de la minería es insuficiente para generar un desarrollo sostenible sin el empleo de mecanismos de responsabilidad social por parte de los inversionistas mineros. Por ello, es necesario que las empresas mineras en el Perú dialoguen intensamente para establecer una relación pacífica con aquellas comunidades donde se encuentran las concesiones mineras, y así lograr que las comunidades sientan que sus intereses son escuchados; y que también son involucrados en los proyectos mineros. (p. 81)

CONCEPTOS REFERIDOS AL REASENTAMIENTO POBLACIONAL

Reasentamiento poblacional: conjunto de actividades relacionadas con la reubicación y rehabilitación de las personas, familias, grupo o comunidad desplazados de manera física y socioeconómica, al ubicarse en zonas estratégicas donde se requiere ejecutar un proyecto de inversión. Es involuntario cuando se produce sin el consentimiento de las personas desplazadas o si estas otorgan su consentimiento sin tener la posibilidad de negarse al reasentamiento.

Desplazamiento económico: «Pérdida de corrientes de ingresos o medios de subsistencia resultante de la adquisición de tierras o la obstrucción del acceso a recursos (tierra, agua o bosques) a causa de la construcción o el funcionamiento de un proyecto o de sus instalaciones asociadas». (Corporación Financiera Internacional, 2002, p. 9)

Desplazamiento físico: «Pérdida de la vivienda y de bienes resultantes de la adquisición de tierras relacionada con un proyecto que requiere el traslado de la persona o personas afectadas a otro lugar». (Corporación Financiera Internacional, 2002, p. 10)

Plan de reasentamiento poblacional: proceso mediante el cual se asiste a las personas afectadas por el desarrollo de proyectos de inversión, de industrias o infraestructuras, con el propósito de restablecer el modo de vida con el que contaban estas personas antes del desplazamiento.

Población desplazada: aquella población que, como consecuencia del desarrollo de un proyecto, resulte afectada con el desplazamiento físico o la pérdida de sus viviendas, bienes o medios de subsistencia.

Población de acogida: «Aquella población que vive en la zona donde se reasentará a las personas físicamente desplazadas por un proyecto, o en sus cercanías, y que a su vez puede verse afectada por el reasentamiento». (Corporación Financiera Internacional, 2002, p. 11)

Unidad social: «Aquella persona natural o jurídica que tiene derecho sobre un predio. Pueden clasificarse según su forma de tenencia como propietarios, poseedores o usufructuarios; y, según su tipo de uso ya sea residencial, comercial, industrial, institucional o de producción agrícola». (Decreto Supremo N.º 115-2013-PCM, numeral 3.15)

Tierras: todo lo que crece en la tierra o se encuentra incorporado de forma permanente a la tierra, tales como el cultivo o las construcciones. Andaluz (2006), al referirse a la tierra, señala:

La tierra es un recurso que brinda múltiples bienes y servicios al hombre, desde servirle de sostén para su libre desplazamiento — dado que estamos bajo el influjo de la fuerza de atracción gravitacional—; o como fuente de materias primas para su alimentación, vestido, etc.; como lugar donde edificar su morada, como elemento de recreación, como sostén de los bosques y su diversidad biológica, etc. Resulta entonces obvio que el hombre no podría vivir, y menos enseñorearse del planeta, sin los bienes y servicios que le brinda la tierra. (p. 120)

Predios: «Unidad inmobiliaria independiente. Puede tratarse de lotes, terrenos, parcelas, viviendas, departamentos, locales, oficinas, tiendas o cualquier tipo de unidad inmobiliaria identificable. En un predio pueden encontrarse varias formas de unidades sociales». (Decreto Supremo N.º 115-2013-PCM, numeral 3.13)

Indemnización: pago en efectivo o en especie por un bien o recurso que se requiere para un proyecto o que resulta afectado por el proyecto en el momento en que es necesario reponer ese bien y al que tienen derecho las personas afectadas por un proceso de reasentamiento poblacional.

Costo de reposición⁸: es el método de valoración de bienes que ayuda a determinar el monto suficiente para reponer los activos perdidos y cubrir los costos de transacción, en el cual no se tienen en cuenta la depreciación de las estructuras ni de los bienes.

CASOS DE REASENTAMIENTO POBLACIONAL EN EL SECTOR MINERO PERUANO

Proyecto minero Toromocho

Según el estudio de impacto ambiental dirigido por la empresa minera Minera Chinalco Perú S. A., y presentado en noviembre de 2009 (preparado por Knight Piésold Consultores S. A.), el primer caso de reasentamiento poblacional en el sector minero se llevó a cabo en el proyecto minero Toromocho, el cual se ubica en los distritos de Morococha y Yauli, provincia de Yauli, departamento de Junín, y consiste en una mina de tajo abierto con reservas de cobre y molibdeno, cuyo titular es la empresa Minera Chinalco Perú S. A., de propiedad de la empresa Aluminium Corporation of China Ltd., la cual adquirió la concesión de este proyecto mediante contrato de transferencia del 5 de mayo de 2008.

Al respecto, la Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad de la Presidencia del Consejo de Ministros (2014) refiere:

En 1973, el gobierno militar de Juan Velasco Alvarado estatiza la compañía Cerro de Pasco Corporation y constituye CentroMin Perú, quien confirma las reservas del cuerpo mineral de Toromocho. Posteriormente, en los años 2001 y 2002, Pro-inversión convocó dos licitaciones públicas internacionales para concesionar activos de esta empresa

8. La Corporación Financiera Internacional (2002) la define como «el valor de mercado de los bienes más los gastos de transacción». (p. 9)

estatal; ambos procesos fueron declarados desiertos y, en junio del 2003, se otorgó la buena pro a Minera Perú Copper, empresa que posteriormente transfirió sus derechos a Chinalco Perú. El contrato de transferencia de concesiones y activos mineros del Proyecto Toromocho fue firmado el 5 de mayo de 2008. (p. 9)

Las instalaciones del proyecto se ubican en las cuencas Huascacocha, Tunshuruco y Rumichaca. En la primera cuenca se ubicaba la ciudad de Morococha y allí se estimó que se ubicaría la mina de tajo abierto, los depósitos de mineral y desmonte, la infraestructura de mantenimiento, entre otros; asimismo, en la cuenca de Rumichaca, se encontraría la faja transportadora, el complejo de la concentradora, los tanques de agua cruda y de proceso, una cantera de roca caliza y un área de acopio de suelos; y, en Tunshuruco, el depósito de relaves.

En ese sentido, debido a que la zona donde operaría el proyecto se encontraba muy cerca de la ciudad de Morococha (determinada por la empresa como área de influencia directa) y que el mineral a extraer se encontraba debajo de esta ciudad, se advirtió que por razones de salud y seguridad la empresa debería prever el reasentamiento de la población ubicada en esa localidad, ante lo cual desarrolló un Plan de Acción para el Reasentamiento (PAR).

Sobre este punto, la Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad de la Presidencia del Consejo de Ministros (2014) agrega:

[...] Los informes y evaluaciones de determinación de riesgos del INGEMMET (Instituto Geológico, Minero y Metalúrgico), catalogaron a la zona como de alto riesgo, debido a la histórica e intensa actividad minera a la que ha sido sometida, estando la ciudad en riesgo inminente de hundimiento, habiéndose producido varios derrumbes y presencia de forados profundos que pusieron en peligro a sus habitantes. (p. 11)

Cabe señalar que, según el Censo Nacional de Población realizado en el 2007, al que se hace referencia en el EIA del presente proyecto, el distrito de Morococha contaba con una población total de 5397 habitantes y, de este total, el 86,7 % representaba la

población urbana y el 13,3 %, la población ubicada en zona rural; de otro lado, la actividad económica principal de dicha población era la minería, seguida de las actividades relacionadas al sector servicios y comercio. El distrito de Morococha contaba con 18 centros poblados, de los cuales 2 eran centros urbanos (ciudad de Morococha y Alpamina) y las 16 localidades restantes eran rurales.

El denominado PAR fue establecido por la empresa dentro del marco de la normativa nacional vigente, respecto a los derechos humanos, las políticas internacionales desarrolladas por el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial, así como la Norma de Desempeño 5 sobre adquisición de tierras y reasentamiento involuntario de la Corporación Financiera Internacional.

Para ello, se consideró el desplazamiento físico y socioeconómico hacia una nueva ciudad de Morococha, donde se aseguraría que se mantengan las redes sociales de la población desplazada, su legado cultural y mejoras en cuanto a las viviendas de los pobladores, la prestación de los servicios básicos, un mayor nivel educativo y de salud, así como el mejoramiento del sistema de comercialización de bienes y servicios existente en la referida localidad. El plan de acción para el reasentamiento estableció un proceso de consulta, información, participación y diálogo a fin de mitigar los impactos que pueda generar el traslado de la población a otra zona.

Las **fases** que se establecieron en el PAR que elaboró Chinalco fueron las siguientes: **a) desarrollo de estudios/diálogo y planeamiento**, donde se realizaron todos los estudios de línea base del proyecto, promoviendo la participación de todos los grupos de interés; **b) construcción de la nueva ciudad**, a través de un proceso participativo para la planificación del desarrollo local en la nueva ciudad; **c) mudanza a la nueva ciudad**, lo cual implicaba la asistencia para la mudanza respectiva, el aseguramiento de la continuidad de los servicios sectoriales y municipales, así como la atención a las familias vulnerables; y **d) rehabilitación y desarrollo local**, para el restablecimiento del modo de vida de la población.

Los principales compromisos que la empresa Chinalco asumió en este proceso de reasentamiento fueron el otorgamiento de viviendas en la nueva ciudad que se encuentren debidamente equipadas y que cuenten con los servicios básicos; la restitución de la infraestructura pública existente en Morococha que satisfaga las necesidades de la población; la adquisición de inmuebles a un precio justo y mediante un proceso transparente; la compensación en forma equitativa y proporcional a las personas desplazadas que hayan sufrido impactos en sus fuentes de ingreso; la ubicación del campamento de operaciones en la nueva ciudad, a efectos de incentivar el consumo de bienes y servicios en dicha localidad; y el desarrollo de programas de capacitación para la población.

En el 2009, la empresa realizó talleres de información y participación sobre el reasentamiento, a fin de conocer la opinión sobre las alternativas de sitio de reasentamiento en Pachachaca o Hacienda Pucará. La segunda opción se estableció como aquella de preferencia por la población para el desarrollo de la nueva ciudad, lugar donde Chinalco concretó la compra de un terreno de 182 has. Cabe precisar que en dicha zona los trabajadores de la Sociedad Agrícola de Interés Social-SAIS Túpac utilizaban las instalaciones existentes en dicho terreno, sin embargo, Chinalco no la consideró como población de acogida, ya que su estadía se daba en razón de dependientes de la mencionada sociedad.

En septiembre de 2013, a través de la Ley N.º 30081, se estableció la ubicación geográfica de la ciudad Nueva Morococha en el distrito de Morococha, provincia de Yauli, departamento de Junín y con ello Minera Chinalco inició el proceso de mudanza respectivo.

Proyecto minero Las Bambas

Otro proyecto en el que se ha establecido un marco de reasentamiento es Las Bambas⁹, que es un proyecto minero de cobre y molibdeno propuesto por la empresa Xstrata Tintaya S. A. e implica la construcción y operación en tres áreas, denominadas como sigue: Área

9. La información sobre el proyecto minero en referencia se detalla en el Estudio de Impacto Ambiental presentado en el 2010 ante la Dirección General de Asuntos Ambientales Mineros (Volumen A del Resumen Ejecutivo del EIA).

Las Bambas¹⁰, donde se realiza la explotación minera al ubicarse en dicha área los tres yacimientos a ser minados a tajo abierto, así como la planta concentradora, los campamentos y demás instalaciones auxiliares; Área de Mineroducto; y Área de Tintaya, donde se ubica la planta de molibdeno, la planta de filtro de concentrado de cobre y el almacenamiento temporal del concentrado.

En el desarrollo del mencionado proyecto se advirtió que sus principales instalaciones se ubicarían sobre terrenos superficiales de las comunidades de Huancuire, Pamputa y Fuerabamba¹¹, motivo por el cual la empresa estableció una serie de negociaciones y acuerdos, principalmente con esta última a fin de la transferir la totalidad de sus posesiones a cambio de tierra alternativa y otros proyectos.

Según el censo socioeconómico realizado por la empresa, a fines del 2009, la población de Fuerabamba era de 1197 habitantes, 290 hogares (que incluían a más de una familia); sin embargo, producto de los migrantes que han retornado a la referida comunidad, al 2010 se estimó que su población se había incrementado en más de 1200 habitantes.

En ese sentido, la empresa ha establecido un marco para el reasentamiento poblacional, a fin de que guíe su planificación e implementación, teniendo en cuenta la legislación nacional, sus políticas operativas, y estableciendo medidas para la mitigación de impactos, participación de la población afectada, programas de desarrollo sostenible, mecanismos de resolución de quejas y reclamos, así como el monitoreo y evaluación, entre otros.

De manera adicional a las disposiciones establecidas en el ordenamiento nacional, Xstrata ha considerado los lineamientos internacionales previstos por la Corporación Financiera Internacional (CFI)¹², miembro del

Banco Mundial y la Organización Internacional de Trabajo.

En el 2004, Xstrata firmó un acuerdo con la comunidad a fin de fijar los términos de las actividades de exploración y en este se señaló la necesidad del reasentamiento en caso el proyecto resulte viable. La presentación de la estrategia de reasentamiento de Xstrata para la asamblea comunal de Fuerabamba se realizó en marzo de 2008 y se llegó a firmar el acuerdo de reasentamiento en enero de 2010.

El proceso de consulta formal implicó la entrega de la mayor cantidad de información posible sobre los términos del reasentamiento, la visita a los proyectos de Xstrata y posibles sitios de reasentamiento. Para ello se formó una Comisión Central de Reasentamiento (CCR), la cual constituye un grupo formalmente elegido y conformado por 21 miembros para la implementación del proceso de reasentamiento, mantener el diálogo con los miembros de la comunidad. Según este proceso de consulta, todas las decisiones de la CCR deberían encontrarse documentadas y ser presentadas en las reuniones de asamblea general para su discusión y posterior aprobación.

En este contexto, Xstrata ha planteado derechos a favor de la comunidad respecto al otorgamiento de viviendas con todos los servicios y mayores beneficios con los que contaban antes del reasentamiento, se comprometieron a reponer todos sus medios de subsistencia y a prestar asistencia para el restablecimiento de sus actividades económicas, agrícolas y ganaderas, así como en cuanto a la contratación de sus pobladores para la construcción y operación del proyecto.

POLÍTICAS INTERNACIONALES SOBRE REASENTAMIENTO POBLACIONAL: EL BANCO MUNDIAL Y EL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

Tanto el Banco Mundial como el Banco Interamericano de Desarrollo, en adelante BID y BM, han establecido políticas operativas en caso algunos de sus proyectos financiados necesiten un proceso de reasentamiento poblacional involuntario; en el caso del BID, hablamos de la Política Operativa OP-710 y

10. Ubicada entre los distritos de Challhuahuacho, Tambobamba y Coyllurqui de la provincia de Cotabambas, así como el distrito de Progreso de la provincia Grau, pertenecientes a la región de Apurímac.

11. A ese fin, el 23 de enero de 2010 la comunidad de Fuerabamba firmó un acuerdo con la empresa para la permuta de 4774 has de su propiedad a cambio de 8700 que Xstrata deberá otorgar a su favor; y, aún no iniciadas las negociaciones con las otras 2 comunidades, ya que los terrenos pertenecientes a esas comunidades serán necesarios entre el año 7 y 12 de la operación.

12. La CFI es una institución afiliada del Grupo del Banco Mundial que fomenta la inversión privada y procura fomentar el crecimiento económico mediante el estímulo del desarrollo sostenible del sector privado en los países miembros en desarrollo. El Perú es uno de los países miembros.

en el caso del BM, de la Política Operacional OP 4.12 y las Normas de Procedimientos BP 4.12. A continuación, se desarrollarán los alcances y lineamientos que establecen ambos instrumentos internacionales.

Antecedentes y alcance

El tratamiento que el BID ha establecido respecto al reasentamiento poblacional en el desarrollo de proyectos financiados por este tiene larga data; tuvo sus inicios en 1984 con la aprobación y uso de listas de verificación de los factores sociales y culturales que se debían tener en cuenta en la preparación, el análisis y la ejecución de proyectos financiados por el Banco. Luego, en 1990, el Comité de Medio Ambiente del BID adoptó las «Estrategias y procedimientos para temas socioculturales en relación con el medio ambiente»; y, en 1994, aprobó el «Informe sobre el octavo aumento general de los recursos del Banco».

La OP-710 abarca todo desplazamiento físico involuntario de personas causado por un proyecto, en operaciones financiadas por el BID (sean del sector público o privado), en las cuales dicho financiamiento esté encauzado directa o indirectamente, excluye de su ámbito de aplicación a aquellos reasentamientos efectuados por planes de colonización rural, así como la reubicación de refugiados y víctimas de desastres naturales, los cuales se realizan de manera voluntaria o se llevan a cabo por casos fortuitos o de fuerza mayor.

Asimismo, la OP-4.12, diseñada por el BM, resulta aplicable a todas las actividades que originen reasentamiento involuntario y que estén consideradas en proyectos financiados por este Banco.

Objetivos

Las mencionadas políticas operacionales tienen los siguientes objetivos:

- **Minimizar** las alteraciones perjudiciales en el modo de vida de las personas que viven en la zona de influencia del proyecto.
- **Desarrollar** el reasentamiento involuntario como un programa de desarrollo sostenible.

- **Mejorar** o por lo menos **restablecer** el modo de vida que las personas desplazadas tenían antes del desarrollo del programa de reasentamiento poblacional.

Principios

Los principios que se deben desarrollar en un Plan de Reasentamiento Poblacional, de acuerdo con los mencionados marcos operacionales, son los siguientes:

- **Evitar o reducir al mínimo la necesidad del reasentamiento involuntario:** el reasentamiento poblacional se llevará a cabo solo si, después haber analizado toda la gama de opciones, resulta ser la única solución; para ello se debe contar con la información necesaria sobre costos del reasentamiento, la cantidad de personas que se estima serán afectadas; y, sobre todo, tener en cuenta los aspectos socioculturales de la población, a fin de que las personas sean tratadas de manera equitativa y participen de los beneficios que ofrece el proyecto que requiere su reasentamiento.
- **Indemnización y rehabilitación equitativa y adecuada:** las poblaciones que han sido reasentadas deberán tener un modo de vida equivalente o mejor al que tenían antes de ser desplazados, así como oportunidades de desarrollo social y trabajo.
- **Inclusión:** todas las unidades sociales presentes en terrenos requeridos por los proyectos, sin importar la región o el lugar donde se localicen, tendrán derecho a participar de los programas de compensación, reubicación y rehabilitación.
- **Respeto a las diferencias:** toda unidad social identificada en la evaluación base efectuada, recibirá un tratamiento acorde con las características socioculturales de la población y su vulnerabilidad, así como al impacto que le fue identificado.
- **Respeto a patrones de organización:** se deberá respetar la forma de organización determinada por la población desplazada y la población receptora.

- **Participación:** toda unidad social afectada deberá participar en la elección de las alternativas posibles de compensación, los programas que se desarrollarán durante y después del proyecto; y de la evaluación y monitoreo de la ejecución del plan de reasentamiento que se establezca.
- **Derecho a la información:** se deberá informar a la población afectada sobre los derechos y alternativas con las que cuentan, los posibles impactos que ocasionará el proyecto en su modo de vida y las pérdidas que pudiere ocasionar en sus bienes o activos. Asimismo, dicha información deberá señalar los procedimientos para solicitar la compensación correspondiente por pérdida, reubicación y rehabilitación social, y los mecanismos para la atención de sus consultas y reclamos, en caso de diferir con los resultados de los avalúos y tasaciones realizadas.
- **Oportunidad:** la compensación bajo la modalidad de reasentamiento involuntario debe diseñarse como un programa de desarrollo sostenible, dirigido a la reposición de las pérdidas de bienes o activos, el ordenamiento del territorio y las actividades económicas de vida de las unidades sociales afectadas.

Criterios y medidas requeridas para el diseño y evaluación de un plan de reasentamiento poblacional

Información de base

Se deberá recopilar la información relativa al número de personas que serán reasentadas y las características socioculturales de la población, a fin de establecer cómo se llevará a cabo la indemnización y rehabilitación correspondiente, así como establecer criterios para la elección de los beneficios que correspondan. En esta fase se señalarán las características de la población y la pertenencia étnica, el género, la edad y otros.

Participación ciudadana

Se deberá organizar un proceso de consulta y participación de la comunidad desplazada a efectos de poder tener en cuenta sus demandas e inquietudes respecto del proyecto a desarrollar,

pero sobretodo que este proceso sea inclusivo, transparente y eficaz.

Asimismo, se deberá promover con mayor interés la participación de aquellos que representan los sectores más pobres y vulnerables de la población, será necesario para ello identificar y priorizar las necesidades de estas poblaciones, tales como las comunidades indígenas, minorías étnicas y en general aquellas que no cuenten con derechos de propiedad formales.

Estas políticas operacionales señalan que resulta mucho más difícil efectuar un plan de reasentamiento en una comunidad indígena, ya que por su identidad cultural se encuentran sumamente ligadas de manera espiritual y emocional a la tierra, la cual constituye su sustento económico. Además, estas comunidades, en su mayoría, carecen de títulos formales de propiedad; y, aunque pudieran tener estos títulos, dependen de áreas más extensas para su subsistencia, donde desarrollan actividades como la caza, pesca, recolección y agricultura.

Otro de los factores que se advierten en las comunidades indígenas es que, debido a barreras lingüísticas, culturales o inclusive prejuicios raciales, mantienen desventajas para poder obtener una compensación equitativa.

Al respecto, el BID financia excepcionalmente proyectos que impliquen el reasentamiento en estas comunidades siempre que cumplan con ciertos requisitos, tales como el consentimiento de la comunidad afectada (que se haya efectuado con pleno conocimiento de todas sus implicancias), que esta haya participado en el plan de acción de reasentamiento respectivo, que se realice la sustitución de tierra por tierras, que el reasentamiento se efectúe a corta distancia y que la pérdida del patrimonio cultural sea mínimo y debidamente compensado.

De otro lado, también es necesario contar con la participación de los organismos del gobierno, las ONG y las organizaciones de la comunidad, a fin de dotar de mayor representatividad y confianza al plan de reasentamiento, para lo cual se sugiere efectuar un análisis social con el propósito de identificar a dichos grupos.

Indemnización justa y equitativa

Es de suma importancia que el plan de acción de reasentamiento sea llevado a cabo minimizando al máximo los impactos negativos para la comunidad y si estos se dan, que se compensen adecuadamente.

Para ello, se debe asegurar que se identifiquen todos los elementos que respaldan el nivel de vida de los desplazados (información base) a efectos de compensar de manera equitativa las pérdidas de los activos que las personas afectadas posean o utilicen.

Así, la empresa que ejecute el proyecto deberá restablecer los bienes, servicios y oportunidades con los que contaba la población afectada e indemnizar todas las dificultades originadas por la transición de un lugar a otro como, por ejemplo, los gastos de la mudanza, las pérdidas por las cosechas o la interrupción de las actividades escolares.

En ese sentido, se sugiere que durante y después de la reubicación se pueda asegurar la integridad física de las personas, respaldar el desarrollo de las organizaciones base de la población para la mejora o sustitución de servicios y generar nuevas oportunidades de trabajo para compensar la pérdida de ingresos.

Sobre este criterio, el BM desarrolla el concepto de asistencia para el desarrollo, que implica brindar asistencia durante y después del traslado teniendo en cuenta el tiempo que sea necesario para que se restablezcan las condiciones de vida de la población afectada y se la capacite a fin de que puedan obtener oportunidades laborales o mayor conocimiento que los ayude, por ejemplo, en la preparación de sus tierras.

También se deberá tener en cuenta el restablecimiento del capital social, entendido este como la red social donde los pobladores efectúan el intercambio de diferentes bienes y servicios (como los servicios de crédito o guardería) o incluso llegan a compartir responsabilidades.

La indemnización por las pérdidas causadas por el reasentamiento deberá ser rápida, efectiva y al costo de reposición¹³. Esta indemnización puede ser en especies, tales como viviendas,

tierras o en efectivo; sin embargo, esta última modalidad tiene deficiencias y según las experiencias en el desarrollo de proyectos financiados por el BID y el BM se ha advertido que los sectores más pobres suelen no utilizar dicha indemnización para la compra de nuevos activos productivos, sino para atender necesidades apremiantes como salud, alimentación o pago de deudas.

No obstante, aún en los sectores más favorecidos económicamente, la indemnización en efectivo puede conllevar a una mayor exigencia económica al costo real de reemplazo o que se invadan zonas del lugar del proyecto a fin de obtener este tipo de beneficio.

El BM precisa que para que esta forma de indemnizar sea viable se debe evaluar si la subsistencia de la población no depende de la tierra, si es que este tipo de indemnización no es de preferencia de la misma o si existe un mercado donde estas personas puedan acceder a la compra de tierras o viviendas.

De otro lado, la indemnización en la mayoría de países no reconoce otro tipo de compensaciones que las que se efectúan en efectivo y casi siempre en el caso de propiedades que cuenten con un título formal, deja de lado a aquellos ocupantes, inquilinos o a aquellas personas que pueden usufructuar las tierras sin contar con un derecho de propiedad formal. Por ello, se señala que en estos casos se deberá rehabilitar a estas personas de manera extrajurídica como, por ejemplo, a través de la reubicación en un lugar con características y un precio de arrendamiento similar.

Marco jurídico e institucional para el reasentamiento

Cuando se lleve a cabo un proceso de reasentamiento poblacional involuntario, se deberá identificar el entorno jurídico e institucional en el cual se aplicarán las medidas de indemnización y rehabilitación, a fin de que estas puedan funcionar en el marco de las limitaciones de las leyes e instituciones existentes y así las pueda complementar con medidas específicas que se desarrollen en el plan de reasentamiento cuando sea necesario.

Para llevar a cabo el plan de reasentamiento es necesaria la participación de organismos

13. Valor de mercado de los bienes más los gastos de transacción.

que se comprometan con los programas de desarrollo de la comunidad y que cuenten con especialización técnica, tales como ONG, grupos comunitarios y organismos públicos sectoriales, y que se asignen responsabilidades a estos, los cuales deberán preparar acuerdos formales antes de que se ejecute el plan, a fin de que se puedan aportar al diseño de opciones y hacer el seguimiento de las actividades durante la fase de ejecución.

Estudio de impacto ambiental

Estas políticas establecen que en el estudio de impacto ambiental se deberán plasmar los impactos y riesgos ambientales del lugar donde se pretende reubicar a la población, teniendo en cuenta el desarrollo de infraestructura, la mayor densidad demográfica, la proximidad a parques naturales, bosques u otras zonas, entre otros.

Seguimiento

El plan de reasentamiento deberá contar con disposiciones para el seguimiento y evaluación de los proyectos que financie, ya que dicho plan no termina con la instalación de la población en un nuevo lugar sino que esto conlleva un periodo de adaptación y rehabilitación social. Ello se debe materializar a través de la presentación de informes de progreso de manera periódica, lo cual permite la identificación de problemas que surjan con motivo del reasentamiento y su atención oportuna, así como la recopilación de datos para la evaluación del éxito del proceso ya que se presentan al inicio, durante y al final del desarrollo del proyecto.

Componentes

Un plan de reasentamiento deberá contar con una serie de componentes que garanticen el cumplimiento de los criterios establecidos en las políticas operativas mencionadas, tales como los siguientes:

- Descripción del proyecto.
- Identificación de los impactos potenciales.
- Objetivos del plan de reasentamiento.
- Estudios socioeconómicos.
- Marco legal e institucional.
- Criterios de elegibilidad de beneficiarios.
- Avalúo e indemnización de las pérdidas (se deberá precisar la metodología para valorar las pérdidas a fin de determinar el costo de reposición y señalar los niveles de compensación).
- Medidas de reasentamiento (medidas de indemnización y de asistencia).
- Selección y preparación de los sitios para el reasentamiento y del proceso de relocalización (en este componente se desarrollan los mecanismos legales para regularizar la tenencia de tierras y otorgar los títulos de propiedad de los reasentados).
- Planes para la entrega de vivienda, infraestructura y servicios sociales.
- Protección y gestión ambiental.
- Mecanismos de participación de la comunidad e integración con las poblaciones receptoras.
- Procedimientos de reclamación (se deberán establecer mecanismos de solución de conflictos producidos por el reasentamiento).
- Responsabilidades institucionales (se deberán identificar las entidades responsables de las medidas de reasentamiento y el suministro de servicios, así como los mecanismos para garantizar la coordinación entre estas y las jurisdicciones involucradas en la ejecución del reasentamiento).
- Cronograma de ejecución (desde la preparación hasta la ejecución, con fechas estimadas para la recepción de beneficios y fechas del término de la asistencia).
- Costos y presupuestos (con el cronograma de gastos respectivos).
- Mecanismos de monitoreo y evaluación (en estos casos aparte de la entidad ejecutora, el Banco también realiza esta actividad a través de supervisores independientes. Es importante destacar la participación de la población en el monitoreo y que a través de este se puedan evidenciar los impactos generados por el reasentamiento).

Costo de reposición

El BM precisa que el costo de reposición de la siguiente forma:

Tierras agrícolas	Valor de mercado de tierras que se encuentren próximas, de igual potencial productivo o de igual uso, antes del proyecto o desplazamiento (el que resulte mayor).	Costo de preparación de tierras	Costo de impuesto de transferencia y registro de la propiedad
Tierras en zonas urbanas	Valor de mercado de tierras de igual tamaño y uso, con instalaciones y servicios públicos similares o mejores, ubicadas en la proximidad de las tierras, antes del desplazamiento.	-----	Costo de impuesto de transferencia y registro de la propiedad
Casas y otras estructuras	Costo de mercado de materiales necesarios para la construcción de la estructura de reposición con superficie y calidad similares o mejores.	Costo del transporte de materiales de construcción y mano de obra más honorarios de contratistas	Costo de impuesto de transferencia y registro de la propiedad

Cuadro 1:

Fuente:

(*) No se tiene en cuenta la depreciación del bien y el valor de los materiales rescatados. Si la legislación nacional no desarrolla esta norma de compensación, se establece que deberá ser complementada con la adaptación de medidas adicionales.

PROYECTO DE LEY DE PROMOCIÓN Y FACILITACIÓN DE REASENTAMIENTOS DE POBLACIONES UBICADAS EN ZONAS DE INFLUENCIA DE GRANDES PROYECTOS MINEROS

En el 2009, mediante el Proyecto de Ley N.º 3180/2008-CR, se presentó la referida iniciativa legislativa a fin establecer un procedimiento para el reasentamiento de los centros poblados, distritos o cualquier otra forma de organización territorial que se encuentren dentro de la zona de influencia de grandes proyectos mineros; a la fecha, se encuentra en evaluación por la Comisión de Energía y Minas del Congreso de la República.

Este proyecto solo determina su aplicación para el caso de grandes proyectos mineros, señala que dicha calificación será realizada por el Ministerio de Energía y Minas, teniendo en cuenta que involucre una inversión mayor a 1000 millones de dólares, para lo cual emitirá una resolución ministerial y se adjunta el plano de la zona de influencia correspondiente; zona que sería determinada por la empresa

minera en el estudio de impacto ambiental correspondiente y que deberá presentar ante la Dirección General de Asuntos Ambientales Mineros del mencionado Ministerio.

En ese sentido, se señala que el inicio del procedimiento establecido se efectuará con la suscripción del contrato de compra-venta, teniendo en cuenta las siguientes consideraciones:

- **Precio:** el precio de la propiedad ubicada en la zona de influencia no podrá ser inferior a cinco veces el valor de la propiedad previsto en el autovalúo, siempre que el terreno y la construcción correspondan al mismo propietario.
- **Acreditación de derecho de propiedad:** depende de la obtención de un título de propiedad formal con el que cuenten los propietarios en dicha zonas.
 - **Propietarios con título:** la acreditación se llevará a cabo mediante la minuta con firmas legalizadas o escritura pública de compra-venta, testamento o declaratoria de herederos u otros que acrediten indubitablemente su derecho de propiedad.
 - **Propietarios sin título:** para acreditar su propiedad deberán presentar una

constancia o certificado de posesión emitido por la municipalidad distrital competente o por el juez de paz de la localidad donde se encuentre el predio (para ello, debe dejarse constancia que ha existido una posesión pacífica, continua y pública durante no menos de cinco años), una declaración jurada de los cuatro terrenos colindantes donde se señale el tiempo de permanencia (no menor a cinco años) y que cuente con firmas legalizadas ante notario o juez de paz, declaraciones juradas de pago del impuesto predial por cinco años consecutivos y los recibos de pago de servicios.

- **Lucro cesante:** el monto por concepto de lucro cesante se incluirá al precio de transferencia en caso se acredite la existencia de tiendas comerciales o negocios del propietario o que estas propiedades a ser transferidas se encuentren arrendadas total o parcialmente.

De otro lado, los arrendatarios y poseedores precarios deberán suscribir un convenio de uso y habitación con la empresa minera, quien determinará el plazo. En cuanto al otorgamiento de nuevas viviendas, el Proyecto señala que se otorgarán viviendas de características similares y en la zona más cercana posible, las cuales deberán contar con los servicios de agua, luz y desagüe.

A fin de incentivar la inversión privada realizada por las empresas mineras, propone el otorgamiento del beneficio de deducir de la renta imponible aquellas inversiones que se efectúen en infraestructura y que constituyan servicio público, según señala el literal *d*, del artículo 72° del Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería, aprobado por Decreto Supremo N.º 014-92-EM, para lo cual el Ministerio de Energía y Minas declarará los proyectos de vivienda como obras de servicios públicos y establecerá el procedimiento correspondiente.

Asimismo, este proyecto establece un proceso de desalojo mediante el uso de la fuerza pública en el caso que los propietarios de predios adquiridos, los arrendatarios o poseedores precarios se

nieguen a desocupar el bien en el plazo establecido en el contrato de compra-venta o convenio, según corresponda, o a falta de este en el plazo de 30 días de recibida la carta enviada por vía notarial o de juez de paz, el cual dispone que será solicitado ante la Dirección General de Minería, quien requerirá la intervención de la Policía Nacional de Perú.

Lo más resaltante de este proyecto es el establecimiento del procedimiento de expropiación en caso el propietario del bien se niegue a vender su predio a favor de la empresa minera, el cual resulta similar al establecido actualmente para el caso de la servidumbre minera llevada a cabo por la Dirección General de Minería.

Al respecto, se señala que la solicitud de expropiación se deberá presentar ante la Dirección General de Minería, con la indicación de la ubicación del predio, el propietario, la extensión, el valor, el fin por el cual lo solicita y, de ser el caso, la apreciación del desmedro que sufrirá el bien.

En tal sentido, la autoridad competente deberá citar a comparendo a las partes y si las partes llegaran a un acuerdo, se ordenará el otorgamiento de la escritura pública correspondiente; caso contrario, o ante la inasistencia del propietario, se designará a un perito que determine la procedencia de la expropiación y la compensación o justiprecio, y ordenará llevar a cabo una inspección ocular.

Dicha inspección ocular deberá ser efectuada para comprobar la necesidad del derecho solicitado y, una vez que se realice, el perito deberá emitir su informe y remitirlo a la DGM, la cual emitirá la resolución que declare fundada o infundada la solicitud. Si la declarase fundada, deberá fijar la compensación o el justiprecio y la indemnización por los daños y perjuicios que pudiere causar. El importe a pagar deberá consignarse a la orden de la citada Dirección, bajo apercibimiento de abandono, y una vez realizada se ordenará la suscripción de la minuta y escritura pública correspondientes, bajo apercibimiento de firmarlos en rebeldía.

Finalmente, también establece la publicación en el Diario Oficial y en un periódico de la localidad o del lugar más próximo al bien, cuando no se tenga conocimiento de quién es el propietario del bien materia de solicitud; y, se establece que una vez concluido el procedimiento de expropiación solo se podrá cuestionar el monto del justiprecio.

CONCLUSIONES

El reasentamiento poblacional es una realidad y en nuestro país ha sido llevado a cabo por grandes proyectos mineros como Toromocho y Las Bambas, razón por la que resulta necesario desarrollar un marco regulatorio equitativo e inclusivo, que considere las prácticas internacionales del BM y el BID y que establezca procedimientos, guías y mecanismos para efectuar un plan de acción transparente, que genere confianza y sobre todo que no vulnere o afecte de forma irreparable los modos de vida de las personas desplazadas; se debe considerar al reasentamiento como una oportunidad de desarrollo sostenible.

Resulta importante que un plan de acción de reasentamiento incluya un adecuado programa de seguimiento y asistencia de manera posterior a la reubicación de la población, porque las relaciones socioeconómicas de la población desplazada no se reanudarán de manera inmediata sino, todo lo contrario, implica un proceso de adaptación.

El Estado, como autoridad socioambiental, debe asumir el rol que le corresponde como promotor del bienestar general fundamentando su actuar en la justicia y en el desarrollo integral de la nación, estableciendo políticas de gobierno que permitan mitigar y prevenir los conflictos derivados de la adquisición de tierras o restricciones al uso de las mismas, a fin de fomentar un crecimiento inclusivo y sostenible; y demostrar que el desarrollo de la minería resulta compatible con un manejo socioambiental responsable.

Se propone la elaboración de un marco regulatorio exigible dentro de nuestra normativa sobre un plan de reasentamiento poblacional incluido en el estudio de impacto ambiental del proyecto para garantizar los derechos de las personas que puedan resultar afectadas en el desarrollo del mismo y a fin de dotar de la requerida licencia social al proyecto de inversión, con la necesaria participación de los actores sociales.

Se resalta la importancia del derecho a la información y consulta de la población afectada por este tipo de medidas, a fin de reducir la generación de conflictos sociales, así como la participación de diversos grupos de interés e instituciones públicas que doten al proceso de reasentamiento de respaldo y confianza.

El planteamiento de la expropiación como solución a los casos en que no se obtenga la autorización de la población afectada, no incluye la denominada licencia social necesaria para el desarrollo de un proyecto de inversión por una empresa socialmente responsable sino, por el contrario, puede generar la confrontación social y un proceso conflictivo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS Y ELECTRÓNICAS

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (1998). *Reasentamiento involuntario. Política operativa y documento de antecedentes*. Departamento de Desarrollo Sostenible. Washington, D. C. Recuperado de <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=2032319>

BANCO MUNDIAL (2001). *Manual de operaciones del Banco Mundial. Políticas operacionales. Reasentamiento involuntario y normas de procedimiento*. Recuperado de <http://siteresources.worldbank.org/OPSMANUAL/Resources/210384-1170795590012/OP412Spanish.pdf>

BELAUNDE, M. (2011). *Derecho Minero y concesión* (4.ª ed.). Lima: Editorial San Marcos.

CORPORACIÓN FINANCIERA INTERNACIONAL (2002). *Manual para la preparación de un plan de acción para el reasentamiento*. Recuperado de http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/2d5d7b0048855517b584f76a6515bb18/Spanish_RH.pdf?MOD=AJPERES

DE ECHAVE, J. y otros (2009). *Minería y conflicto social* (Minería y Sociedad, 5). Lima: CBC, CIPCA, CIES, IEP. Recuperado de <http://archivo.iep.pe/textos/DDT/mineriyayconflictosocial.pdf>

Decreto Supremo N.º 014-92-EM, diario oficial *El Peruano*, Lima, 3 de junio de 1992.

FORNO, X. (2009). «El título minero como acto administrativo habilitante». *Revista de Derecho Administrativo*, Año 4 (8), pp.47-61.

GAMARRA, L. (2014). *Propuesta de requisitos mínimos para lograr la licencia social en la minería peruana*. (Tesina de maestría no publicada). Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, Perú.

MEJÍA, O. (2013). «La adquisición de terrenos y el reasentamiento poblacional: un enfoque estratégico en las operaciones extractivas. Land acquisition and population resettlement: A strategic approach in extractive operations». *Minería*. Año 60 (432). pp. 93-118.

MINERA CHINALCO PERÚ S. A. (2009). *Informe final del estudio de impacto ambiental del proyecto Toromocho*. Recuperado de <http://www.minem.gob.pe/minem/archivos/file/DGAAM/estudios/toromocho/Texto.pdf>

OFICINA NACIONAL DE DIÁLOGO Y SOSTENIBILIDAD DE LA PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS (15 de febrero de 2014). *Morococha, una ciudad minera que renace con el diálogo. Informe de diferencias, controversias y conflictos sociales Willaqniki*. Disponible en: http://onds.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2014/02/WILLAQNIKI_15.pdf

WIELAND, Patrick (2013). «Avatar y la fábula del minero avaro, el Estado ausente y el indio pobre». En: Cecilia O'Neill de la Fuente (ed.). *El Derecho va al cine. Intersecciones entre la visión artística y la visión jurídica de los problemas sociales* (pp. 173-205). Lima: Universidad del Pacífico.