

LINEAMIENTOS LEGALES REASENTAMIENTO SECTOR MINERO

Magister Abg. Jacqueline Segura Narváez

Para la ejecución de un proyecto minero, transporte e infraestructura en general, se requiere un espacio físico para la construcción de la mina o la vía así como de sus instalaciones. Respecto a dicho espacio físico, suelo, predio, terreno, etc., siempre va existir una persona natural o jurídica o el Estado, que ostenta derechos sobre el mismo. Son derechos respecto a la tenencia del suelo, como son la propiedad y/o posesión, pero también se le superponen otros derechos como son los derechos de concesión, las áreas naturales protegidas, el patrimonio cultural y monumental, etc. Enlazado a estos derechos, las personas y comunidades que viven en esos espacios, desarrollan dinámicas sociales, económicas, culturales, políticas, religiosas, vinculadas con ese espacio físico, es decir, su territorio; y los derechos que se desprenden de esos vínculos se encuentran en el ámbito de los Derechos Humanos.

El Estado, la empresa concesionaria, la empresa minera, etc., requieren de esos espacios para desarrollar sus proyectos; se hace necesario entonces tener las áreas libres y a disposición, adquirir las tierras en sus diferentes formas legales, pero sobretodo y totalmente vinculado a la adquisición de tierras, se requiere también establecer las acciones y medidas para mitigar los impactos generados por la pérdida de la tierra y/o el desplazamiento de población a fin de restablecer sus condiciones de vida; y de ser el caso mejorarlas.

Los impactos mencionados, son básicamente sociales, a los que se suman los impactos ambientales, diferencia que en la realidad no es tal por lo que es más apropiado hablar de impactos socioambientales. El Estado para garantizar que todo proyecto cuenta con un plan de manejo ambiental y social, respecto a los impactos, exige para iniciar un proyecto el *Certificado Ambiental*, para lo cual se deben realizar estudios ambientales que permitan identificar los impactos y la forma de mitigarlos que de acuerdo a lo establecido en la legislación ambiental estos estudios, en principio, son: la Declaración de Impacto Ambiental (DIA), Estudio de Impacto Ambiental semi detallado (EIA sd), Estudio de Impacto Ambiental detallado (EIA d) y el Estudio Ambiental Estratégico.

Los contenidos de los estudios antes mencionados, se encuentran detallados en los términos de referencia comunes para la Declaración de Impacto Ambiental - Categoría I - y Estudio de Impacto Ambiental semi detallado – Categoría II – ambos aprobados por Resolución Ministerial N°167-2008-MEM-DM así como en los términos de referencia para el Estudio de Impacto Ambiental Detallado – Categoría III - aprobado por Resolución Ministerial N° 092-2014-MEM-DM. Como parte de los contenidos de estos términos de referencia también se encuentra la información que el titular minero – directamente o a través de una consultora – deberá tener como insumo para elaborar la propuesta/plan de adquisición de tierras y/o reasentamiento. En los términos de referencia del Estudio de Impacto Ambiental detallado – Categoría III, se establece la presentación del ***Programa de Reasentamiento (PR)***, en los casos que aplique, cuya denominación en el sector transporte es de ***Planes de Compensación y Reasentamiento Involuntario (PACRI)***.

Sea la denominación, que se le dé, estamos haciendo referencia a planes que contienen programas y proyectos, que pueden ser de carácter legal, de inversión social, conversión laboral, cultural o urbanísticos, entre otros; que tienen como objetivo restablecer y mejorar las condiciones de vida de las poblaciones afectadas.

Actividades Mineras

La industria minera desde, y antes, del otorgamiento de la concesión hasta la extracción del mineral, atraviesa un proceso complejo que responde a diversas variables a evaluar, como son la ingeniería, la inversión inicial – Capex -, el costo de operación – Opex – la variación de los precios de los minerales, la variable social; la situación económica y la toma de decisión por parte de la empresa de la ejecución o cancelación del proyecto, entre otros aspectos a considerar.

En el siguiente grafico se presentan las actividades en minería, que se encuentra regulado en el Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería aprobado mediante Decreto Supremo N° 014-92-EM, numeral VI del Título Preliminar:

Gráfico 1
Actividades en Minería



Cuadro 1
Actividades Mineras – Conceptos

ACTIVIDADES	CARACTERÍSTICAS
Cateo “es la acción conducente a poner en evidencia indicios de mineralización por medio de labores mineras elementales”	<ul style="list-style-type: none"> ▪ No requieren la previa aprobación de estudio ambiental ▪ Son libres en todo el territorio nacional
Prospección “es la investigación conducente a determinar áreas de posible mineralización, por medio de indicaciones químicas y físicas, medidas con instrumentos y técnicas de precisión”	
Exploración “actividad minera tendente a demostrar las dimensiones, posición, características mineralógicas, reservas y valores de los yacimiento minerales”	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Se requieren estudios de impacto ambiental, excepto la Comercialización ▪ Ejecutadas a través de concesiones, excepto la Comercialización
Explotación “actividad de extracción de los minerales contenidos en un yacimiento”	
Labor General “es toda actividad minera que presta servicios auxiliares, tales como ventilación, desagüe, izaje o extracción a dos o más concesiones de distintos concesionarios”	
Beneficio “es el conjunto de procesos físicos, químicos y/o físico-químico que se realizan para extraer o concentrar las partes valiosas de un agregado de minerales y/o para purificar, fundir o refinar metales; comprende las siguientes etapas: preparación mecánica, metalurgia y refinación”	
Comercialización “es libre, interna y externamente y para su ejercicio no se requiere el otorgamiento de una concesión”	
Transporte Minero “es todo sistema utilizado para el transporte masivo continuo de productos minerales, por métodos no convencionales. Los sistemas a utilizarse podrán ser: - Fajas transportadoras; - Tuberías; o, - Cable carriles.	

Es importante destacar, lo que señala la norma respecto al cateo y prospección relacionados a los temas de tierras y reasentamiento:

- Si bien el cateo y prospección son libres en todo el territorio nacional y no requieren aprobación previa de estudio ambiental, estas actividades tienen limitaciones: deben desarrollarse *“respetando los derechos de la población local y adoptando las medidas necesarias para evitar o minimizar cualquier perturbación que se pudiera generar sobre las actividades socioeconómicas y culturales de la zona”*
- Estas actividades no podrán efectuarse por terceros en áreas de concesiones mineras, de no admisión de denuncios; y en los casos de terrenos cercados o cultivados; en este último caso se requiere permiso del titular o propietario.
- Están prohibidas estas actividades en zonas de uso público, como son zonas urbanas o de expansión urbana, en zonas reservadas para la defensa nacional, en zonas arqueológicas, salvo autorización de la entidad competente, es lo que señala la norma.

Más allá de la definición de cada una de las actividades, el gráfico 1 tiene como objetivo destacar las actividades en las cuales las normas establecen la obligación de realizar los estudios legales, sociales y técnicos respecto al proceso de adquisición de tierras y reasentamiento, básicamente en las actividades de exploración y explotación; pues es donde se requiere contar la disponibilidad de las áreas. Independientemente de la obligación legal, las empresas mineras pueden iniciar estudios y avances del programa de reasentamiento con anticipación.

Un aspecto, a considerar en los proyectos mineros con respecto al avance de las actividades, son los tiempos, pues los tiempos en los proyectos mineros, básicamente de la gran minería, no se cumplen. Los cambios en la organización, la variación de la huella, la ingeniería, y la decisión de la empresa de ejecutar o cancelar el proyecto, siempre están presentes.

El momento del inicio del diálogo sobre el proceso de adquisición de tierras y reasentamiento, ha merecido ser un punto de convergencia, pues algunos postulan que el inicio debe darse de forma temprana y de forma abierta, mientras otros señalan que el inicio del diálogo va a requerir tener la huella física, esto no implica tener una huella definida sino tener un núcleo básico y la decisión de la empresa de ejecutar el proyecto. En este último caso, si se quiere iniciar un diálogo este debe ser general, y no sólo con la población que se requiere desplazar o comprar sus tierras; para lo cual se deberá presentar el tema como un posible impacto resaltando las garantías que existen para mitigarlo, como pueden ser los tratados suscritos en materia de derechos humanos, la legislación nacional y las normas de desempeño, salvaguardas y políticas de organismos multilaterales, que aplique.

Contenidos vinculados al proceso de Adquisición de Tierras y/o Reasentamiento

Como se indicó, en los contenidos de los estudios de impacto ambiental, establecidos en los términos de referencia aprobados normativamente, se listan también los que el titular minero – directamente o a través de una consultora - deberá identificar para el diseño, estrategias, etc., que se requieren para el proceso de adquisición de tierras y/o reasentamiento. Si revisamos la estructura de los estudios de impacto ambiental, podemos ubicar, de forma general, estos contenidos:

Cuadro 2

Estructura Estudios de Impacto Ambiental con referente en el proceso Adquisición de Tierras y Reasentamiento

Declaración de Impacto Ambiental (Categoría I)	Estudio de Impacto Ambiental Semi Detallado (Categoría II)	Estudio de Impacto Ambiental Detallado (Categoría III)
Resumen Ejecutivo	Resumen Ejecutivo	Resumen Ejecutivo
Antecedentes	Antecedentes	Descripción del proyecto <ul style="list-style-type: none"> - Listado de los derechos de concesión - Relación de los permisos - Relación de posesionarios y propietarios - Indicar si hay propiedad de Comunidades Campesinas, Nativas y/o pueblos indígenas.
Participación Ciudadana	Participación Ciudadana <ul style="list-style-type: none"> - Acuerdos sobre uso de terrenos superficiales 	Línea de base <ul style="list-style-type: none"> - Aspecto social, económico, cultural y antropológico de la población - Descripción y análisis del uso actual del territorio, teniendo en consideración su aptitud y la tenencia de la tierra
Descripción del Área del Proyecto Aspectos Generales <ul style="list-style-type: none"> - Cuadro de distancias a los poblados cercanos comunidades campesinas, caseríos, otros. - Relación de las concesiones mineras - Mapas de ubicación (Áreas naturales protegidas, Comunidades Campesinas, centros poblados, y otros) - Planos de las propiedades superficiales, indicando nombre del propietario del terreno superficial señalando la fuente (COFOPRI, elaboración propia) y si se cuenta con los acuerdos correspondientes que cumplan con las formalidades señaladas en la Ley N° 26505 - Registro fotográfico Aspecto Socioeconómico Información sobre los aspectos socioeconómicos y culturales	Descripción del Área del Proyecto Aspectos Generales <ul style="list-style-type: none"> - Indicar las concesiones mineras - Distancias a los centros poblados cercanos, comunidades campesinas, caseríos, otros. Aspectos Socioeconómicos Área de influencia directa, caracterizar a las poblaciones en términos de población por sexo y grupo etario, población económicamente activa, vivienda, actividades económicas (tipos, porcentaje estimado de ocupación, principales productos), infraestructura de transporte, infraestructura en salud y educación, indicadores de salud (natalidad, mortalidad, morbilidad, información epidemiológica), información de educación (alfabetismo, nivel educativo), servicios básicos (agua, saneamiento, electricidad), fuentes y usos del agua, usos de los suelos, Índice de Desarrollo Humano (a nivel de distrito), índice de necesidades básicas insatisfechas (a nivel de distrito), organización social, liderazgos, costumbres.	Plan de participación ciudadana
Descripción de las Actividades a Realizar	Descripción de las Actividades a Realizar	Caracterización de impactos ambientales
Impactos Potenciales de la Actividad Identificación y descripción de los impactos potenciales directos e indirectos socioeconómico y cultural	Impactos Potenciales de la Actividad Identificación y descripción de los impactos socioeconómico y cultural.	Estrategia de Manejo Ambiental Plan de Gestión Social. Plan de Concertación Social. Programa de Reasentamiento
Plan de Manejo Ambiental	Plan de Manejo Ambiental	Valorización económica del Impacto Ambiental
Medidas de Cierre y Post Cierre	Solo en caso se proponga el establecimiento de una planta piloto	Empresa consultora
	Medidas de cierre y postcierre	Otras consideraciones técnicas que determine la autoridad competente
		Opiniones técnicas, bibliografía y anexos

En el cuadro 3 se muestra la relación entre los estudios ambientales, categorías y actividades en minería, conforme lo establece la Ley General del Ambiente aprobado por la Ley N°28611 y la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental aprobada por la Ley N° 27446 y su reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM:

Cuadro 3
Estudios Ambientales – Actividades Mineras

N°	ESTUDIOS AMBIENTALES	CATEGORÍAS	ACTIVIDADES MINERAS	CARACTERÍSTICAS DE LA INGENIERÍA
1	Declaración de Impacto Ambiental (DIA)	Categoría I	Exploración	a. Un máximo de 20 plataformas de perforación b. Un área efectivamente disturbada menor a 10 hectáreas en conjunto dichas plataformas, trincheras, instalaciones auxiliares y accesos;
2	Estudio de Impacto Ambiental Semidetallado (EIA sd)	Categoría II	Exploración	c. Más de 20 plataformas de perforación d. Un área efectivamente disturbada mayor a 10 hectáreas considerando dichas plataformas, trincheras, instalaciones auxiliares y accesos. e. La construcción de túneles de más de 50 metros de longitud
3	Estudio de Impacto Ambiental Detallado (EIA – d)	Categoría III	Explotación Beneficio Labor General Transporte y/o Almacenamiento	Los Estudios de Impacto Ambiental Detallados y modificaciones de los proyectos mineros de explotación, beneficio, labor general, transporte y/o almacenamiento de minerales, deben elaborarse de conformidad con los Términos de Referencia Comunes aprobados
4	Evaluación Ambiental Estratégica (EAE)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>“La Evaluación Ambiental Estratégica - EAE constituye un proceso sistemático, activo y participativo que tiene como finalidad internalizar la variable ambiental en las propuestas de políticas, planes y programas de desarrollo que formulen las instituciones del Estado, usándola como una herramienta preventiva de gestión ambiental en los niveles de decisión que correspondan”.</i> ▪ <i>“En el caso de evaluaciones ambientales estratégicas corresponde al sector presentar dicha evaluación al Ministerio del Ambiente.”</i> 		

En un proyecto minero, en fase de exploración el tipo de estudio ambiental, que le corresponde está en función de las características de la ingeniería, si tenemos como máximo 20 plataformas de perforación el titular minero deberá presentar una Declaración de Impacto Ambiental, si son más de 20 plataformas se tiene que realizar un Estudio de Impacto Ambiental semi detallado (EIA sd). Para las actividades de explotación, beneficio, labor general, transporte y/o almacenamiento la empresa deberá presentar un estudio de impacto ambiental detallado (EIA d).

Programa de Reasentamiento

El Programa de Reasentamiento es parte de la Estrategia de Manejo Ambiental, del Plan de Gestión Social correspondiente al Plan de Concertación Social del estudio de impacto ambiental detallado de acuerdo a los términos de referencia aprobados por Resolución Ministerial N° 092-2014-MEM-DM.

La norma señala que el Programa de Reasentamiento se presenta **“cuando aplique”**, ¿es decir, que haya población a desplazar física o económicamente?, la norma no es clara o no establece lineamientos respecto a saber cuándo aplica; si son 30 o más de 100 familias tal vez se ha claro que aplica pero si son 5 o 10 familias ¿aplicaría?. En ese mismo sentido, la norma señala que se debe incluir un Programa de Reasentamiento cuando el proyecto minero **“involucre alguna condición de reasentamiento”**, ¿A qué condición de reasentamiento hace referencia la norma?

La norma establece tener como referencia la política de reasentamiento del Banco Mundial, Política Operativa 4.12: Reasentamiento Involuntario – actualmente en revisión - así como las disposiciones que el Ministerio de Energía y Minas apruebe:

El contenido de este Programa de Reasentamiento debe incluir como mínimo:

- *“Un censo de las personas desplazadas y la valoración de los activos*
- *Una descripción de la compensación y otro tipo de asistencia para el reasentamiento que se ha de proporcionar.*
- *La celebración de reuniones con la población reasentada sobre alternativas de reasentamiento.*
- *Descripción de las alternativas de zonas de reasentamiento, así como de la población huésped si lo hubiera.*
- *Mecanismos de diálogo y comunicación sostenida con la probable población huésped de la zona de traslado de la población reasentada.*
- *Responsabilidad institucional por la ejecución y los procedimientos para la compensación de las afectaciones.*
- *Disposiciones sobre seguimiento y evaluación, y*
- *Cronograma y presupuesto”.*

En caso de reasentamiento de comunidades campesinas, nativas y/o pueblos indígenas, se debe considerar la séptima disposición¹ del Reglamento de la Ley de Consulta Previa a Pueblos Indígenas aprobado por D.S. No 001-2012-MC

Es importante destacar, que no siempre hay la necesidad de realizar el desplazamiento físico y/o económico de población; y en esos casos estamos solamente ante un proceso de transferencia o adquisición de tierras. Respecto a los impactos generados por la transferencia de tierras, se pueden revisar algunos lineamientos contenidos en la Guía de Relaciones Comunitarias del Ministerio de Energía y Minas.

¹ **Sétima.**- Garantías a la propiedad comunal y del derecho a la tierra de los pueblos indígenas

El Estado brinda las garantías establecidas por Ley y por la Constitución Política del Perú a la propiedad comunal. El Estado, en el marco de su obligación de proteger el derecho de los pueblos indígenas a la tierra, establecidos en la Parte II del Convenio 169 de la OIT, así como al uso de los recursos naturales que les corresponden conforme a Ley adopta las siguientes medidas:

- a) Cuando excepcionalmente los pueblos indígenas requieran ser trasladados de las tierras que ocupan se aplicará lo establecido en el artículo 16° del Convenio 169 de la OIT, así como lo dispuesto por la legislación en materia de desplazamientos internos.
- b) No se podrá almacenar ni realizar la disposición final de materiales peligrosos en tierras de los pueblos indígenas, ni emitir medidas administrativas que autoricen dichas actividades, sin el consentimiento de los titulares de las mismas, debiendo asegurarse que de forma previa a tal decisión reciban la información adecuada, debiendo cumplir con lo establecido por la legislación nacional vigente sobre residuos sólidos y transporte de materiales y residuos peligrosos.

Supervisión

La Dirección General de Asuntos Ambientales Mineros (DGAAM), es la responsable de la supervisión y coordinación de todos los aspectos relacionados a la elaboración de los estudios de impacto ambiental, como son la línea base, la identificación de impactos, el plan de manejo y demás; lo que realiza a través de reuniones en gabinete y/o visitas de campo, brindando sugerencias y recomendaciones, conforme lo establece la Resolución Ministerial N°092-2014-MCM/DM.

Reflexiones

- a. En la legislación minera, se puede encontrar normas cuya aplicación literal constituyen potenciales causas de conflictos sociales. Por ejemplo, en el Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería en su artículo 2° señala *“El cateo y la prospección son libres en todo el territorio nacional. Estas actividades no podrán efectuarse por terceros en áreas donde (...) terrenos cercados o cultivados, salvo previo permiso escrito de su titular o propietario, según sea el caso”*. Las tierras de propiedad privada, incluidas las comunales, no siempre están cercadas o cultivadas. Muchos conflictos sociales, se han ido originando porque los primeros trabajos de la empresa minera en las comunidades se hicieron sin el relacionamiento respectivo considerando que no había tal obligación porque son actividades libres.
- b. A la fecha los dos procesos de reasentamiento representativos han sido en el sector minero, el reasentamiento de Morococha en el marco del proyecto minero Toromocho y el reasentamiento de Fuerabamba en el marco del proyecto minero Las Bambas; en el primer caso se construyeron 1050 viviendas, y en el segundo 441, sin considerar las edificaciones para equipamientos y servicios públicos ni el número de población que fue trasladada, es claro que para llevar acabo todo el proceso no se guiaron sólo por las normas del sector.
- c. El sector minero viene avanzando en legislar sobre los temas de adquisición de tierras y reasentamiento, sin embargo todavía el tema no es abordado en su complejidad.