

**Informe sobre el plan de adquisición de tierras y afectación de bienes comunes  
propuesto en la Modificatoria de Estudio de Impacto Ambiental del Proyecto  
Antapaccay – Expansión Tintaya – Integración Coroccohuayco**

El Proyecto Coroccohuayco representa una ampliación de la antigua mina Tintaya, que viene operando en la provincia de Espinar (Cusco) desde mediados de la década de 1980 a través de la Empresa Estatal Minera Asociada Tintaya S.A. Años después la mina se privatizó y amplió sus operaciones con la aprobación del Proyecto Antapaccay – Expansión Tintaya a partir de 2010, y prevé funcionar hasta el año 2033. El yacimiento de Antapaccay se ubica aproximadamente a 12 km al oeste del antiguo tajo Tintaya. Años de explotación sin ningún control ambiental han generado graves impactos sociales y en el medio ambiente, como la afectación de la calidad y cantidad de agua disponible o serios problemas de salud relacionados con la presencia de metales pesados en el organismo de los pobladores que habitan en los alrededores de esta operación minera.

El 27 de abril de 2018, el actual titular del Proyecto, la Compañía Minera Antapaccay S.A., que pertenece a la multinacional suiza Glencore, presentó la Modificatoria del Estudio de Impacto Ambiental del Proyecto Antapaccay – Expansión Tintaya – Integración Coroccohuayco (en adelante, MEIA Coroccohuayco) ante el Servicio Nacional de Certificación Ambiental (SENACE). El estudio fue realizado por la consultora Golder Associates Perú S.A. Como se indica en el Resumen Ejecutivo de la MEIA Coroccohuayco (p. 1):

El objetivo del Proyecto es la optimización de componentes y actividades, aprobados en el Estudio de Impacto Ambiental detallado (EIA) (Golder 2009) y sus modificaciones aprobadas en cuatro informes técnicos sustentatorios (ITS); y la incorporación de la futura Zona de Explotación Coroccohuayco, en la cual se realizará la extracción de mineral mediante un sistema mixto a tajo abierto y labores subterráneas. Estas modificaciones permitirán continuar con la producción de concentrados de cobre y reiniciar la producción de cátodos de cobre.

El 9 de noviembre de 2018, el SENACE emitió el Informe 206-2018-SENACE-PE/DEAR con observaciones a la MEIA Coroccohuayco, que incluyó 243 anotaciones de esta entidad y 32 de los opinantes técnicos. El Informe contiene, además, 46 aportes ciudadanos. El 18 de marzo de 2019, la Compañía Minera Antapaccay presentó el «Levantamiento de observaciones» a la MEIA.

SENACE está realizando la evaluación final de la MEIA Coroccohuayco, según lo anunciaron recientemente algunos de sus funcionarios a las comunidades de la zona de Coroccohuayco: Huano Huano, Huini Coroccohuayco y Pacopata. La MEIA plantea la adquisición de 126 viviendas para las operaciones: 93 ubicadas en la proyectada Zona de Explotación Coroccohuayco (495,6 ha), donde se ubican las tres comunidades descritas, y 33 asociadas al desarrollo del Botadero Norte en la Zona de Explotación Antapaccay (391 ha), donde habitan un conjunto de propietarios privados de la zona de Alto Huarca, tal como se indica en el capítulo 5.0, «Caracterización de impactos ambientales», de la MEIA Coroccohuayco:

#### 5.4.11.1.1.3 Adquisición de tierras

##### Beneficio económico por la adquisición de derechos superficiales

El desarrollo del Botadero Norte restringirá el uso de territorio a los propietarios privados aledaños a la CC de Alto Huarca mientras que el desarrollo de la futura Zona de Explotación Coroccohuayco limitará el uso de parte de los propietarios y poseionarios de las CC Huano Huano, Pacopata y Huini Coroccohuayco. CMA negociará la obtención de derechos superficiales con los actuales propietarios y poseionarios de las áreas mencionadas, quienes serán beneficiados económicamente.

Actualmente, el área de interés de adquisición es 886,6 ha de las cuales 391 ha se encuentran asociadas al desarrollo del Botadero Norte (Zona de Explotación Antapaccay), y 495,6 ha a la construcción de la futura Zona de Explotación Coroccohuayco, como se menciona en la Descripción del Proyecto (Sección 2.0). En la Zona de Explotación Antapaccay se ubican 33 viviendas mientras que en la Zona de Explotación Coroccohuayco se han identificado 93 viviendas.

Según el Informe 206-2018-SENACE-PE/DEAR, esta entidad estatal ha identificado numerosos vacíos y omisiones de la MEIA, que resultan sumamente graves en lo que respecta a la potencial afectación de derechos de las comunidades y en su condición de pueblos indígenas reconocidos por el Estado. En cuanto a la propuesta de adquisición de tierras descrita líneas arriba, el Informe 206-2018-SENACE-PE/DEAR señala lo siguiente en su Observación 144:

De la superposición de figuras y de los impactos indicados, se puede identificar que «la adquisición de tierras» que propone el Titular supone los efectos de un *desplazamiento físico, económico y cultural de parte de la población de las Comunidades campesinas Pacopata, Huini Coroccohuayco y Huano Huano de la Zona de Coroccohuayco* por la construcción de componentes, así como los propietarios privados del Alto Huarca por la ampliación del Botadero Norte y Tajo Sur (Zona Antapaccay). (Cursivas añadidas)

Además, el Proyecto Coroccohuayco también contempla una afectación significativa del territorio comunal y la pérdida de infraestructura de uso colectivo o comunitario: reubicación de centros educativos; pérdida de locales comunales, espacios de recreación

e iglesias; e impacto sobre infraestructura hidráulica. Al respecto, dice SENACE en la Observación 141 del Informe antes citado:

En el ítem 5.4.11.1.2.2 Adquisición de Tierras, el Titular identifica el impacto «Restricción de áreas para el desarrollo de la actividad pecuaria». En este impacto, el Titular señala que por efectos del proyecto se restringirá el uso de la tierra para las actividades agropecuarias de las poblaciones aledañas, de igual manera habrá reducción de tierras de pastoreo. Al respecto, el Titular señala que cifras en números relativos (porcentajes) que se afectará parcelas, actividad pecuaria y cobertura vegetal de pajonal andino [sic]. Asimismo, indica que en la Zona de Antapaccay se afectará área de los propietarios privados de la CC de Alto Huarca.

Esta última cuestión merece ser resaltada, por dos motivos principales: 1) si se recoge lo establecido en la misma MEIA, en la Línea de Base (capítulo 3.0), las principales actividades que se practican en la zona son la ganadería y la agricultura, básicamente como un medio de subsistencia y con limitadas posibilidades de capitalización. En esa medida, las viviendas son a la vez unidades de producción agropecuaria, ya que la familia realiza sus principales actividades económicas en el espacio físico en el que habita; 2) se trata de comunidades consideradas como pueblos indígenas, que tienen una particular relación con la tierra y el espacio físico que les rodea, y los recursos naturales contenidos en ese territorio representan condiciones esenciales para sus formas de vida.

Además, el territorio comunal no solo se vería afectado por la instalación de los componentes del proyecto minero, sino también por la habilitación de una vía que uniría la Zona Tintaya con la Zona Coroccohuayco, de una longitud aproximada de 10,7 km (ítem N.º 2.11.1.2.2.1 de la MEIA Coroccohuayco):

La vía de acceso Tintaya-Coroccohuayco estará conformada por dos vías de acceso paralelas que permitirán conectar la Zona Beneficio Tintaya con Coroccohuayco. El período de habilitación de la vía para vehículos pesados se propone en 21 meses y para vehículos livianos en 24 meses. El diseño del acceso supone la obstrucción de las rutas de comunicación comunal entre las poblaciones ubicadas al norte y sur de la vía de acceso Tintaya – Coroccohuayco restringiendo el acceso de los comuneros a otros sectores de la Zona de Explotación Coroccohuayco, así como a fuentes de agua y zonas de pastoreo.

SENACE concluye, por tanto, que el plan de adquisición de tierras propuesto para el Proyecto Coroccohuayco implicaría un desplazamiento de las comunidades descritas; y, con base en este análisis, ordena a la empresa que presente un plan de reubicación como

parte de su propuesta de adquisición de tierras. Este plan debe tener las siguientes características (Observación 144):

Se requiere que el Titular presente un **Plan de Reubicación** o restablecimiento de medios de vida, en vez del Programa de Compensación Social, conforme la Guía de elaboración de Estudios de Impacto Ambiental del MINEM y la Guía de Relaciones Comunitarias del MINEM, a fin de atender al desplazamiento identificado a consecuencia de la construcción del proyecto, el cual deberá contener lo siguiente:

1. Demostrar conforme a la evaluación de alternativas que el desplazamiento que genera el Titular por la construcción de los componentes es la mejor o la única alternativa de los componentes del proyecto, a fin de justificar el efecto del desplazamiento de la población de las Comunidades campesinas de Huini Coroccohuayco, Huano Huano, Pacopata, Cala Cala y los propietarios del Alto Huarca.
  2. Identificación de grupos vulnerables considerando el artículo 3° de la Ley Orgánica del Ministerio de la Mujer y poblaciones vulnerables.
  3. Un censo identificando a cada familia que conforma toda la población afectada por las pérdidas de vivienda, pérdida de tierras de pastoreo, agropecuarias, de infraestructura comunal, hidráulica, reubicación de los centros educativos I.E. de Pacopata de nivel inicial y la I.E. N° 56430 de nivel Primaria, pérdida de bofedales, locales comunales y otros bienes o recursos naturales y económicos que se verán impactados por el proyecto. La población afectada es tanto de las comunidades de Huano Huano, Huini Coroccohuayco y Pacopata, en el caso de pueblos indígenas, así como de los propietarios privados de Alto Huarca.
  4. Para el caso de las comunidades campesinas, cuyos medios de subsistencia dependen de la tierra, el Titular deberá ofrecer primero otras tierras de la misma o de mayor calidad que las que se perdieron o sino la compensación que se ofrece en el programa de compensaciones, el cual se calculará por pérdida de bienes al costo total de reposición, así como otra asistencia, *en aplicación del artículo 16° del Convenio 169 de la OIT, conforme lo indica la sétima disposición del Reglamento de Consulta previa.* (Cursivas añadidas)
  5. Inventario de recursos y bienes naturales, económicos y culturales que se afectan.
  6. Subprograma de Restitución de los medios de subsistencia.
  7. Señalar el lugar de reasentamiento.
  8. Considerar subsidios de traslado de la población.
  9. Subprograma de Restitución de ingresos.
  10. Subprograma de participación comunitaria.
  11. Sistema de Atención de quejas y reclamos.
  12. Establecer derechos de los beneficiarios.
  13. Identificación de oportunidades de desarrollo de los beneficiarios del plan.
  14. Establecer fecha límite para establecer los beneficiarios del reasentamiento.
  15. Acciones de seguimiento según indicadores sociales, según la magnitud, significancia y duración de los impactos.
  16. Presupuesto.
  17. Cronograma del reasentamiento.
- Tener en cuenta que para el desarrollo de este plan de reubicación, el Titular puede considerar la Norma de Desempeño 5 Adquisición de tierras y reasentamiento del IFC.

Sobre la base de este Informe del SENACE, en marzo de 2019, Compañía Minera Antapaccay presentó el documento «Levantamiento de observaciones». Respecto a la solicitud de incluir en el Plan de Gestión Social un plan de reubicación, o el establecimiento de condiciones mínimas para el traslado de la población que sería afectada, la empresa respondió en el citado documento (p. 544):



## LEVANTAMIENTO DE OBSERVACIONES

**b) Incluya en el Plan de Gestión Social un Plan para la reubicación de los 126 hogares cuyas viviendas serán adquiridas para la ejecución del proyecto.**

En el Plan de Gestión Social no corresponde incluir un plan “para la reubicación de los 126 hogares cuyas viviendas serán adquiridas para la ejecución del proyecto”, debido a que el resultado de la evaluación de impactos realizada no muestra la necesidad de realizar un plan integral para la reubicación de este número de hogares.

En principio en relación al número de hogares, tal como se ha indicado al absolver la observación 136 a), el resultado del trabajo de campo realizado para el censo de poseedores del área de interés de adquisición ha permitido validar el número de hogares poseedores/propietarios existentes en un total de 98 y no de 126 (data referencial obtenida por medio de imágenes satelitales). Aun así, respecto de los 98 hogares existentes, tampoco corresponde un Plan de Reubicación. Esto debido a que en el Perú no existe norma de rango legal o reglamentaria que establezca los supuestos ni la exigencia de realizar un Plan de Reubicación Poblacional en relación con los proyectos de inversión minera.

Como se puede apreciar, la empresa considera que la propuesta de adquisición de tierras no demanda la incorporación de un plan integral para la reubicación de las viviendas afectadas. Su argumento es que «en el Perú no existe norma de rango legal o reglamentaria que establezca los supuestos ni la exigencia de realizar un Plan de Reubicación Poblacional en relación con los proyectos de inversión minera».

De acuerdo con lo planteado por la empresa, para el ordenamiento legal peruano no es posible que un proyecto minero traiga consigo un reasentamiento involuntario –o reubicación– poblacional, salvo que así lo plantee el mismo titular minero en el EIA, por consideraciones particulares del proyecto. Esto se explica porque se ha dejado a los privados la vía de la negociación y el trato directo, que es lo que propone en última instancia la empresa para la adquisición de las más de 100 viviendas que serían afectadas por el Proyecto Corocchohuayco, como lo indica la siguiente cita del mismo documento (p. 544):

Considerando lo anterior, los titulares mineros en el Perú sólo tienen un mecanismo en la práctica para acceder a los terrenos superficiales que es, la negociación de predios para su uso o adquisición, y excepcionalmente solicitar una servidumbre minera (mecanismo existente en la legislación pero que presupone una negociación fallida y la previa aceptación de parte de la autoridad minera de ser el caso). Ello conlleva el riesgo de no poder desarrollar sus proyectos ante la negativa de los titulares del terreno superficial de vender o dar en uso sus propiedades.

En esta línea, no corresponde exigir la presentación de un plan de reasentamiento o alguno de los planes que lo conforman, cuando esto no es planteado de parte ni conlleva la afectación de un colectivo en su totalidad, situación que en el caso del presente proyecto no se genera.

## **Principales hallazgos**

### ***1. Ausencia de una línea de base o diagnóstico que permita determinar los impactos generados por el plan de adquisición de tierras contemplado en la MEIA Coroccohuayco.***

Es importante iniciar el análisis a partir de una de las afirmaciones contenidas en el documento «Levantamiento de observaciones», según la cual: «no corresponde exigir la presentación de un plan de reasentamiento o alguno de los planes que lo conforman, cuando esto no es planteado de parte ni conlleva la afectación de un colectivo en su totalidad, situación que en el caso del presente proyecto no se genera». En definitiva, la MEIA Coroccohuayco no presenta información concreta que permita determinar cuáles serían los efectos de este plan de adquisición de tierras que prevé el proyecto. Como ya se indicó, este plan no solo incluiría la compra directa de viviendas, sino también la afectación de todo el espacio físico en el cual estas comunidades, consideradas como pueblos indígenas, ejercen sus modos de vida tradicionales y subsisten como grupos humanos étnicamente diferenciados.

A pesar de la especial significación que para estas comunidades indígenas cobran sus viviendas y su espacio físico circundante, los contenidos de la MEIA Coroccohuayco muestran una serie de vacíos y deficiencias que impiden la realización de un adecuado diagnóstico del espacio físico que se busca intervenir y de las condiciones de la población que lo habita. Como indica SENACE en su Informe (Observación 136):

[...] el Titular no ha incluido en la MEIA información social y económica sobre los hogares de estas 126 viviendas que deberán ser adquiridas para el desarrollo del proyecto. No hay información social ni económica sobre estos hogares ni en el capítulo de Línea Base Social ni en el capítulo de impactos. Esto constituye un vacío significativo que impide la evaluación adecuada de los impactos de la acción de la adquisición de tierras.

Respecto a la afectación de tierras agropecuarias y de pastoreo, en la Observación 141 SENACE señala:

- a) El Titular valora el impacto, sin antes haber identificado el número de familias u hogares que se verán afectados por la construcción de los componentes de que se ubicarán en la Zona Coroccohuayco, así como del área donde se ubican los propietarios privados de Alto Huarca; b) El Titular no señala los componentes a ser construidos que afectarán a las comunidades del entorno.

Esta cuestión descrita por SENACE agrava aún más la situación, puesto que el Proyecto Coroccohuayco implicaría la afectación de áreas de uso común o cuyos usos, en muchos casos, se superponen entre las distintas familias (áreas de pastoreo o de cultivos comunales, accesos de agua). De ello se colige que el número de viviendas afectadas resultaría mucho mayor que el estimado en la propuesta (126 en total, 93 en Coroccohuayco). Además, muchas de las que no serían adquiridas verían reducido su espacio físico, que, como ya dijimos, es a la vez su espacio de vida y su unidad de producción económica, con lo que no les quedaría más que vender sus viviendas y sus terrenos a la empresa, de modo que también serían desplazadas.

Sin embargo, en tanto no se ha incluido en la MEIA información sobre la población, las características de las viviendas, la infraestructura productiva, las parcelas de uso individual o comunal, además de otra información que SENACE requiere a la empresa en el Informe 206-2018-SENACE-PE/DEAR, no es posible estimar con claridad cómo podrían ser afectadas estas comunidades.

Por un lado, las citadas omisiones en la MEIA Coroccohuayco representan una clara vulneración del principio de prevención ambiental, que señala que todo proyecto de inversión (por ejemplo, uno minero) debe tomar todas las previsiones necesarias para garantizar la protección del ambiente y el entorno social. Este principio se aplica en el supuesto de que el riesgo de impacto ambiental negativo se encuentra acreditado, y a partir de este diagnóstico se adoptan previsiones para asegurar que estos riesgos puedan ser controlados, mitigados y no causen perjuicios a terceros. Y para ello es necesario que los contenidos de los Estudios de Impacto Ambiental cuenten con información clara y detallada, lo cual, a todas luces, no se viene cumpliendo en el caso de la MEIA Coroccohuayco.

Por otro lado, los referidos vacíos en la MEIA también afectan directamente los derechos de estas comunidades en su condición de pueblos indígenas. El propio contenido de la MEIA no incluye un análisis de la posible afectación de los derechos colectivos de las comunidades en tanto pueblos indígenas ubicados en la zona de influencia directa. Como establece SENACE en su Observación 150:

Se requiere que el Titular presente información sobre la posible afectación a los derechos colectivos de las Comunidades Alto Huarca, Huisa, Huisa Collana, Huano Huano, Alto Huancané, Huancané Bajo, Tintaya Marquiri, Cala Cala, así como Pacopata y Huini Coroccohuayco, por ser exsectores de la Comunidad de Huano Huano.

Para tales efectos, el Titular presentará la información del ejercicio de los derechos colectivos y la posible afectación de los mismos por las actividades del proyecto en un Anexo del estudio.

Entre la posible afectación a los derechos colectivos a presentar, podrían ser los siguientes:

- Derecho a la tierra y al territorio.
- Derecho al uso de los recursos naturales que se ubican en su territorio.
- Derecho a la identidad cultural.
- Derecho a elegir sus prioridades de desarrollo.
- Derecho a conservar sus costumbres.

En definitiva, la implementación del Proyecto Coroccohuayco significaría para estas comunidades la vulneración de todos los derechos colectivos mencionados por SENACE. Pero ni así la empresa ha considerado relevante efectuar una adecuada línea de base o diagnóstico para identificar los impactos sociales y ambientales. Incluso, en su documento «Levantamiento de observaciones» (p. 599), la empresa afirma que la afectación de derechos colectivos debe ser determinada por la entidad estatal encargada de ejecutar un eventual procedimiento de consulta.

## RESPUESTA

El Reglamento de la Ley N° 29785 (el Reglamento), Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios (D.S. N°001 2012 MC) en su Artículo 6°, señala que es obligación del Estado Peruano consultar al o los pueblos indígenas que se podrían ver afectados directamente en sus derechos colectivos antes de aprobar una medida administrativa que faculte el inicio de una actividad de exploración o explotación de recursos naturales (incluyendo el suelo y subsuelo) en los ámbitos geográficos donde se ubican el o los pueblos indígenas, conforme a las exigencias legales que correspondan en cada caso y de acuerdo a lo establecido en el artículo 15 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Asimismo, la Sexta Disposición Complementaria del Reglamento menciona que el contenido de los instrumentos de gestión ambiental en el marco del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), incluirá información sobre la posible afectación de los derechos colectivos de los pueblos indígenas que pudiera ser generada por el desarrollo del proyecto de inversión.

El Artículo 4° del Reglamento, indica que la medida legislativa o administrativa sobre la cual se realiza la consulta debe ser acorde a las competencias de la entidad promotora, respetar las normas de orden público, así como los derechos fundamentales y garantías establecidos en la Constitución Política del Perú y en la legislación vigente. Siendo el Ministerio de Energía y Minas (MINEM), para el presente caso, la entidad promotora responsable de determinar el grado de afectación a los derechos colectivos producidos por los impactos de la presente Modificación del Estudio de Impacto Ambiental del Proyecto Antapaccay Expansión Tintaya – Integración Coroccohuayco (MEIA en adelante).

Del D.S. N°001 2012 MC en vigencia se desprende que será en este caso el Ministerio de Energía y Minas, en su rol de Entidad Promotora de la medida administrativa a ser evaluada, el ente que tendrá la responsabilidad de la identificación y análisis de la afectación de los derechos colectivos en caso sea aplicable. En línea con la norma en mención, el titular no es requerido en el proceso de definición de las afectaciones en los derechos colectivos, excediendo su rol en caso de realizar esta definición.

Tal argumento resulta absurdo, pues en un proceso de consulta no corresponde a la entidad estatal evaluar con detalle los diversos impactos del proyecto minero sobre los derechos de los pueblos indígenas involucrados. Menos aún en el caso peruano, donde la consulta se viene aplicando en el momento previo a la autorización del inicio de explotación del proyecto, es decir, cuando ya se ha aprobado el EIA y los demás requisitos previos, de modo que el procedimiento de la consulta pierde totalmente eficacia como un medio para recoger las opiniones de los pueblos consultados.

Además, lo afirmado por la empresa contradice lo determinado en la sexta disposición complementaria del Reglamento de la Ley de Consulta Previa (Decreto Supremo N° 001-2012-MC), que establece que los instrumentos de gestión ambiental deben contener información sobre afectación de derechos colectivos.<sup>1</sup> Inexplicablemente, este artículo es mencionado en el «Levantamiento de observaciones» de la MEIA, pero la empresa no explica por qué insiste en tal omisión y trata de desviar el tema hacia la aplicación de la consulta previa.

Considerando, entonces, lo indicado por la empresa en su documento «Levantamiento de observaciones», esta no puede argumentar que la ejecución del Proyecto Coroccohuayco

---

<sup>1</sup> **Sexta Disposición Complementaria del Reglamento de la Ley de Consulta Previa. Decreto Supremo N° 001-2012-MC.- Contenidos de los instrumentos del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental**

El contenido de los instrumentos del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental señalados en el artículo 11° del Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM, incluirá información sobre la posible afectación de los derechos colectivos de los pueblos indígenas que pudiera ser generada por el desarrollo del proyecto de inversión.

«no conlleva la afectación de un colectivo en su totalidad», cuando resulta evidente que no ha realizado una línea de base que le permita identificar y medir el nivel de los impactos sobre los derechos de estas poblaciones.

## ***2. El ordenamiento legal peruano sí establece un marco de protección para el desplazamiento de grupos poblacionales como consecuencia de actividades mineras.***

Esto resulta particularmente cierto cuando se trata de comunidades consideradas como pueblos indígenas, como ocurre en el caso que analizamos. En su análisis de la MEIA Coroccohuayco, el SENACE recoge la cualidad de pueblos indígenas de las comunidades de la zona de influencia de la mina (Observación 144):

Dado que la Comunidad Campesina de Huano Huano y sus exsectores Huini Coroccohuayco y Pacopata son pueblos indígenas, en ese sentido el derecho a la tierra de los pueblos indígenas debe ser protegido por el Estado peruano, en este sentido conforme a la séptima disposición complementaria, transitoria y final del Decreto Supremo N° 001-2012-MC, Reglamento de la Ley de Consulta previa se indica que:

«el Estado brinda las garantías establecidas por el 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, establecido en la parte del Convenio 169 de la OIT, así como al uso de los recursos naturales que les corresponden conforme a ley, adopta las siguientes medidas:

Cuando excepcionalmente los pueblos indígenas requieran ser trasladados de las tierras que ocupan se aplicará lo establecido en el artículo 16[1] del Convenio 169 de la OIT, así como lo dispuesto por la legislación en materia de desplazamiento interno [...]».

El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) forma parte del ordenamiento legal peruano desde 1995. En el artículo 16.1 de este Convenio se establece que los pueblos indígenas «no deberán ser trasladados de las tierras que ocupan». A continuación, en el literal 16.2, indica:

Cuando excepcionalmente el traslado y la reubicación de esos pueblos se consideren necesarios, *solo deberán efectuarse con su consentimiento*, dado libremente y con pleno conocimiento de causa. Cuando no pueda obtenerse su consentimiento, el traslado y la reubicación solo deberá tener lugar al término de procedimientos adecuados establecidos por la legislación nacional, incluidas encuestas públicas, cuando haya lugar, en que los pueblos interesados tengan la posibilidad de estar efectivamente representados. (Cursivas añadidas)

El desplazamiento o reubicación de los pueblos indígenas de sus territorios tradicionales trastoca sustancialmente sus modos de vida, razón por la cual el Convenio 169 le otorga un carácter excepcional y su puesta en práctica cuenta con estándares más altos que los otros derechos reconocidos en el mismo Convenio. Por ello, para la reubicación se considera fundamental obtener el *consentimiento* de estas poblaciones. No es cierto, por tanto, como señala Compañía Minera Antapaccay, que no existe un marco legal para el reasentamiento de poblaciones como consecuencia de actividades extractivas como la minera. El Convenio 169 de la OIT se encuentra incorporado en el ordenamiento legal peruano y tiene rango constitucional, conforme a la cuarta disposición final y transitoria de la Constitución de 1993.<sup>2</sup>

Tenemos además normas nacionales que también regulan los desplazamientos poblacionales internos, como la Ley N° 28223 y el Decreto Supremo N° 004-2005-MIMDES, Ley y Reglamento sobre Desplazamientos Internos. Aunque estas normas regulan principalmente los reasentamientos forzados como consecuencia de desastres naturales o de un conflicto armado interno, también contemplan la prohibición de desplazamientos arbitrarios «*en casos de proyectos de desarrollo en gran escala, que no estén justificados por un interés público superior o primordial*» (artículo 7.2, literal ‘c’, de la Ley 28223) (cursivas añadidas). A partir de ahí, en el artículo 8 de la misma Ley se señala: «Antes de decidir el desplazamiento de personas, las autoridades competentes se asegurarán [de] que se han estudiado todas las alternativas viables para evitarlo. Cuando no quede ninguna alternativa, se tomarán todas las medidas necesarias para minimizar el desplazamiento y sus efectos adversos» (artículo 8.1 de la Ley 28223).

Por su parte, en lo que corresponde a las normas del sector minero, el Reglamento Ambiental Minero (Decreto Supremo N° 040-2014-EM) señala lo siguiente respecto a los contenidos básicos de todo EIA: «En los casos de proyectos que impliquen el reasentamiento de personas, se deberá incluir el programa correspondiente» (literal ‘p’ del artículo 41). Y como parte del Plan de Gestión Social contenido en el EIA, se indica

---

<sup>2</sup> **Cuarta Disposición Final y Transitoria de la Constitución de 1993.- Interpretación de los derechos fundamentales**

Las normas relativas a los derechos y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretan de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y con los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por el Perú.

que este debe incorporar «el Programa de reasentamiento poblacional, de corresponder» (numeral 7 del artículo 60).

De igual manera, el Ministerio de Energía y Minas (MINEM), como órgano rector del subsector minero, cuenta con dos guías que establecen estándares y una serie de pautas que deben seguir las empresas mineras que tengan la intención de reubicar poblaciones: la «Guía de elaboración de Estudios de Impacto Ambiental» y la «Guía de relaciones comunitarias».

La primera (Resolución Directoral N° 015-95-EM/DGAA) señala respecto a la reubicación de poblaciones como consecuencia de la ejecución de proyectos mineros:

Si fuera imperativo reubicar a ciertos grupos localizados en el área impactada del proyecto, se deben tomar en cuenta los probables impactos relacionados. El EIA debe presentar los costos asociados y la propuesta de planificación producto de la reubicación, de manera que la población desplazada tenga la oportunidad de continuar con el mismo estándar de vida o mejorarlo. Se debe cuidar de no subestimar el costo o subdiseñar el plan de reubicación. En caso que esto ocurra, la población empobrecerá y se verá forzada a convertirse en receptora de los servicios sociales. *Los planes de reubicación* deben incluir información sobre los siguientes puntos:

- Capacidad organizativa para la reubicación y el desarrollo;
  - participación de la gente afectada;
  - datos de línea de base sobre el área afectada y la población;
  - reformulación del marco legal y político;
  - desarrollo de un plan para nuevos emplazamientos;
  - transferencia de medidas; y
  - costo estimado, plan de financiamiento y cronograma de implementación.
- (Cursivas añadidas)*

Por su parte, la «Guía de relaciones comunitarias» del MINEM también establece una serie de criterios para la reubicación de poblaciones en el marco de la ejecución de proyectos mineros. Como la «Guía de elaboración de Estudios de Impacto Ambiental», la de relaciones comunitarias refiere a la necesidad de elaborar un plan de reubicación que debe contener los siguientes criterios:

Algunos proyectos implican la necesidad de reubicar a poblaciones. Una reubicación plantea una serie de problemas para la gente: pérdida de propiedades y fuentes de ingreso, inutilidad de habilidades productivas en el nuevo entorno social, ruptura de lazos familiares y comunales y pérdida de identidad cultural, entre otras consecuencias.

En el caso [de] que un proyecto implique reubicar un determinado número de familias, es necesario preparar un *Plan de Reubicación*.

Una reubicación debe ser planificada con bastante antelación. El objetivo preferencial debe ser el traslado a lugares donde se reproduzca el modo de vida

previo de las poblaciones. En el caso de poblaciones dedicadas a actividades agropecuarias, debe procurarse obtener tierras iguales o mejores que las previas para su traslado. En este caso, no es recomendable entregar dinero en efectivo ni fomentar un traslado a las ciudades pues la transformación de habilidades productivas rurales a urbanas no es ni rápida ni necesariamente exitosa. En caso de no haber disponibilidad de nuevas tierras, es imprescindible el desarrollo de una política que permita a las poblaciones trasladadas tener oportunidades de empleo o autoempleo en su nuevo entorno.

Vale destacar que ambas guías son mencionadas por SENACE en la Observación 144 del Informe 206-2018-SENACE-PE/DEAR, en la que se las considera como instrumentos pertinentes para corregir la omisión de la empresa de presentar un plan de reubicación de las viviendas que serían afectadas y los bienes de uso común. Además, es preciso relevar que ambas guías también son recogidas en el Marco Legal y Administrativo (ítem 2.2) de la MEIA Coroccohuayco. Si bien las empresas no están obligadas a cumplir con ellas, debe entenderse que, si las han incorporado en el capítulo del Marco Legal y Administrativo de la MEIA Coroccohuayco, resulta necesario tomar en consideración las pautas y estándares que en ellas se establecen en relación con sus políticas sociales y de relacionamiento con la población. Pero, tal como se ha podido verificar, esto no ha ocurrido en el caso materia de este documento.

Glencore, casa matriz de Compañía Minera Antapaccay, ha asumido asimismo una serie de compromisos corporativos de responsabilidad social con entidades financieras internacionales como el Banco Mundial. Como indica en su documento de «Levantamiento de observaciones» (p. 584):



#### LEVANTAMIENTO DE OBSERVACIONES

Las medidas correspondientes a los probables impactos que podrían ser generados por la actividad de adquisición de tierras del Proyecto Integrado han sido diseñadas tomando en cuenta las lecciones aprendidas de los procesos de adquisición de tierras realizados previamente por CMA y otras experiencias de proyectos similares, con lo cual se espera que la probabilidad de éxito de las medidas sea alta, pronosticándose la eficiencia de estas en la mitigación de los impactos identificados. Experiencias anteriores evidencian que las personas y/o familias que vendieron sus tierras se mantienen en zonas aledañas o permanecen más tiempo en las otras propiedades con las que contaban manteniendo sus redes sociales.

De manera complementaria, el titular toma como referencia los criterios de la Banca Internacional tanto para el análisis de impactos como para la definición de las medidas de compensación propuestas en el caso de la adquisición de tierras. Así, el Marco de Trabajo Ambiental y Social del Banco Mundial (Banco Mundial 2017) reconoce que la actividad de adquisición de tierras o las restricciones sobre el uso de la tierra relacionadas con un proyecto pueden causar desplazamiento físico (reubicación, pérdida de tierras o de viviendas) y desplazamiento económico (pérdida de tierras, bienes o acceso a bienes, que conduzcan a la pérdida de fuentes de ingresos u otros medios de subsistencia). El citado marco, entiende a los "medios de subsistencia" como toda la variedad de medios que los individuos, las familias y las comunidades utilizan para sustentarse, como ingresos salariales, agricultura, pesca, pastoreo, otros medios de subsistencia basados en los recursos naturales, comercio pequeño y trueque (Banco Mundial 2017). Este concepto es también desarrollado por Department For International Development (DFID), entendiendo el concepto de medio de vida como "las posibilidades, activos (materiales y sociales) y actividades necesarias para ganarse la vida".

Como se deja ver, la empresa indica que toma como referencia los criterios de la banca internacional para el análisis de los impactos y la definición de medidas de compensación propuestas en el caso de la adquisición de tierras, colocando como referencia el documento «Marco de trabajo ambiental y social del Banco Mundial». Sin embargo, el capítulo 5 de este documento, «Adquisición de tierras, restricciones sobre el uso de la tierra y reasentamiento involuntario», da cuenta de que los planes propuestos en la MEIA Coroccohuayco distan mucho de los estándares establecidos en este instrumento del Banco Mundial. Por ejemplo, como parte de los objetivos que establece este documento, se estipula: «Garantizar que las actividades de reasentamiento se planifiquen e implementen con adecuada divulgación de información, consultas significativas y la participación informada de los afectados». Objetivo aún muy lejos de cumplirse para el caso del Proyecto Coroccohuayco, pues hasta la actualidad las comunidades que serían afectadas no tienen ningún tipo de información sobre los planes de la empresa para adquirir sus terrenos comunales.

En el mismo documento se indica la necesidad que tienen las empresas de realizar, «como parte de la evaluación ambiental y social, un censo para identificar a las personas que se verán afectadas por el proyecto, establecer un inventario de las tierras y los bienes que se verán afectados, determinar quiénes serán elegibles para recibir compensación y asistencia, y evitar que las personas no elegibles, como los ocupantes oportunistas, reclamen beneficios».

Estos requerimientos, y otros establecidos en este documento, se plasman en la necesidad de elaborar un plan de reasentamiento, como lo indica el mismo Banco Mundial. En él se describen los elementos y criterios que debe seguir este Plan, que, como se ha podido comprobar, no están siendo tomados en cuenta por el Proyecto Coroccohuayco.

Una vez más, se confirma que sí se cuenta con un marco legal que regula el desplazamiento de poblaciones como consecuencia de actividades mineras. Existen normas nacionales e internacionales, así como guías e instrumentos de gestión corporativa que establecen una serie de estándares para los supuestos de reubicación o reasentamiento de poblaciones para llevar a cabo actividades mineras. Estas normas son particularmente relevantes cuando se trata de poblaciones vulnerables, como es el caso de los pueblos

indígenas, y por ello el Convenio 169 de la OIT reconoce un estatus especial a los pueblos indígenas que podrían ser objeto de desplazamientos.

## **Conclusiones**

La MEIA Coroccohuayco presenta graves deficiencias que el propio SENACE ha apuntado; vacíos y omisiones que ponen en grave riesgo los derechos de las comunidades de la zona, sea como ciudadanos o como miembros de pueblos indígenas.

En las últimas semanas de julio de 2019, funcionarios del SENACE han visitado las comunidades de la Zona Coroccohuayco para informarles de la próxima aprobación de esta MEIA. Pero ni la empresa ni la entidad estatal han hecho el más mínimo esfuerzo por socializarla, particularmente en lo que corresponde a los impactos descritos en este informe. Las comunidades desconocen hasta hoy de qué manera la ejecución del Proyecto va a afectar sus territorios comunales, su agua, sus recursos y sus formas de vida.

Quedan así en evidencia las limitaciones de los mecanismos de participación ciudadana regulados para el sector minero. La propuesta inicial de la empresa para la certificación ambiental del Proyecto Coroccohuayco era en realidad un Estudio de Impacto Ambiental nuevo, no una modificatoria. Pero luego SENACE decidió (Carta 331-2016-SENACE-J/DCA) que Coroccohuayco tendría que ser aprobado como una modificación de EIA y no como un EIA nuevo, porque consideró que el Proyecto representaba, en la práctica, una ampliación de Antapaccay – Tintaya. En lo que concierne al mecanismo de participación ciudadana, el hecho de que sea una modificatoria de EIA y no un EIA nuevo reduce sustancialmente los estándares de la participación. La empresa ya no tiene necesidad de informar a las comunidades de qué manera va a subsanar estos vacíos y omisiones descritos.

Habiéndose anunciado un próximo proceso de consulta sobre el Proyecto Coroccohuayco, cuya responsabilidad ha asumido el Ministerio de Energía y Minas, hasta la fecha no se ha aclarado ante la población qué es lo que se va a consultar. Urge, pues, que estos aspectos críticos del Proyecto sean aclarados y discutidos como parte de la consulta. Sería la mayor garantía de que los derechos de estas comunidades no terminen siendo vulnerados.