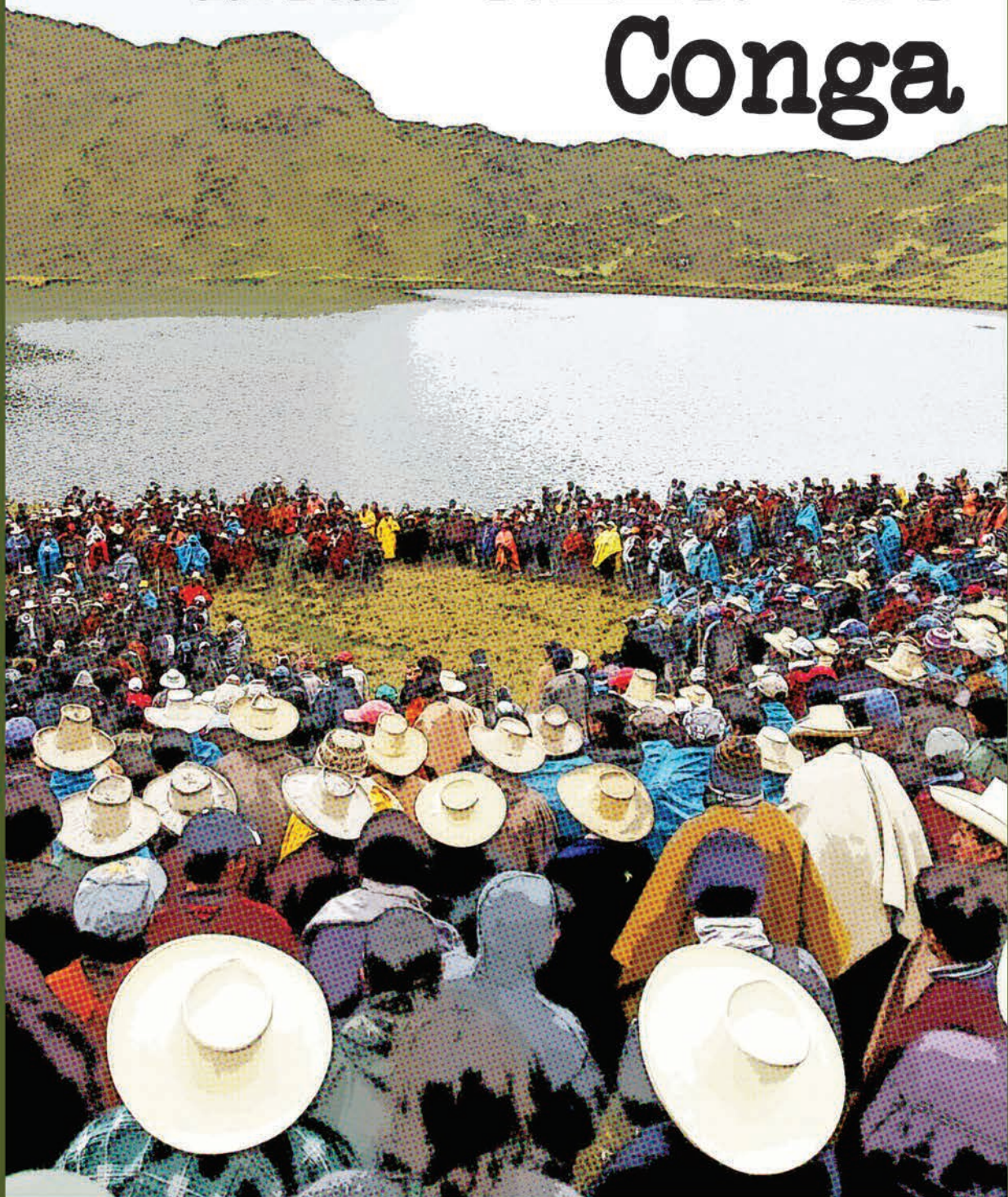


Más allá de Conga



José De Echave y Alejandro Diez

Más allá de Conga

José De Echave y Alejandro Diez

Más allá de Conga

Autores:

José De Echave y Alejandro Diez

Fotografía de portada: Paolo Aguilar

Cortesía Agencia EFE

Red Peruana por una Globalización con Equidad – RedGE:

Acción Internacional para la Salud – AIS, Asociación Pro Derechos Humanos – Aproveh, Centro de Derechos y Desarrollo – CEDAL, Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo – DESCO, Centro Peruano de Estudios Sociales – CEPES, Convención Nacional del Agro Peruano – CONVEAGRO, Derecho, Ambiente y Recursos Naturales – DAR, CooperAcción, Grupo Propuesta Ciudadana – GPC.

www.redge.org.pe / redge@redge.org.pe

CooperAcción

Jr. Río de Janeiro N° 373, Jesús María

Teléfonos: 461 2223 / 461 3864

Corrección de estilo:

Púrpura & Púrpura S.A.C

Diseño, diagramación e impresión:

Neva Studio S.A.C.

Calle Tomas Ramsey N° 762, Magdalena del Mar

Teléfono: 652 6779

Este libro ha sido elaborado por iniciativa de la Red Peruana por una Globalización con Equidad - RedGE

Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2013-04232

Marzo de 2013

1500 ejemplares

ISBN:

ISBN: 978-9972-2617-3-2



9 789972 261732



LICENCIA CREATIVE COMMONS
Algunos derechos reservados

Usted es libre de copiar, distribuir y comunicar públicamente esta obra bajo las condiciones siguientes:

- Debe reconocer los créditos de la obra.
- No se puede alterar, transformar o generar una obra derivada a partir de esta obra.
- Debe ser usada solo para propósitos no comerciales.

Índice

Introducción.....	7
-------------------	---

Primera Parte

13

1. Cajamarca y su contexto minero	15
• Aspectos generales de la región Cajamarca.....	15
• La economía de Cajamarca.....	21
• La minería en Cajamarca	25
• La variable territorial en la expansión minera en Cajamarca	29
2. El canon minero y la regalía minera en el departamento de Cajamarca	47
• Canon y regalía minera como mecanismo de participación de las regiones en la renta minera	47
– El canon minero.....	47
– La regalía minera	50
– Cambios producto de la negociación del Estado con las empresas mineras	51
– La importancia de los recursos del canon y la regalía	53
• Transferencias de canon y regalía minera al departamento de Cajamarca	53
– Distribución de las transferencias entre el Gobierno Regional y los Gobiernos Locales.....	57
– Distribución de las transferencias entre los Gobiernos Locales de Cajamarca	58
• El canon en el presupuesto del Gobierno Regional de Cajamarca	62

Segunda Parte

69

3. Minas Conga: un nuevo conflicto emblemático	71
• Características generales del proyecto y el Estudio de Impacto Ambiental (EIA).....	71
• La revisión del Ministerio del Ambiente y el Peritaje.....	75
4. El caso Conga en contextos de conflicto y movilización	82
• La conflictividad social en el mediano plazo	82
• Conflictos colaterales por actividades mineras de Yanacocha en Cajamarca	85
• La Cronología del Conflicto Conga	92
– El proceso de aprobación del EIA y la organización de la oposición al proyecto Conga	92
– El escalamiento del conflicto y el paro regional.....	96
– La batalla de los peritajes y la Marcha del Agua	98
– Polarización, radicalización del conflicto y postergación del proyecto	100

5. Las razones del conflicto Conga: posiciones y temas en juego	103
• Posiciones frente a la minería en Cajamarca	103
– Posiciones a favor de la actividad extractiva en Cajamarca.....	103
– Posiciones críticas y contrarias al desarrollo de la actividad minero-extractiva	104
– Posiciones reflexivas y dialogantes respecto de la minería y su rol en Cajamarca	106
– Lecturas cruzadas: ¿quiénes y por qué están a favor o en contra?	107
• Temas críticos: la materia del conflicto. Percepciones y hechos	110
– El agua como motivo	110
– Las lógicas del desarrollo (o no desarrollo) minero de Cajamarca	114
– Los procesos ambientalista-conservacionistas y la protección de las cabeceras de cuenca	118
– Los temas del desarrollo local y regional	121
– Entre la política local y la política nacional	125

6. Lecciones de Conga y la necesidad de pensar en escenarios de transición	131
• Conga: evolución de los conflictos mineros y una mirada a los impactos acumulados	131
• La renta minera y la inversión en el desarrollo regional y local	135
• El rol de los actores	137
• Participación ciudadana y consulta	144
• El debate sobre los estudios de impactos ambiental y las propuestas alternativas	147
• Un tema clave: el territorio y la promoción de su uso sostenible	150
• Las competencias y la interacción entre instancias de los Gobiernos Nacional, Regional y Local	151
Referencias Bibliográficas.....	155

Introducción

A inicios de 2012, el caso Conga ocupaba los titulares de los principales medios del país. La rebeldía de un Gobierno Regional, la movilización de la población, la insistencia por encontrar soluciones técnicas, el futuro de la inversión y de Cajamarca eran discutidos por todos: las empresas, el Estado, la sociedad civil y la población en general. Un año después, se habla menos de Conga, pero las preguntas y los temas surgidos a raíz de este conflicto por los que estaba en boca de todos aún siguen vigentes.

Durante aproximadamente veinte años y con algunas pausas, la minería se ha mantenido en una fase de expansión a nivel global. Solo en los últimos diez años, los presupuestos de inversión en exploración aumentaron en 800% y la cotización de los principales metales se triplicaron.

Hay diferentes maneras de medir y evaluar los efectos de la expansión minera de las últimas dos décadas. Al lado de la dimensión productiva y de los flujos de inversión, que no han cesado de crecer, están también los indicadores y procesos de crecimiento económico (local, regional, nacional), así como las dimensiones territoriales y los efectos sobre la población y el ambiente.

Sucesivos gobiernos han considerado la gran inversión como una condición necesaria para el desarrollo y el despegue económico del país. Algunas cifras nacionales de disminución de la pobreza aparentemente avalan estas consideraciones y este razonamiento. Además, en América Latina, diversos ecosistemas aparecen hoy en día fuertemente presionados por la expansión minera: los páramos, los sistemas de lagunas alto andinas, las cabeceras de cuenca, la Amazonía, los glaciares, entre otros.

La expansión de las actividades extractivas ha conllevado a nivel global a la multiplicación de conflictos sociales. En las dos últimas décadas y en casi todo el planeta, el eje de estos conflictos ha pasado de las diferencias laborales con las empresas a los estallidos sociales de las poblaciones vecinas con demandas redistributivas, ambientales, políticas y sociales. Mucho de lo que viene pasando en el sector minero, en cuanto a tendencias, prácticas de las empresas e incluso políticas públicas, proviene del análisis de estos conflictos a nivel global.

El Perú es un buen ejemplo de las tendencias globales mencionadas. Nuestro país se ubica en lugares expectantes en el *ranking* de producción de minerales y se ha convertido, en los últimos años, en uno de los principales destinos de la inversión en exploración y desarrollo de proyectos mineros en América Latina. Son casi veinte años de expansión continua de la minería en el Perú: en 1993, con la entrada en producción de Yanacocha, la mina de oro más grande de Sudamérica, se inició una etapa de expansión productiva y de importantes inversiones en el país.

Al lado de la dimensión productiva, de inversiones y el aporte tributario, existe también una variable territorial que es importante destacar en el proceso de la expansión minera en el Perú. Un indicador importante que muestra esta evolución son las concesiones mineras que, en la actualidad, ya bordean los 26 millones de hectáreas. Esto representa aproximadamente un poco más del 20% del territorio peruano.

Si bien la minería en el Perú ha sido, sobre todo, una actividad alto andina, en los últimos años, se ha expandido también a los valles transandinos, algunas zonas de la costa e inclusive a la Amazonía alta y baja. En este escenario de expansión, se multiplican las tensiones, disputas y conflictos por el acceso y control de recursos escasos, como las tierras agrícolas, los pastizales y las aguas superficiales; y, también, por problemas de contaminación y del desplazamiento de poblaciones, o simplemente por los cambios generados por las actividades extractivas en los territorios en los que se establecen. En consecuencia, no sorprende la gran cantidad de conflictos que surgen entre las empresas extractivas y las comunidades locales.

En las dos últimas décadas, en el Perú, se ha producido una serie de conflictos, que constituyen casos emblemáticos de esta problemática: Tambogrande y Río Blanco, en Piura; el Quilish y Combayo, en Cajamarca; Tía María, en Arequipa; La Oroya, en Junín; y Espinar, en Cusco. En el Perú, ocurre pues una variedad de conflictos en torno a la minería: desde los típicos conflictos de rechazo y resistencia al ingreso de la minería en algunos territorios, hasta conflictos generados por la convivencia entre las empresas y las localidades.

En este contexto, nos preguntamos por el significado del conflicto surgido en Conga. En particular, este caso ha polarizado al país y ha provocado crisis políticas de gran envergadura en el gobierno del presidente Humala. A su vez, este conflicto devela viejos problemas, nuevas tensiones relacionadas con la expansión de la minería en el Perú, y disputas por territorio, recursos y beneficios, así como por decisión política, descentralización, autonomía y autogobierno.

Varios elementos hacen de Conga un caso del que se pueden extraer una serie de preguntas y temas de reflexión cuya validez sobrepasa el caso Conga y, por ende, el espacio cajamarquino.

En primer lugar, Conga representa un conflicto en la primera zona de expansión de la denominada “nueva minería” e ilustra las dificultades de la actual legislación minera. El caso Conga muestra varias de las limitaciones de las actuales reglas en juego, y evidencia la necesidad de actualizar la normativa y las regulaciones sobre la actividad.

Asimismo, volver a analizar el caso de Cajamarca, luego de cerca de veinte años de expansión de la actividad minera, permite apreciar los efectos acumulativos a nivel local y regional derivados de la convivencia y del desarrollo de la actividad extractiva. La gran pregunta de muchos cajamarquinos, que suele ser materia de reflexión nacional, es la siguiente: ¿dónde está el desarrollo luego de casi veinte años de minería? Lo cierto es que no hay mucha evaluación ni discusión sobre los efectos positivos generados por la minería en el Perú a nivel de las localidades adyacentes a las operaciones en los distritos y provincias del entorno.

Además, este análisis permite ver los impactos acumulativos negativos que puede generar la nueva minería. Los pobladores locales no solo cuestionan el proyecto minero sino que se identifican impactos acumulativos se critican las políticas de concesiones mineras, se cuestionan los estudios de impacto ambiental, se reclaman mecanismos de consulta y participación ciudadana, y se exige mayor fiscalización ambiental. Los reclamos contra el proyecto Conga van más allá del proyecto en sí: constituyen, así, una protesta contra el legado negativo de la minería en la región y un cuestionamiento al modelo de concesión actualmente vigente.

Otra novedad no exclusiva de las protestas contra el proyecto Conga es la preocupación central por la conservación de recursos escasos, principalmente del agua superficial. La experiencia cotidiana de la escasez del recurso hídrico se convirtió en el *leit motiv* local, regional y nacional, y en el tema más mediático en las discusiones nacionales del conflicto. Más allá de la disponibilidad real de agua necesaria para el proyecto, la conservación de las lagunas se convirtió en tema central y en preocupación de todos, desde los campesinos de la región hasta el Presidente de la República. Los proyectos mineros empiezan a ser discutidos no solo en términos de su inversión, capacidad productiva o rentabilidad sino también en términos de la competencia por recursos escasos entre las empresas extractivas y las poblaciones locales.

Como muchos otros casos, Conga muestra la existencia de diversas posiciones respecto de la conveniencia o no de los proyectos mineros. Aunque el desarrollo del conflicto tiende a generar polarización entre posiciones extremas (“Conga va” versus “Conga no va”), existe una serie de matices entre los que están a favor o en contra del proyecto, que atraviesa estratos y condiciones sociales. No se trata, pues, de un conflicto entre campesinos antimineros y empresarios promineros, sino que es posible encontrar población rural a favor del proyecto así como empresarios urbanos en la oposición. Por supuesto, el tema tomó también una dimensión política, inevitable en estos contextos.

El caso Conga se ha expresado también en términos de la discusión y la incompatibilidad entre los Estudios de Impacto Ambiental (EIA) y los procesos de Zonificación Ecológica y Económica, ambos presentados como resultados “técnicos” al igual que los peritajes desarrollados para avalar o descalificar el proyecto. Se han hecho evidentes conflictos de competencia, dificultades para establecer una verdad objetiva, la necesidad de contar con procesos más apropiados, transparentes, consensuados y legítimos. El caso Conga prefigura un peligroso derrotero hacia la descalificación de instrumentos técnicos para la determinación de la conveniencia o la factibilidad ambiental de un proyecto, en el marco de un desarrollo regional y territorial ordenado, que sea a su vez incluyente y ecológicamente sostenible. El caso Conga ilustra la imperiosa necesidad de contar con procesos legítimos de ordenamiento territorial. Todo esto supone plantear preguntas incómodas para muchos relacionadas con cuántas minas pueden operar al mismo tiempo sobre un mismo territorio sin afectar sensiblemente o de manera irreversible las condiciones de reproducción del mismo y de la población que lo habita.

En Conga, también se hizo patente la relativa ausencia del Estado en los procesos de definición, resolución o transformación de los conflictos. A diferencia de lo sucedido en casos posteriores –como en Espinar–, en Conga, la actuación del Estado fue esporádica, reactiva, desarticulada y en apariencia parcializada. El Estado avala un peritaje que desnuda la obsolescencia de sus mecanismos de aprobación de operaciones mineras, de los que, sin embargo, se muestra cautivo dejando la decisión de la suspensión del proyecto en la propia empresa.

El conflicto en Conga nos lleva a preguntarnos cómo aprende el Estado y cómo extrae lecciones de los escenarios que enfrenta. En el plano de la articulación intergubernamental, Conga es el primer caso a nivel nacional en el que el Gobierno Regional toma partido por una posición abiertamente contraria a la del Gobierno Central, pero mayoritariamente legítima para la población cajamarquina. El conflicto muestra las dificultades para el entendimiento entre instancias de gobierno para ponerse de acuerdo

sobre las políticas de desarrollo de los espacios sub nacionales y las múltiples dificultades para una negociación intra gubernamental que logre acuerdos y compromisos no marcados por la amenaza o la coerción de una y otra parte.

¿Acaso Conga marca una diferencia con los conflictos socioambientales anteriores? ¿Marcará algún punto de quiebre en la naturaleza del conflicto y de las protestas, o en las respuestas del Estado o de las empresas mineras? Ciertamente, a partir de este caso se han comenzado a proponer reformas y políticas públicas alternativas. Del lado de la Sociedad Civil, luego de Conga y la Marcha Nacional por el Agua, se ha generado una iniciativa legislativa de protección de las cabeceras de cuenca. Del lado del Gobierno, se ha creado una Comisión Multisectorial encargada de elaborar un conjunto de propuestas de reformas normativas orientadas a construir “una nueva relación con las industrias extractivas”. Hasta el momento, la única reforma anunciada ha sido la creación del Sistema Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (SENACE), que se encuentra actualmente en proceso de implementación. Igualmente, se viene debatiendo la necesidad de contar con un marco normativo sobre el tema del ordenamiento territorial y la mejora de los instrumentos de gestión ambiental.

En el Perú, se anuncia una cartera de más de 50 mil millones de dólares para los próximos años, entre proyectos de exploración, de ampliación de operaciones en curso y de desarrollo de nuevas minas que ya cuentan con EIA aprobados. La gran interrogante es si estos proyectos se podrán concretar con las mismas reglas de juego y con muy pocas modificaciones en el marco institucional.

Todo indica que si no se resuelven los temas centrales que están a la base de los conflictos, que no han cesado de aumentar en los últimos años, será difícil pensar en una coexistencia más armoniosa entre minería y los entornos poblacionales. La presión que ejercen los nuevos proyectos en determinados territorios y en sus poblaciones agudiza la tensión social.

El objetivo de este trabajo es partir de este conflicto para ir “más allá de Conga”. Así, el texto comprende tres partes sucesivas que van abordando el tema de manera comprehensiva proporcionando información relevante para contextualizar el proceso del conflicto específico en sus determinantes regionales y nacionales.

La primera parte ofrece información sobre la región y en particular sobre las dimensiones económicas de la minería en Cajamarca. Se describe, así, en términos generales, la economía de la región Cajamarca, el proceso de expansión de la minería y las concesiones mineras en el territorio. También, se explora las transferencias económicas por canon y regalías, y sus efectos e impactos en el presupuesto regional de Cajamarca.

La segunda parte se ocupa del proceso del conflicto en sí. Parte de la descripción y el análisis del proceso de aprobación del proyecto y su EIA, así como de los temas y disputas técnicas surgidas a raíz del peritaje encargado para determinar la factibilidad del proyecto. Luego, aborda el tema de los múltiples conflictos socioambientales surgidos en Cajamarca a raíz de la presencia de la Minera Yanacocha. Hacemos un recuento de los principales momentos de protesta y exacerbación del conflicto en el mediano plazo, exploramos los múltiples microconflictos o protestas de baja intensidad

alrededor de la zona de explotación de Minera Yanacocha y describimos detalladamente una cronología del conflicto Conga en el año previo al estallido hasta la determinación de postergación de proyecto. Como parte de la explicación, exploramos las diversas posiciones en la región respecto de la conveniencia o no de la actividad minera en Cajamarca. Esta sección cierra con un análisis de los temas críticos que se pusieron en juego en las protestas de Conga: los recursos hídricos, las lógicas del desarrollo minero, los temas ambientales, el desarrollo local y regional, y las posiciones políticas al respecto.

Finalmente, la tercera parte aborda las lecciones que podemos extraer del caso Conga. Analizamos, entonces, una serie de temas que según nuestro entender fueron puestos en evidencia en Conga y que deberían ser motivo de reflexión y de acción de parte del Estado, las empresas y la Sociedad Civil. Algunos de estos temas son la evolución de los conflictos mineros y los impactos acumulativos de la minería; la importancia y el lugar de la renta minera en el desarrollo; el rol de los diversos actores locales, regionales y nacionales; los temas de participación ciudadana y consulta; la relación entre el territorio y los temas ambientales; y, para terminar, las competencias y la necesaria interacción entre instancias de Gobierno Nacional, Regional y Local.

Los autores queremos reconocer los aportes de Susana Paola Navas y Javier Azpur en la elaboración del texto y los comentarios de Carlos Monge y Alejandra Alayza.

Primera Parte

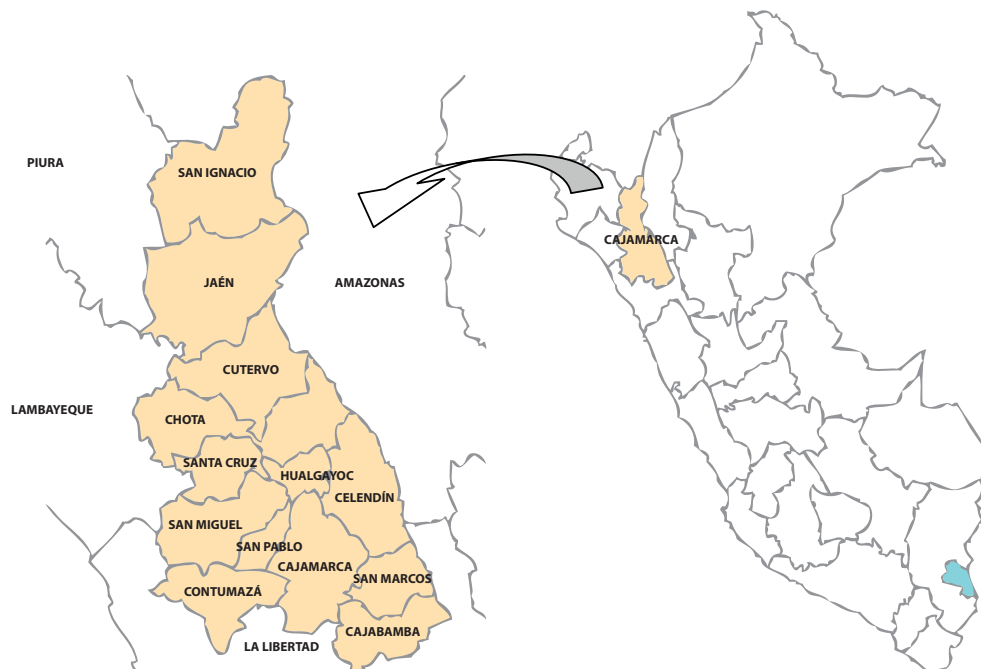
1. Cajamarca y su contexto minero

Aspectos generales de la región Cajamarca

El departamento de Cajamarca se ubica en la zona norte del país y su superficie, de 33,318 km², representa el 2.6% del territorio nacional. Además, este departamento se divide en 13 provincias y 127 distritos, y cuenta con una población de 1'387,810 habitantes. Esto representa el 5.1% del total nacional.

Su territorio comprende dos regiones naturales, sierra y selva, cuyo relieve es bastante accidentado, debido a que se encuentra atravesado de Norte a Sur por la Cordillera Occidental de los Andes. Sus principales cuencas hidrográficas son la del Marañón, conformada, principalmente, por los ríos Chinchipe, Chamaya, Llancano, Lunyhuy, Llanguat, Crisnejas; y la cuenca del Pacífico, constituida por los ríos Sangarará, Chancay, Saña, Chilete-Tembladera (afluentes del Jequetepeque), Chicama, entre otros.

Mapa 1:
Cajamarca y sus provincias



Fuente: INEI (2012) – Mapas.

Cajamarca es la cuarta región más poblada del país; sin embargo, en los últimos años, la tasa de crecimiento poblacional ha sido una de las más bajas, sobre todo si se la compara con regiones de igual tamaño y similares niveles de desarrollo.

Según cifras del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), alrededor del 68% de la población vive en zonas rurales, de ahí que sea una de las regiones con mayor población rural en el país. El Cuadro 1 muestra la distribución poblacional en cada provincia de esta región.

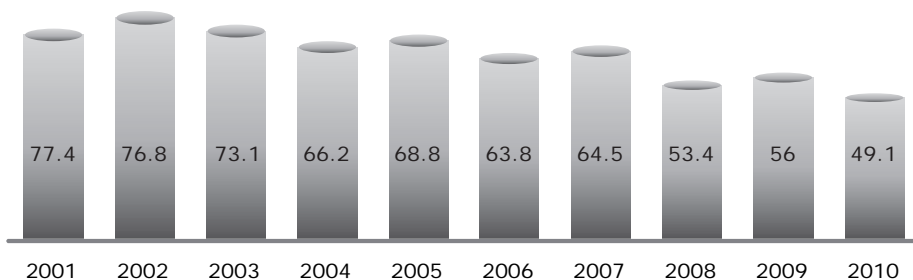
Cuadro 1
Cajamarca: Población total por área urbana, rural y sexo (según provincias)

Provincia	Urbana			Rural			Total	Part %
	Hombres	Mujeres	Subtotal	Hombres	Mujeres	Subtotal		
Cajamarca	85.05	89.68	174.73	70.52	70.90	141.424	316.15	22.78%
Cajabamba	8.63	9.57	18.19	28.02	28.08	56.093	74.29	5.35%
Celendín	10.66	11.51	22.17	32.80	33.54	66.338	88.51	6.38%
Chota	15.78	16.52	32.30	62.21	65.94	128.146	160.45	11.56%
Contumazá	6.62	6.68	13.30	9.37	8.71	18.072	31.37	2.26%
Cutervo	13.21	13.66	26.87	56.27	55.07	111.343	138.21	9.96%
Hualgayoc	10.43	9.97	20.40	33.19	36.22	69.409	89.81	6.47%
Jaén	45.74	46.17	91.91	48.36	43.37	91.724	183.63	13.23%
San Ignacio	10.51	10.09	20.60	59.17	51.46	110.635	131.24	9.46%
San Marcos	5.86	5.78	11.64	19.72	19.67	39.39	51.03	3.68%
San Miguel	4.56	4.51	9.07	23.26	23.82	47.074	56.15	4.05%
San Pablo	1.73	1.86	3.59	9.53	9.99	19.52	23.11	1.67%
Santa Cruz	4.57	4.63	9.19	17.45	17.22	34.664	43.86	3.16%
Total	223.35	230.63	453.98	469.85	463.98	933.83	1387.81	100.00%

Fuente: INEI – Censos Nacionales 2007: IX de Población y VI de Vivienda.

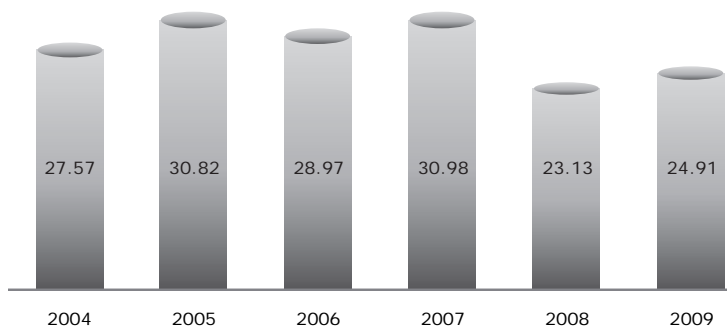
De acuerdo con el último informe técnico de la evolución de la pobreza al 2010, elaborado por el INEI (2010: 38), Cajamarca registra una tasa de incidencia de pobreza del 49.1%; por tanto, ha disminuido en 28.3 puntos porcentuales respecto de 2001 (ver Gráfico 1). Sin embargo, aún la tasa de incidencia de pobreza en Cajamarca se mantiene por encima de la tasa nacional que, en el año 2010, registró un nivel de 31.3%.

Gráfico 1
Cajamarca: Tasa de incidencia de la pobreza entre 2001 – 2010 (%)



Fuente: INEI (2010).
Elaboración Propia.

Gráfico 2
Cajamarca: Evolución de la pobreza extrema 2004 – 2009 (%)



Fuente: INEI (2010).

Siguiendo el Gráfico 2, los niveles de pobreza y de pobreza extrema presentan cifras bastante elevadas en la mayoría de las provincias de Cajamarca. Tomando como criterio la incidencia de pobreza, estas provincias pueden clasificarse en tres grupos:

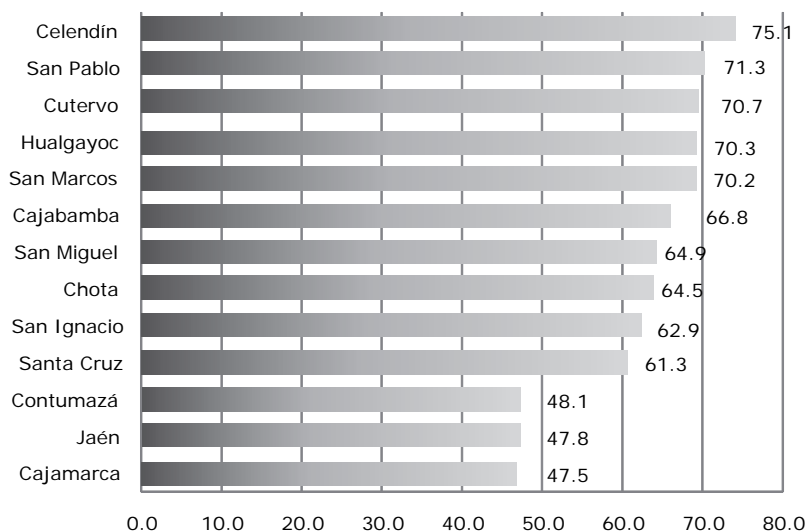
- a) Las que muestran más del 75% de pobreza y un índice de pobreza extrema que va del 37% hasta casi el 50% de la población (Celendín, San Pablo, Cutervo, Hualgayoc y San Marcos).
 - Celendín es la provincia que registra el mayor porcentaje de pobreza total de la región, con una tasa total de 75.1% y de 46.3% de pobreza extrema. En este contexto, Cortegana es el distrito de esta provincia que presenta el mayor porcentaje de incidencia de pobreza y de pobreza extrema con 91.3% y 70.9% respectivamente. Se ubica en el puesto 54 a nivel nacional.

- San Pablo es la segunda provincia que registra un alto porcentaje de pobreza y de pobreza extrema: 71.3% y 38.1% respectivamente. En particular, Tumbadén es el distrito más pobre, con una tasa de 86.1% de incidencia de pobreza y ocupa el puesto 184 a nivel nacional.
 - Cutervo ocupa el tercer lugar con una tasa de pobreza de 70.7% y 38% de pobreza extrema. En este lugar, Querocotillo es el distrito más pobre con una tasa de pobreza de 81.8% y 51.3% de pobreza extrema. A nivel nacional, se ubica en el puesto 321.
 - Hualgayoc se ubica en el cuarto lugar en términos de pobreza y pobreza extrema, con cifras de 70.3% y 37.1% respectivamente. En esta provincia, el distrito de Hualgayoc es el más pobre: alcanza una tasa de 82.9% de incidencia de pobreza. A nivel nacional, ocupa el puesto 286.
 - San Marcos ocupa el quinto lugar en la región cajamarquina con una tasa de pobreza de 70.2% y 37.3% de pobreza extrema. Aquí, el distrito de José Sabogal es el que presenta una mayor tasa de pobreza con una cifra de 86.9% y se ubica en el puesto 156 a nivel nacional.
- b) Las que registran un índice de pobreza cercano al 65% y 30% de pobreza extrema (Cajabamba, San Miguel, Chota, San Ignacio y Santa Cruz).
- Cajabamba ocupa el sexto lugar entre las provincias cajamarquinas, con una tasa de pobreza de 66.8% y de 33% de pobreza extrema. Cachachi es el distrito más pobre de esta provincia con una tasa de 77.3% y se ubica en el puesto 471 a nivel nacional.
 - San Miguel ocupa el séptimo lugar con una tasa de 64.9% de incidencia de pobreza y 29.8% de pobreza extrema. En esta provincia, Tongod es el distrito más pobre al alcanzar una tasa de 79.4%. Esto lo coloca en el puesto 407 a nivel nacional.
 - Chota ocupa el octavo lugar a nivel regional con una tasa de incidencia de pobreza de 64.5% y 31.1% de pobreza extrema. Choropampa, la zona donde se produjo el derrame de mercurio, es el distrito más pobre de la provincia con una tasa de 85.2%. Esto la ubica en el puesto 217 a nivel nacional.
 - San Ignacio es la novena provincia a nivel regional con una tasa de 62.9% y 28.8% de pobreza y de pobreza extrema respectivamente. Tabaconas es el distrito más pobre de la provincia con una tasa de 78.5% de pobreza y se ubica en el puesto 436 a nivel nacional.
 - Santa Cruz ocupa el décimo lugar en la región con una tasa de 61.7% de pobreza y 27.3% de pobreza extrema. En esta zona, Sexi es el distrito con mayor tasa de incidencia de pobreza en la provincia, con 75.3%; y se ubica en el puesto 535 a nivel nacional.
- c) Las provincias cuya tasa de pobreza es menor al 50% y cuyos índices de pobreza extrema son de casi 20% (Contumazá, Jaén y Cajamarca).
- Contumazá ocupa el décimo primer lugar a nivel regional con una tasa de incidencia de pobreza de 48.1% y 19.6% de pobreza extrema. El distrito de Guzmango es el más pobre de la provincia con una tasa de 70.6% y ocupa el puesto 679 a nivel nacional.

- Jaén con una tasa de pobreza de 47.8% y 20.8% de pobreza extrema se ubica en el décimo segundo lugar de la región. En esta provincia, el distrito de Sallique es el más pobre con una tasa de 84% y está en el puesto 255 a nivel nacional.
- Cajamarca es la provincia con una de las tasas más bajas de incidencia de pobreza y pobreza extrema en la región: 47.5% y 21.6% respectivamente. Su distrito más pobre es Chetilla con una tasa de 82.1%. Esto lo ubica en el puesto 311 a nivel nacional.

Por otra parte, los distritos de Jaén; Chilete, en la provincia de Contumazá; y Cajamarca son los que presentan la menor tasa de incidencia de pobreza: 29.9%, 31.5% y 32.9% respectivamente; y ocupan –a nivel nacional– los puestos 1564, 1527 y 1501 respectivamente como los distritos menos pobres.

Gráfico 3
Cajamarca: Incidencia de la pobreza total en cada provincia (%)



Fuente: INEI – Censo 2007.
Elaboración Propia.

Según el Índice de Desarrollo Humano¹ (IDH), Cajamarca se encuentra por debajo de la media nacional (0.6234). Esto lo ubica en el puesto 20 del ranking nacional.

¹ IDH es un indicador social que mide los siguientes parámetros: esperanza de vida al nacer, tasa de alfabetización y 'producto bruto interno' (PBI) per cápita.

Cuadro 2
Cajamarca: Índice de Desarrollo Humano (2007)

Provincia	IDH	Ranking
Cajamarca	0.58	84
Cajabamba	0.56	128
Celendín	0.53	169
Chota	0.55	138
Contumazá	0.59	77
Cutervo	0.56	130
Hualgayoc	0.53	165
Jaén	0.59	72
San Ignacio	0.56	113
San Marcos	0.52	178
San Miguel	0.56	110
San Pablo	0.53	174
Santa Cruz	0.57	105
Departamento	0.56	20

Fuente: Programa de las Naciones Unidas – Informe sobre Desarrollo Humano Perú 2009.
 Elaboración Propia.

La mayoría de indicadores utilizados para evaluar el IDH muestra que Cajamarca se ubica en el promedio nacional inferior. Así, mientras que a nivel nacional el indicador de alfabetismo alcanza el 92.86%, en Cajamarca es de 82.86%. De ahí que ocupe el puesto 21. Respecto de la tasa de escolaridad o tasa de asistencia escolar, Cajamarca también ocupa el puesto 21 con una tasa de 79.64%, esto es 6 puntos por debajo del promedio nacional. En cuanto al indicador de ingreso familiar per cápita, Cajamarca alcanza, en promedio, la cifra de 215.7 nuevos soles; es decir, está por debajo del promedio nacional, que es de 374.1 nuevos soles. Finalmente, el componente de longevidad en Cajamarca, calculado mediante el indicador de esperanza de vida al nacer, alcanza los 72 años. Esta cifra está apenas por debajo del promedio nacional (73 años). De acuerdo con Aramburú y Bustinza (2006), el IDH también reflejaría que, en Cajamarca, existe un bajo nivel de acceso a los bienes y servicios básicos, como educación y salud. Esto sugiere que el impacto del sector privado es aún muy débil en la región.

Sobre el sector educación, en esta región, ha habido algunas mejoras en los últimos años (INEI, 2009, 2011). Por ejemplo, la tasa de asistencia escolar de niños entre 6 y 11 años alcanzó en 1993 el 82.2%, mientras que, en el último censo de 2007, llegó al 93.9%. Asimismo, la tasa de analfabetismo en la población de 15 años a más registró una disminución: en 1993 llegaba a 27.2%; en tanto, en 2007 disminuyó a 17.1%. Pese a estas mejoras, Cajamarca aún presenta la quinta tasa de analfabetismo más alta en el Perú. (Fuente: Banco Central de Reserva del Perú)

Cuadro 3

Tasa de analfabetismo en población de 15 años a más de Cajamarca según provincias

Provincia	Población mayor a 15 años que no sabe leer ni escribir	% Tasa de analfabetismo
Cajamarca	30,041	13.78
Cajabamba	8,862	19.28
Celendín	10,266	18.57
Chota	23,043	21.84
Contumazá	2,126	9.85
Cutervo	17,061	19.96
Hualgayoc	16,968	28.57
Jaén	13,984	11.83
San Ignacio	11,299	14.62
San Marcos	7,161	21.17
San Miguel	6,173	15.97
San Pablo	2,979	19.72
Santa Cruz	4,837	16.87

Fuente: Sistema de Información de Asuntos Sociales en base a datos de INEI – Censo 2007.

Respecto del sector salud, la infraestructura sanitaria y la cobertura de profesionales de la salud ha mejorado en los últimos 20 años. Por ejemplo, se cuenta con un mayor número de hospitales y, sobre todo, con más puestos de trabajo y centros de salud, alrededor de 726 y 130 respectivamente (INEI, 2012).

La economía de Cajamarca

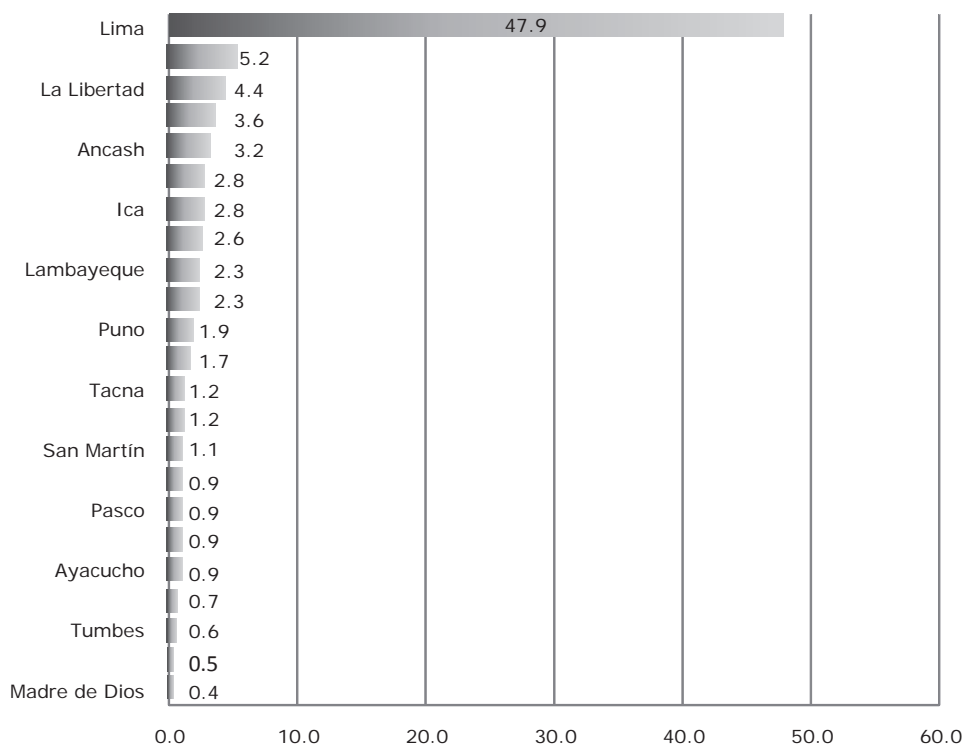
El aporte de Cajamarca al Producto Bruto Interno (PBI) del país, a precios constantes de 1994, ha sido en promedio de 2.75% en la última década, con una ligera tendencia al crecimiento hasta el año 2005 y con un descenso en la segunda mitad de esa década. Cajamarca se ubica en el noveno lugar entre los aportes regionales al PBI nacional, por debajo de Lima, Arequipa, La Libertad, Piura, Ancash, Ica, Junín y Lambayeque.

Cuadro 4
Perú: Producto Bruto Interno Departamental (Part %)

Departamentos	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Amazonas	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6
Ancash	3.5	3.9	3.9	3.8	3.6	3.5	3.4	3.4	3.4	3.2
Apurímac	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4
Arequipa	4.9	5.0	5.0	5.0	5.0	5.0	5.3	5.2	5.2	5.2
Ayacucho	0.9	0.9	0.9	0.8	0.8	0.9	0.9	0.9	1.0	0.9
Cajamarca	2.9	3.1	3.2	3.1	3.1	2.9	2.4	2.4	2.5	2.3
Cusco	2.1	2.0	2.0	2.2	2.3	2.4	2.4	2.3	2.4	2.6
Huancavelica	1.0	0.9	0.9	0.9	0.9	0.9	0.8	0.7	0.7	0.7
Huánuco	1.0	1.0	1.1	1.0	1.0	1.0	0.9	0.9	0.9	0.9
Ica	2.2	2.3	2.2	2.3	2.5	2.5	2.5	2.8	2.9	2.8
Junín	3.2	3.2	3.1	3.2	3.0	3.0	3.0	2.9	2.8	2.8
La Libertad	4.0	4.1	4.2	4.0	4.1	4.4	4.4	4.3	4.4	4.4
Lambayeque	2.7	2.7	2.7	2.4	2.4	2.4	2.4	2.4	2.5	2.4
Lima	46.4	45.8	45.7	45.7	45.8	46.3	47.0	47.5	47.3	47.9
Loreto	2.0	2.0	2.0	1.9	1.9	1.9	1.8	1.7	1.7	1.7
Madre de Dios	0.3	0.4	0.3	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.3	0.3
Moquegua	1.3	1.5	1.5	1.6	1.5	1.4	1.3	1.2	1.2	1.2
Pasco	1.1	1.2	1.1	1.1	1.1	1.1	1.1	1.0	1.0	0.9
Piura	3.7	3.6	3.6	3.7	3.6	3.7	3.7	3.6	3.7	3.6
Puno	2.1	2.2	2.1	2.1	2.1	2.0	2.0	1.9	1.9	1.9
San Martín	1.1	1.1	1.1	1.1	1.2	1.1	1.1	1.1	1.2	1.1
Tacna	1.4	1.3	1.4	1.4	1.4	1.3	1.3	1.2	1.2	1.2
Tumbes	0.4	0.4	0.4	0.4	0.5	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4
Ucayali	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	0.9	1.0	0

Fuente: INEI – Dirección Nacional de Cuentas.

Gráfico 4
Perú: Producto Bruto Interno Departamental 2010
Valores Precios constantes 1994 (Part %)



Fuente: INEI – Dirección Nacional de Cuentas.
 Elaboración Propia.

En las últimas décadas, la estructura productiva de Cajamarca ha experimentado cambios sustantivos. Hasta inicios de los años noventa, la economía de la región se basaba principalmente en actividades agrícolas y ganaderas. En 1990, la actividad agropecuaria, con un 42% de la producción total, fue el principal soporte de la economía regional, seguida de otras actividades, como los servicios gubernamentales y la manufactura. En tanto, en ese mismo año, la minería representaba apenas el 5.9% de la producción total de la región.

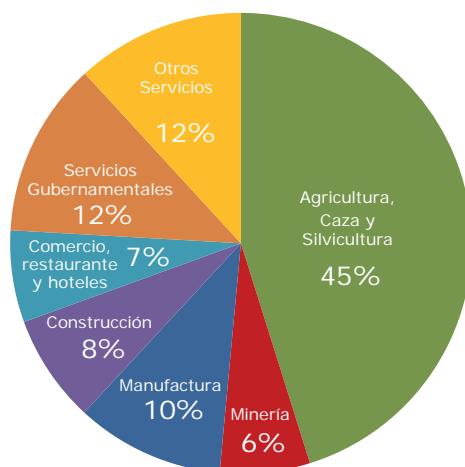
Cuadro 5
Estructura Productiva de Cajamarca (%)

Actividades	1990	1993	1995	1997	2000	2003	2005	2007	2010
Agricultura, Caza y Silvicultura	42.0	38.0	25.3	24.6	26.6	18.7	16.9	21.5	20.1
Minería	5.9	9.5	14.9	21.8	32.7	36.4	37.2	20.2	20.2
Manufactura	9.7	10.0	21.5	20.0	14.4	10.0	10.6	13.7	12.1
Construcción	7.1	9.0	7.4	6.9	4.0	4.5	4.1	5.7	7.2
Comercio, Restaurante y Hoteles	6.0	5.7	10.1	9.2	7.4	10.3	10.3	12.7	13.1
Servicios Gubernamentales	11.4	10.2	9.6	8	6.4	6.6	7.2	8.9	9.4
Otros Servicios	11.0	11.2	8.0	7.7	6.9	8.7	8.9	11	11.9

Fuente: INEI.
Elaboración Propia.

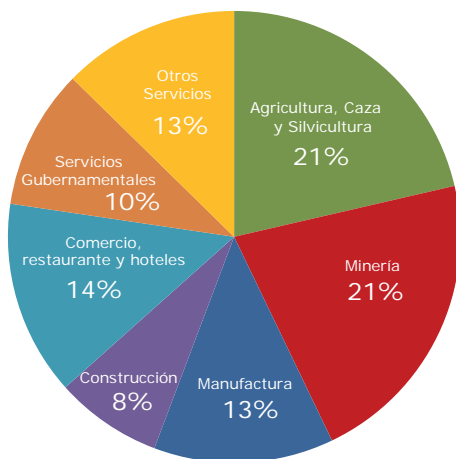
Ahora bien, la entrada en producción de la Minera Yanacocha, en 1993, modificó paulatinamente el panorama productivo de la región. Así, a fines de la década de los años noventa, la minería pasó a representar más de un tercio de la estructura productiva de la región, mientras que la actividad agrícola perdió peso en la producción regional. En la primera década del siglo XXI, esta tendencia se consolidó cuando la minería pasó a representar el 29.4%; en cambio, la agricultura bajó a 19.48% y la manufactura a 11.27% (ver Cuadro 5, y Gráficos 5 y 6).

Gráfico 5
Cajamarca: Estructura Productiva 1990



Fuente: INEI – Dirección Nacional de Cuentas.
Elaboración Propia.

Gráfico 6
Cajamarca: Estructura Productiva 2010

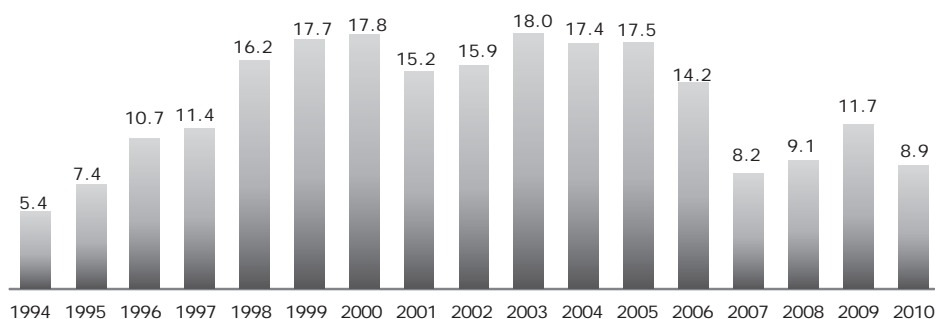


Fuente: INEI – Dirección Nacional de Cuentas.
Elaboración Propia.

La minería en Cajamarca

El aporte de Cajamarca al PBI de la minería metálica a nivel nacional presenta tres momentos en los últimos 20 años. En 1993, con la entrada en producción de la Minera Yanacocha, el aporte comenzó a aumentar de manera sostenida hasta llegar a un pico en el año 2003: llegó a una participación de 18%. Más adelante, entre los años 2004-2005, la región vivió una etapa de estancamiento y, luego, se inició un período de descenso, sobre todo por la caída en la producción de oro.

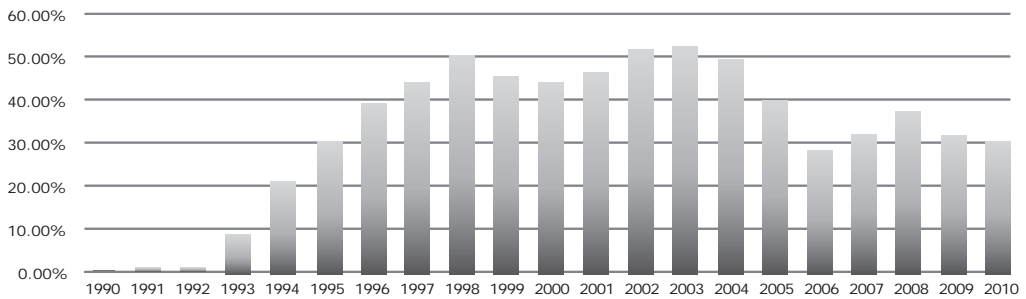
Gráfico 7
Cajamarca: Aporte al PBI de la minería (Part %)



Fuente: Ministerio de Energía y Minas.
Elaboración Propia.

En gran medida, el *boom* minero en Cajamarca se debe al incremento notable de la producción de oro y su aporte a la producción nacional ha seguido la misma tendencia del aporte regional al PBI de la minería metálica.

Gráfico 8
Cajamarca: Evolución de la producción de oro
(Part % a nivel nacional)



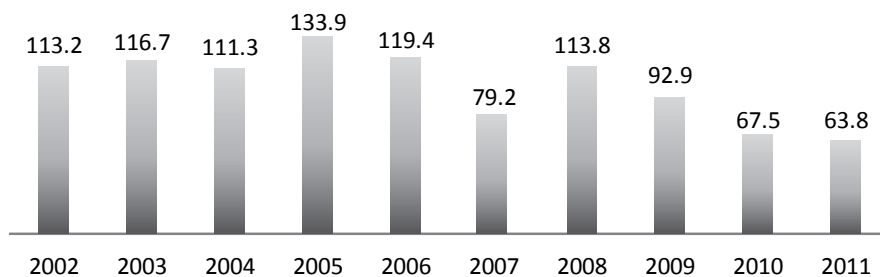
Fuente: MINEM – Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía.
Elaboración Propia.

Cajamarca representa el 31.62% de la producción nacional de oro. Por ello, se ha consolidado como la principal región productora de este mineral. En este marco, las provincias de Cajamarca, Hualgayoc y San Miguel son las de mayor actividad productiva. Sin embargo, en los últimos años, la producción de oro en Cajamarca ha mostrado un menor dinamismo por el agotamiento de los yacimientos que, actualmente, se encuentran en producción.

En el plano empresarial, Yanacocha concentra el 79.6% de la producción de oro a nivel nacional, seguida de Gold Fields con 10.28% y Minera La Zanja con 8.43%. Específicamente, Yanacocha desarrolla sus actividades operativas en las unidades de Cerro Negro, La Quinua, Cerro Yanacocha, Carachugo y Maqui Maqui. Estas cinco zonas se explotan a tajo abierto, bajo el método de lixiviación en pilas y una planta de producción denominada Gold Mill, con un depósito de arenas de molienda, en la zona minera de La Quinua (Resumen Ejecutivo del EIA del Proyecto Conga).

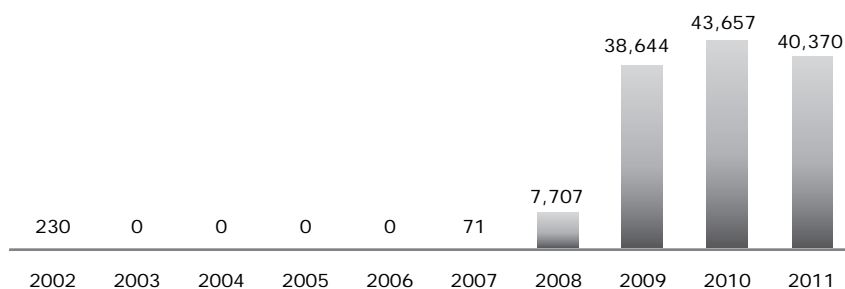
Otros minerales explotados en Cajamarca son la plata y el cobre. La producción de plata se da en las provincias de Hualgayoc, Cajamarca y San Miguel (ver Gráfico 9). Las principales unidades en actividad son Yanacocha (66%), Minera La Zanja, Compañía Minera Coimolache y San Nicolás. En el caso del cobre, la producción ha sido más reciente y se dio con el inicio de actividades de las empresas Gold Fields La Cima S.A., que concentra el 99% de la producción total de cobre en la región; y San Nicolás (ver Gráfico 10).

Gráfico 9
Cajamarca: Producción de plata (en kilogramos finos)



Fuente: Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía.
Elaboración Propia.

Gráfico 10
Cajamarca: Producción de cobre (en tonelada métrica fina)



Fuente: Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía.
Elaboración Propia.

Según información del Ministerio de Energía y Minas, la cartera de proyectos de inversión comprometida en minería a nivel nacional asciende a US\$ 53,391 millones. En este marco, Cajamarca es el segundo destino con US\$ 9,585 millones de inversión, lo que representa el 17.95% del total nacional. Entre los principales proyectos, destacan Minas Conga, Michiquillay, Galeno, Shahuindo, Chaquicocha y La Granja.

Mapa 2
Participación regional en la cartera estimada de proyectos mineros



Cuadro 6
Cartera de proyectos mineros en Cajamarca 2012

Proyecto	Empresa	Inversión Estimada US\$
EIA en Construcción		
Minas Conga	Minera Yanacocha	4,800
Exploración		
Michiquillay	Anglo American Michiquillay	700
Galeno	Lumina Copper	2,500
Shahuindo	Minera Sulliden Shahuindo	185
Chaquicocha	Minera Yanacocha	185
La Granja	Río Tinto Minera Perú Limitada	1,000

Fuente: Ministerio de Energía y Minas - Cartera estimada de proyectos - Febrero 2012.
 Elaboración Propia.

La variable territorial en la expansión minera en Cajamarca

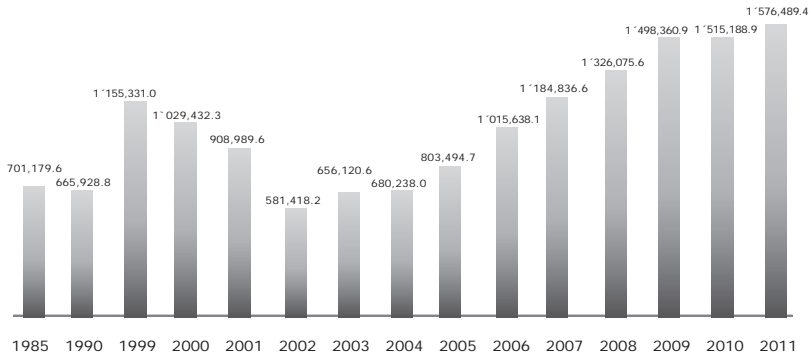
Además de la dimensión productiva, de las inversiones y de otros aspectos económicos, es relevante prestarle atención a la variable territorial al analizar el proceso de expansión minera en una región como Cajamarca. Un indicador que muestra la tendencia de crecimiento territorial es la evolución de las concesiones.

Como se puede apreciar en el Gráfico 11 –presentado a continuación–, la década de los años noventa fue un período de crecimiento sostenido de las concesiones mineras otorgadas en la región: de 665,928.8 hectáreas en 1990 se pasó a 1'155,331 en 1999. Por tanto, la década de 1990 fue el período de inicio y de consolidación de la gran minería en la región.

Posteriormente, ocurre un descenso que dura hasta el año 2002; pero, más adelante, la región pasa por un período de crecimiento sostenido hasta fines de 2011. Dicho crecimiento se refleja en el 1'576,489.4 hectáreas de toda la región de Cajamarca, que representan el 47.32% de esta.

Cabe señalar que la mención de concesiones mineras o derechos mineros vigentes no supone afirmar que necesariamente todas las concesiones deriven en actividades de explotación.

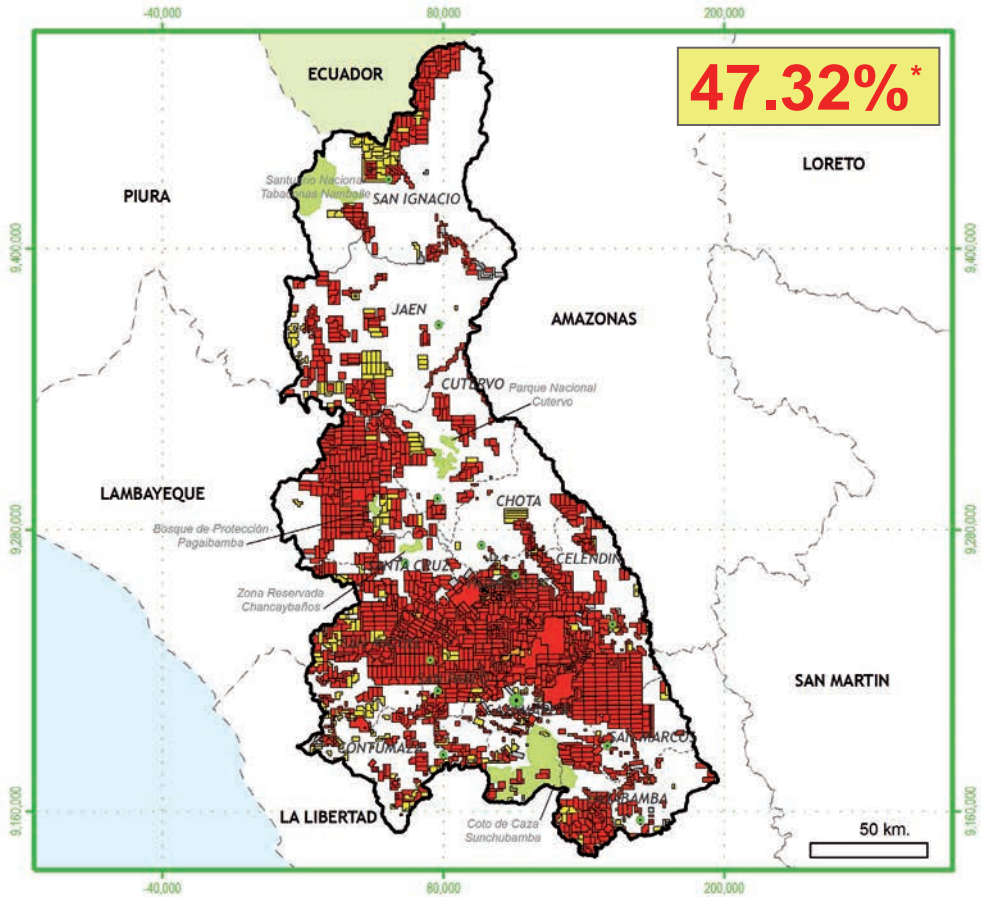
Gráfico 11
Evolución de las concesiones mineras en Cajamarca (en hectáreas)



Fuente: INGEMMET (Noviembre 2011).
Elaboración propia.

Si bien en casi todas las provincias se ha producido un incremento sostenido de las concesiones mineras, su presencia es mayor en la zona centro y sur de la región, que constituyen el epicentro de las actuales actividades productivas y de exploración de los nuevos proyectos.

Mapa 3
 Concesiones mineras en la Región Cajamarca



Estado de las Concesiones Mineras

- Concesión minera titulada
- Petitorio en trámite
- Cantera afectada al Estado
- Planta o depósito de relaves
- Concesión minera extinta

N
 Escala: 1:2,050,000
 Proyección UTM Z18
 Fuente: INGEMMET
 Noviembre 2011



* Área concesionada considerando c.m. superpuestas

A continuación, en el Cuadro 7, se aprecia que San Pablo es la provincia más concesionada de la región, seguida por Hualgayoc, San Miguel, Cajamarca, Santa Cruz y Celendín. Específicamente, San Pablo, Hualgayoc y San Miguel tienen cada una más del 75% de sus territorios concesionados; Cajamarca, Celendín y Santa Cruz, entre el 50% y el 75%; y Cajabamba, San Marcos, Contumazá, Cutervo, Chota y Jaén, entre el 25% y 50%. Por último, solo la región de San Ignacio tiene menos del 25% de su territorio bajo concesión.

El análisis del catastro minero de la región Cajamarca arroja que el 12.48% de las concesiones se encuentra en proceso de trámite; y alrededor del 1.6%, extintas. Esta situación hace posible que vuelvan a ser denunciadas. En el catastro minero regional, también, se puede identificar 366 concesiones mineras de naturaleza no metálica. En la mayoría de provincias de la región, la proporción de concesiones no metálicas es poco significativa, pero en la provincia de Cajamarca representan el 24% del total de área concesionada.

Cuadro 7
Concesiones mineras por provincia

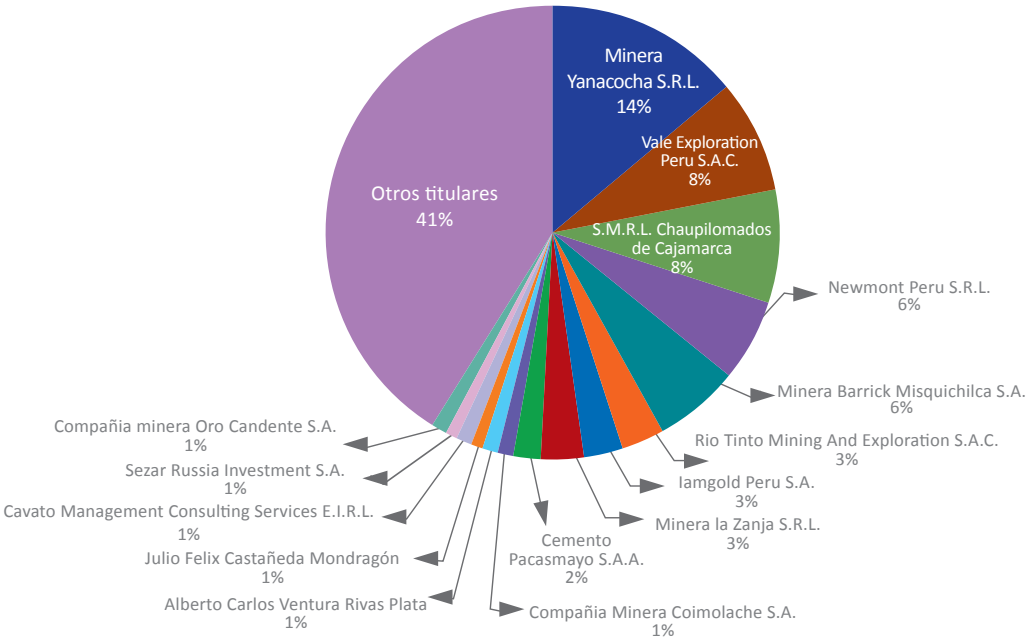
Provincia	Área provincial	Nº de concesiones	Hectáreas concesionadas	%
Cajabamba	178,954.6	147	83,048.6	46.41
Cajamarca	298,330.9	395	20,3621.1	68.25
Celendín	265,469.0	250	161,907.3	60.99
Chota	377,270.6	186	141,091.8	37.40
Contumazá	207,828.8	223	92,728.6	44.62
Cutervo	303,737.1	157	131,502.1	43.29
Hualgayoc	78,993.2	489	72,168.4	91.36
Jaén	505,726.5	199	142,501.0	28.18
San Ignacio	492,734.9	157	112,691.8	22.87
San Marcos	135,538.3	77	60,737.1	44.81
San Miguel	254,550.2	288	216,178.9	84.93
San Pablo	66,711.2	104	65,407.7	98.05
Santa Cruz	138,620.2	114	92,905.0	67.02
Total general	3'304,465.5	2,786	1'576,489.4	47.71

Fuente: INGEMMET (2011).
Elaboración propia.

En todo Cajamarca, existen 675 titulares de derechos mineros con un total de 2,786 concesiones. Actualmente, Minera Yanacocha es la empresa que controla el mayor número de concesiones: ocupa el 14% del territorio total regional con un área de 216,871.62 hectáreas. Le sigue Vale Exploration Perú y Chaupiloma con el 8% de la región en una extensión de 128,394.8 y 127,130.0 hectáreas respectivamente. Las empresas Newmont Perú y Barrick Misquichilca poseen ambas el 6% del total de extensión concesionada, en un área de 100,999.9 y 94,531.5 de hectáreas respectivamente.

Otras empresas, como Río Tinto (Mining and Exploration), Iamgold Perú y Minera la Zanja, ocupan cada una el 3% del área de concesiones mineras; Cementos Pacasmayo, el 2%; las empresas Coimolache, Alberto Carlos Ventura Rivas Plata, Julio Félix Castañeda Mondragón, Cavato Management Consulting Services, Sezar Russia Investments, Compañía Minera Oro Candente, el 1%. El resto de titulares poseen un área que equivale a menos del 1% del total de territorio concesionado en la región.

Gráfico 12
Principales empresas mineras titulares de concesión minera en Cajamarca



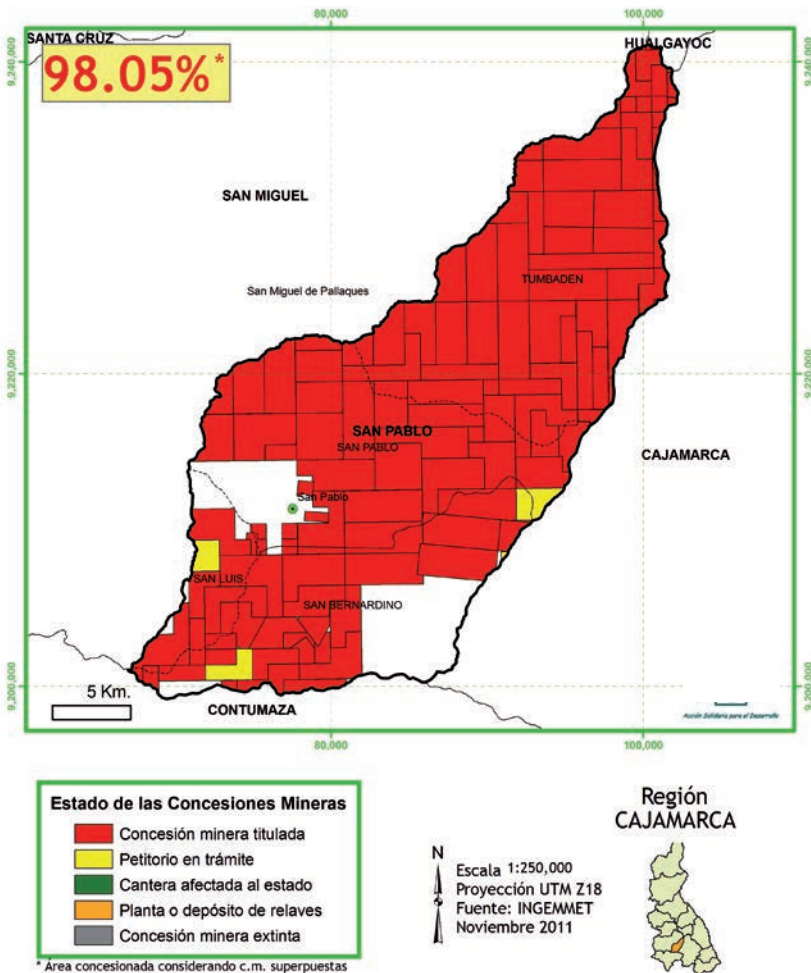
Fuente: INGEMMET (2010).
Elaboración: CooperAcción.

A continuación, se detalla la situación de las concesiones en cada provincia.

San Pablo

Como ha sido mencionado, la provincia de San Pablo es la más ocupada por concesiones mineras en términos porcentuales (ver Mapa 4). En San Pablo, 104 derechos mineros ocupan una superficie de 65,407.7 hectáreas, lo que equivale al 98.05% de toda la provincia. El principal titular de derechos mineros es Yanacocha, con 28 concesiones en una superficie de 22,899.5 hectáreas (35%). Existen, también, los que controlan extensiones menores, como Chaupiloma Dos de Cajamarca con una superficie de 17,932.2 hectáreas (27.4%), Vale Exploration Perú (6.4%), Manuel Jesús Arévalo Prieto (4.3%) e Inversiones Ingenio (3.7%).

Mapa 4
Concesiones mineras en la provincia de San Pablo



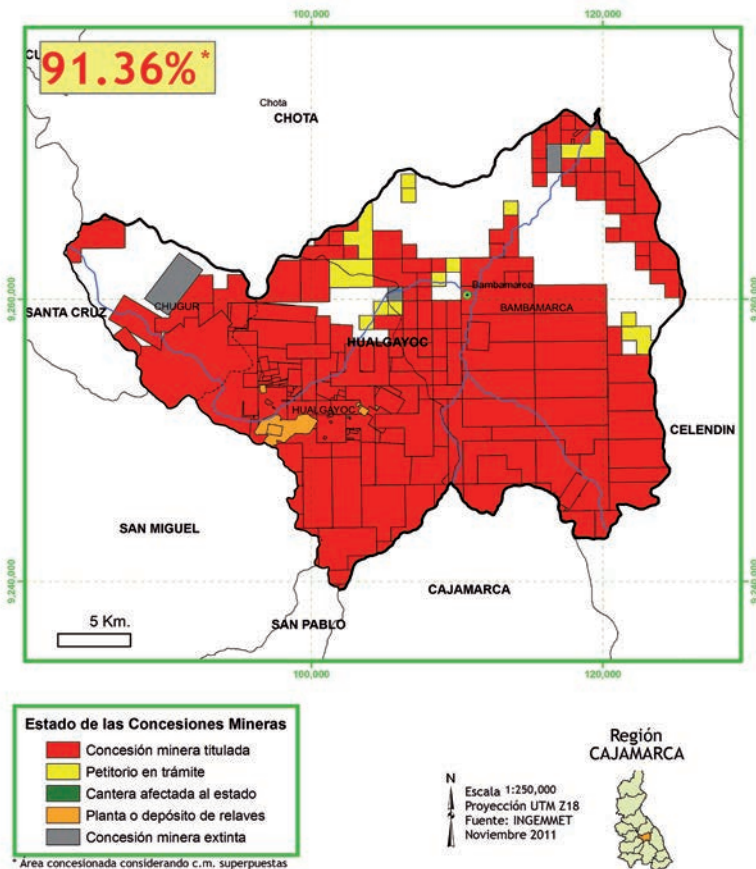
Fuente: CooperAcción.
Elaboración CooperAcción.

Hualgayoc

Es la provincia con mayores antecedentes históricos de presencia minera en Cajamarca y con una fuerte presencia de pasivos ambientales mineros, como consecuencia de antiguas operaciones que no han sido remediadas adecuadamente. En la actualidad, es la segunda provincia más ocupada por concesiones mineras: 489 concesiones otorgadas que ocupan 72,168.4 hectáreas y los 10 titulares de mayor importancia local poseen más del 72% del total de esta área. Además esta provincia posee el mayor número de plantas de beneficio de minería metálica, que tiene entre sus titulares a Gold Fields, Minera Coimolache, Sociedad Minera La Cima, Minera San Nicolás y Colquirrumi.

Hualgayoc es la empresa con el mayor número de derechos titulados que ocupan 15,416.7 hectáreas, seguida de Vale Exploration Perú, con 11 derechos en una superficie de 10,800 hectáreas. Otras empresas mineras de la provincia poseen una superficie de concesión menor al 6.2% del total provincial: Dalila Leonarda Flores Veramendi, Yanacocha, Barrick Misquichilca, Gold Fields La Cima, Iamgold Perú, Compañía Minera Coimolache, entre otros titulares mineros.

Mapa 5
Concesiones mineras en la provincia de Hualgayoc



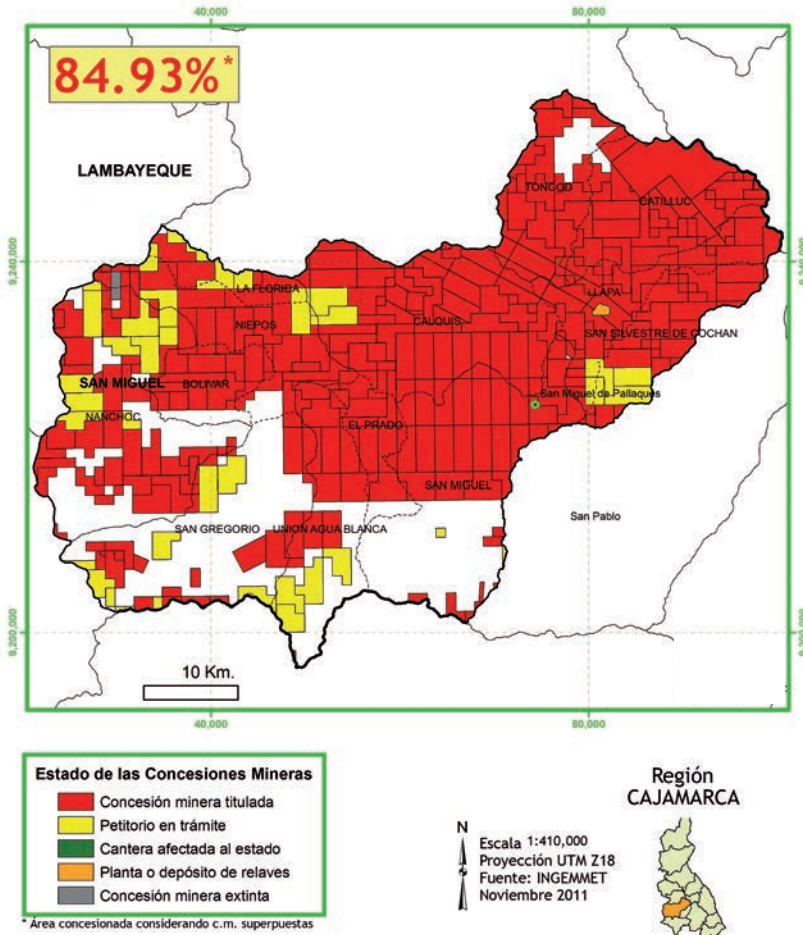
Fuente: CooperAcción.
Elaboración CooperAcción.

San Miguel

En esta provincia, se encuentran registrados 66 titulares de concesiones mineras con 288 derechos mineros otorgados y ocupan 216,178.9 hectáreas. Esto representa el 84.93% del territorio provincial (ver Mapa 6).

En este contexto, la empresa Yanacocha es titular de 60 derechos mineros que abarcan 39,199.5 hectáreas, lo que representa el 18% de todo el territorio provincial. Le siguen Vale Exploration Perú, con 36 derechos mineros que ocupan 34,600 hectáreas; Minera La Zanja, con 24,686.9 hectáreas; y Newmont Perú, con 17,199.9 hectáreas. Existen otras empresas con derechos mineros, como Candente y Anglo American Michiquillay, además de una planta de beneficio de naturaleza metálica de la empresa Minera Sipán.

Mapa 6
Concesiones mineras en la provincia de San Miguel



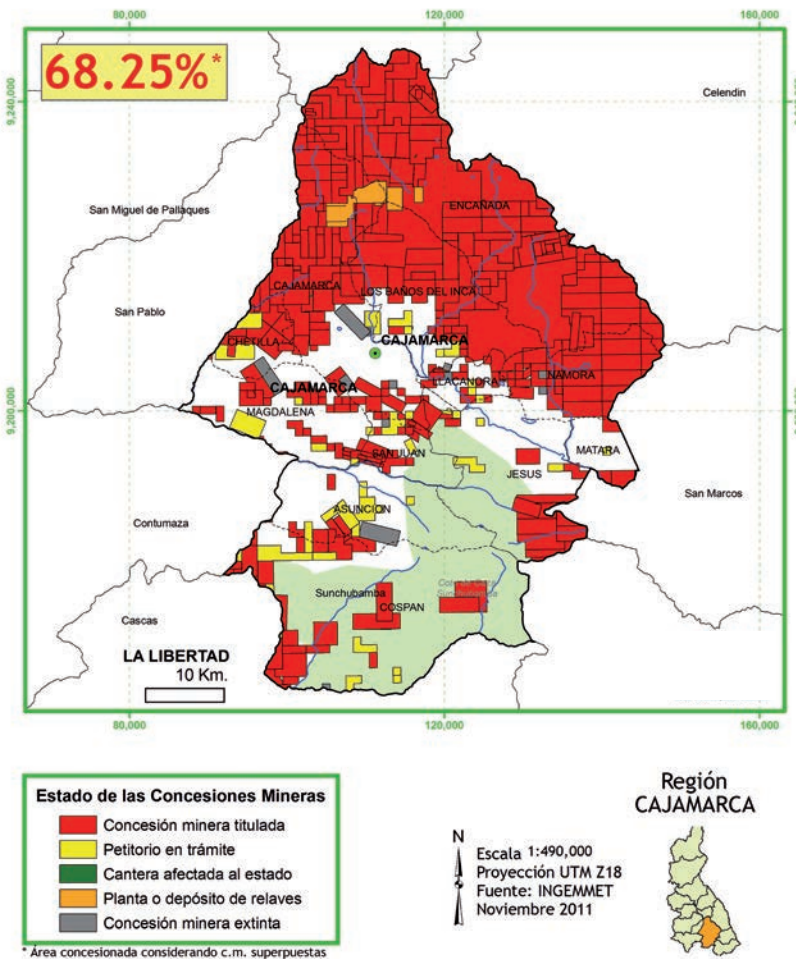
Fuente: CooperAcción.
Elaboración CooperAcción.

Cajamarca

En la provincia de Cajamarca, existe un total de 395 derechos mineros otorgados, que abarcan una superficie de 203,621.05 hectáreas (ver Mapa 7).

Las empresas con mayor número de concesiones son Chaupiloma Dos de Cajamarca, con 101 derechos mineros en una superficie de 79,162.24 hectáreas; Minera Yanacocha, con 36 derechos mineros en una superficie de 26,343.06 hectáreas; y Activos Mineros en una superficie total de 14,927.95 hectáreas, entre otras. También, operan, en esta provincia, tres plantas de beneficio de la Minera Yanacocha, de las cuales una es de naturaleza no metálica.

Mapa 7
Concesiones mineras en la provincia de Cajamarca



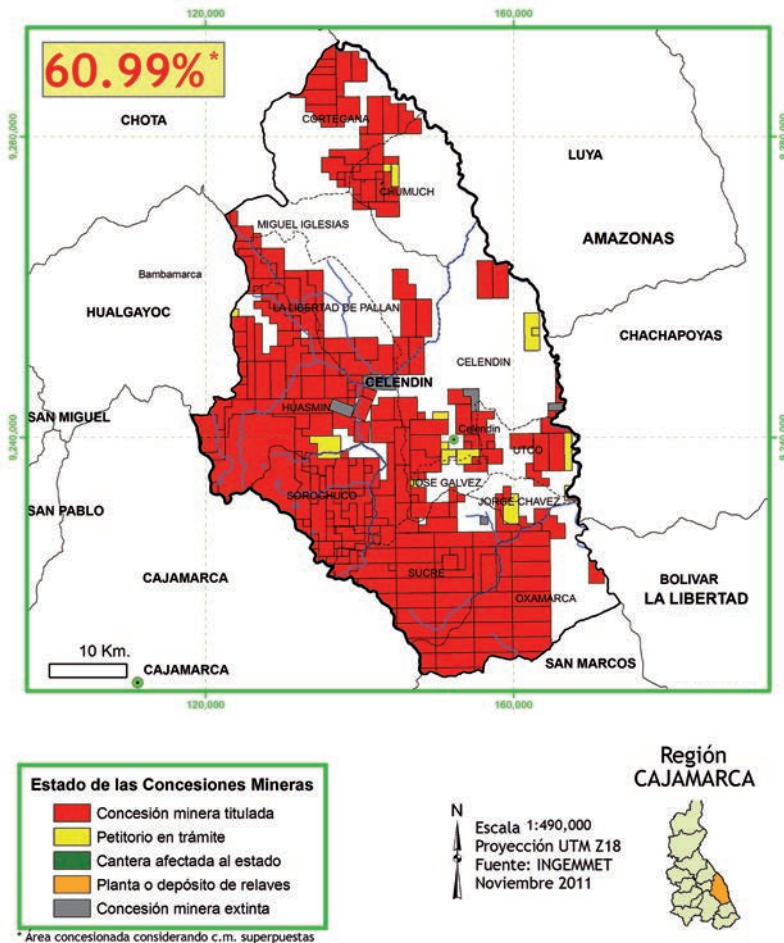
Fuente: CooperAcción.
Elaboración CooperAcción.

Celendín

En la provincia de Celendín, se registra en total 250 derechos mineros en una extensión de 161,907.31 hectáreas (ver Mapa 8).

En los distritos de Huasmín y Sorochuco, se ubica gran parte del proyecto Minas Conga. Los 10 principales titulares concentran el 93% de las concesiones en toda la provincia: Yanacochoa comprende el 33% del total de concesiones en la provincia con 76 derechos mineros y 54,804.6 hectáreas; Barrick Misquichilca, el 13%; y Chaupiloma Dos Cajamarca, el 11%. También, figuran concesiones a nombre de empresas como Iamgold Perú, Zamin Energy, White Rocks internacional, Vale Exploration Perú, Cementos Pacasmayo y MC Investments Perú.

Mapa 8
Concesiones mineras en la provincia de Celendín



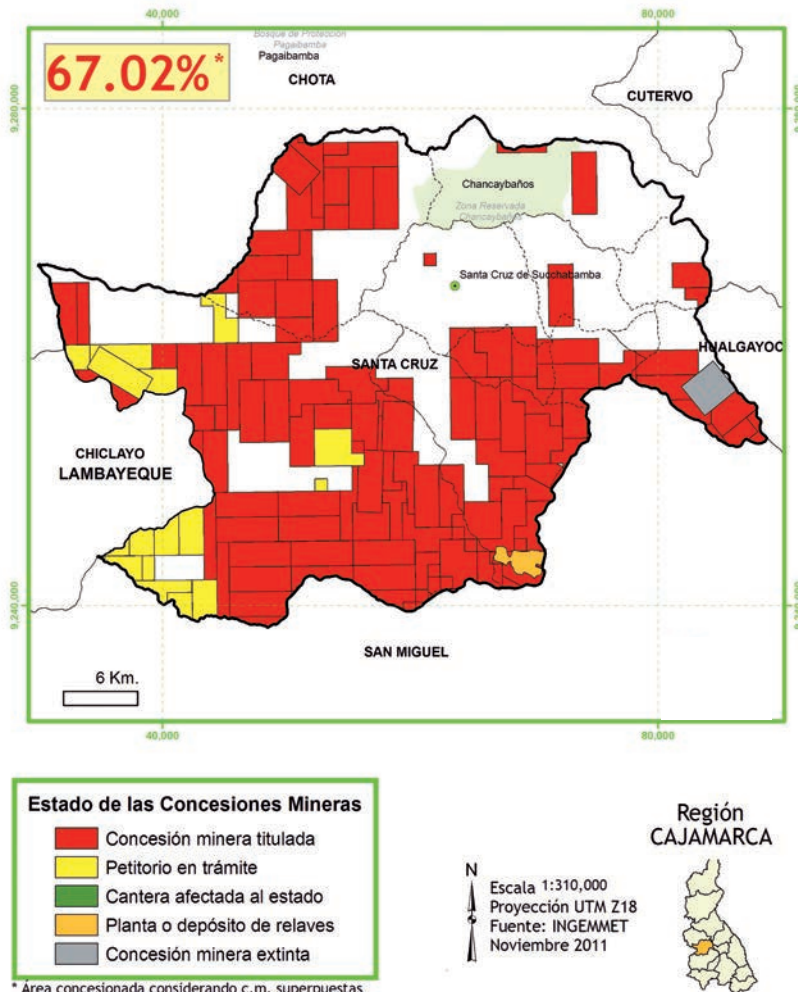
Fuente: CooperAcción.
Elaboración CooperAcción.

Santa Cruz

La provincia de Santa Cruz presenta 114 derechos mineros en una extensión de 92,905 hectáreas, lo que representa el 67.02% de su territorio (ver Mapa 9).

Yanacocha es la empresa que concentra el mayor número de concesiones mineras con 34 derechos que ocupan 28,107.5 hectáreas. Le siguen Vale Exploration, con 24 derechos mineros en 22,100 hectáreas y empresas como Inversiones Troy, Cementos Pacasmayo, GMX Mineraals, Newmont Perú, Minera Panoro, entre otras. En Santa Cruz, también, se ubica la planta de beneficio de Minera La Zanja.

Mapa 9
Concesiones mineras en provincia de Santa Cruz



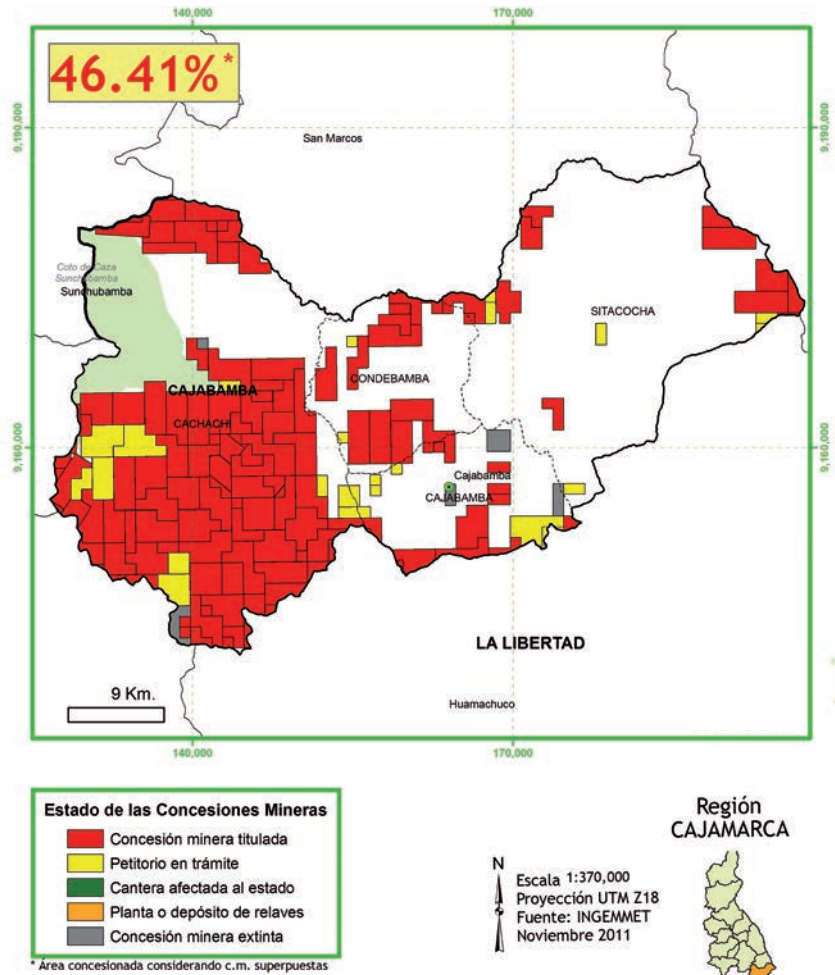
Fuente: CooperAcción.
Elaboración CooperAcción.

Cajabamba

Cajabamba presenta 147 derechos mineros en una superficie total de 83,048.6 hectáreas; abarca, así, el 46.41% de toda la provincia (ver Mapa 10).

Los 10 principales titulares de derechos mineros poseen el 67% del total de las concesiones. Entre estos, figuran las empresas Alta Tecnología e Inversión Minera y Metalúrgica, con 18 derechos mineros en 11,600 hectáreas; Minera Sulliden Shahuindo con 26 derechos mineros, en 10,384.4 hectáreas, Cementos Yura, Barrick Misquichilca, Minera San Simón, Newmont, entre otras.

Mapa 10
Concesiones mineras en la provincia de Cajabamba

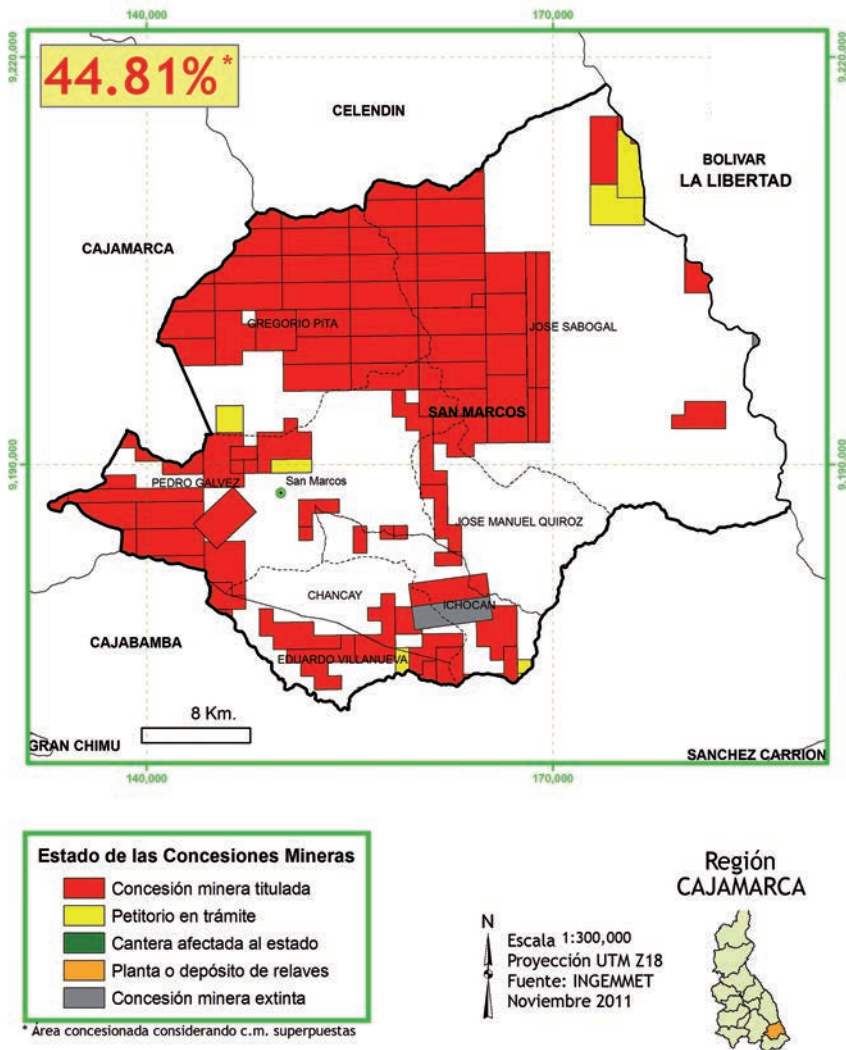


Fuente: CooperAcción.
Elaboración CooperAcción.

San Marcos

En la provincia de San Marcos, se registran 77 concesiones que ocupan 60,737.1 hectáreas (ver Mapa 11). De estas concesiones, Minera Yanacochoa es la titular de mayor importancia con 37 derechos mineros que ocupan 33,263.2 hectáreas. La empresa Yura es la segunda titular con 7,000 hectáreas, seguida de Vale Exploration Perú con 6,000 hectáreas. Otras empresas que poseen concesiones son Votorantim Metais, lamgold Perú, entre otras.

Mapa 11
Concesiones mineras en la provincia de San Marcos

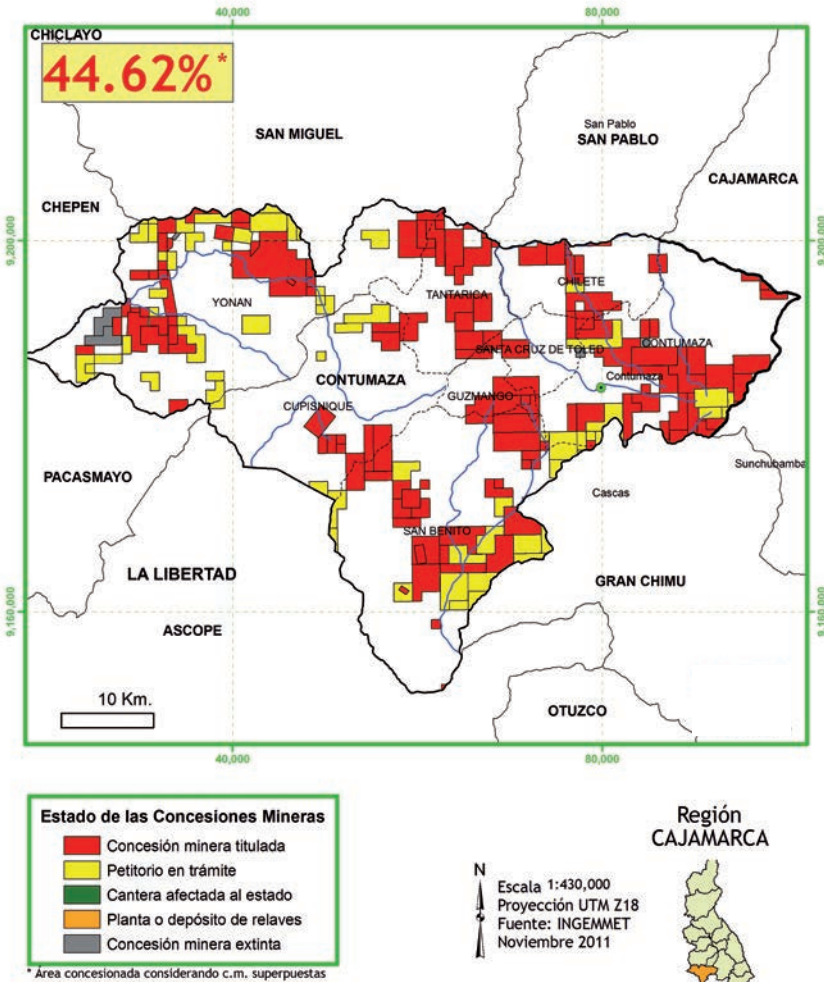


Fuente: CooperAcción.
Elaboración CooperAcción.

Contumazá

La provincia de Contumazá presenta una mayor dispersión en la titularidad de derechos mineros (ver Mapa 12). Los 10 principales titulares abarcan el 33% de la extensión total de superficie en concesión en la provincia. Minera Yanacocha es la principal empresa con 14 derechos mineros y un 8.5% de toda la superficie concesionada. Los demás titulares en Contumazá poseen menos del 4.2% de esta, entre los que figuran Percy Omar Ortiz Izquierdo, Cementos Pacasmayo, Junefield Group, Gmx Minerals Sociedad Anónima, Manuel la Torre Arana, Vale Exploration Perú, César Augusto Catalán Saavedra, Compañía Minera Poshan, Rock Bridge Mining Perú.

Mapa 12
Concesiones mineras en la provincia de Contumazá



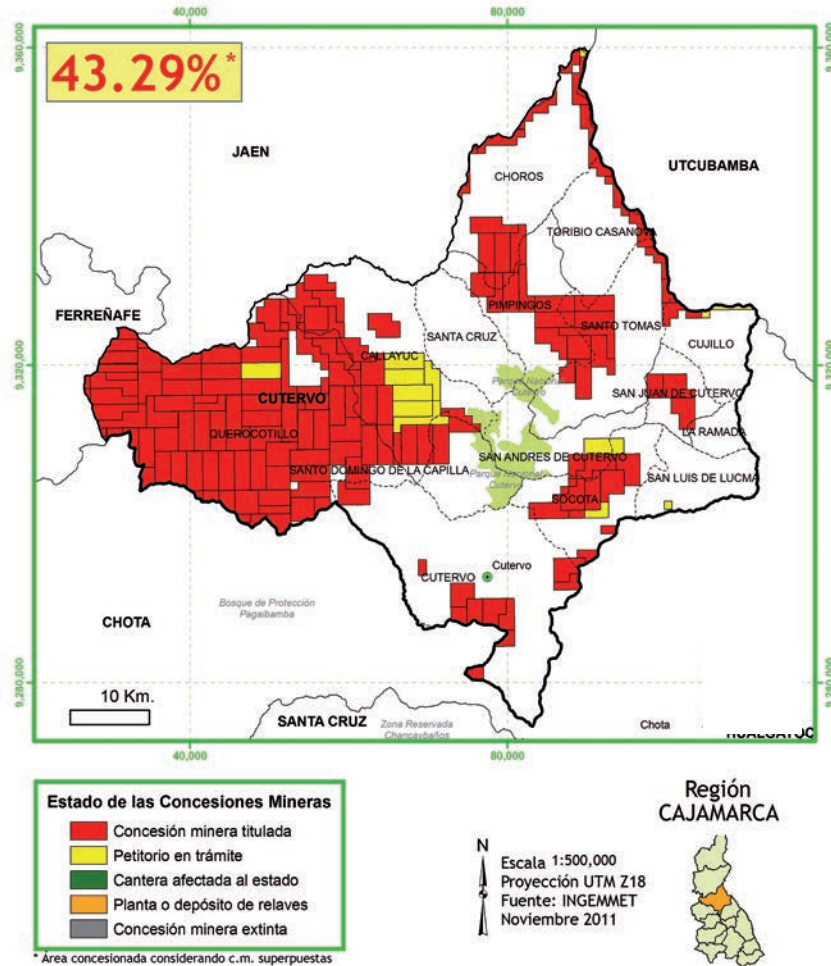
Fuente: CooperAcción.
Elaboración CooperAcción.

Cutervo

A diferencia de otras provincias, en Cutervo, se registra una mayor concentración de derechos mineros: los 10 principales titulares controlan el 98.7% del total de concesiones mineras de la provincia (ver Mapa 13).

Newmont Perú posee 40 derechos mineros en un total de 36,800 hectáreas. Le sigue la empresa Barrick Misquichilca con 38 derechos mineros en un área de 32,600 hectáreas. En tercer lugar, está la minera lamgold Perú que tiene 26 derechos mineros en una extensión total de 21,500 hectáreas. Luego, con 8% de la superficie concesionada, están Río Tinto y Sezar Russia Investments. También, figuran Vale Exploration Perú, Placer Dome, Minera Oro Candente, B y G Mining, y Compañía Minera San Jorge, entre otros.

Mapa 13
Concesiones mineras en la provincia de Cutervo



Fuente: CooperAcción.
Elaboración CooperAcción.

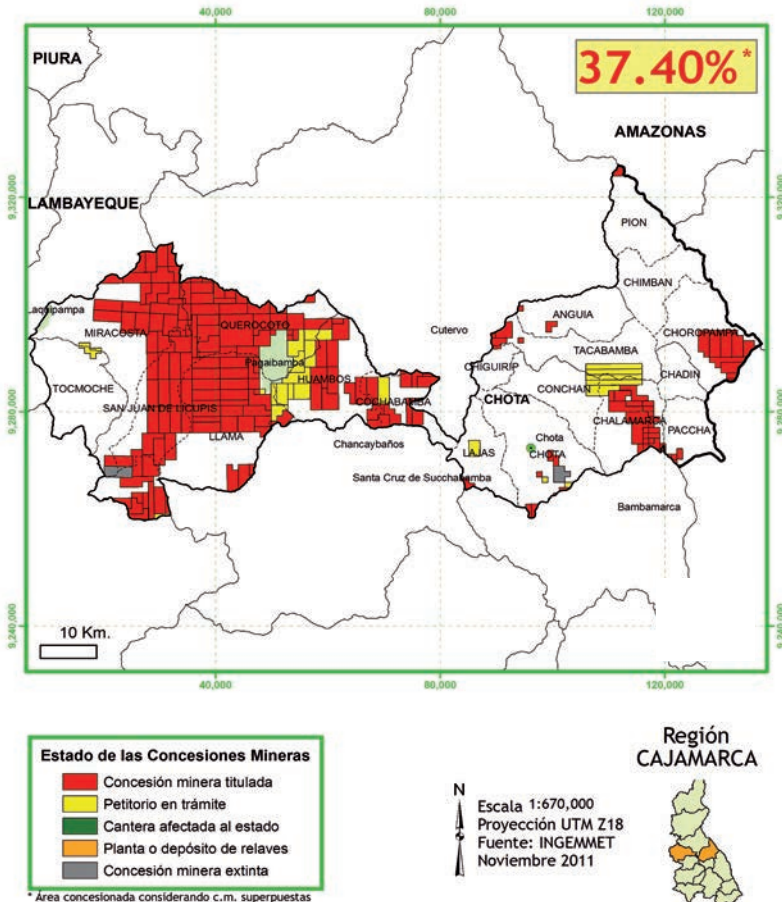
Chota

En Chota, se han otorgado 186 derechos mineros que ocupan 141,091.8 hectáreas (ver Mapa 14). Los 10 titulares de mayor importancia controlan el 81% del total de la superficie concesionada.

El titular que posee mayor extensión de superficie en concesión es la empresa minera Río Tinto Mining and Exploration con 47 derechos otorgados en un área de 36,892.1 hectáreas. Río Tinto viene desarrollando el proyecto de cobre La Granja en el distrito de Querecoto.

Otras empresas con concesiones en esta provincia son Vale Exploration con 24 derechos mineros en una superficie de 23,200 hectáreas. También, existen personas naturales como Alberto Carlos Ventura Rivas Plata y Rodrigo Flores Benavides, que poseen el 12% y 5% respectivamente del total de concesiones. Otras empresas con la menor cantidad de concesiones son Zamin Energy, Cementos Pacasmayo, United Miners Working, Minera Barrick Misquichilca, Placer Dome del Perú, entre otros.

Mapa 14
Concesiones mineras en la provincia de Chota



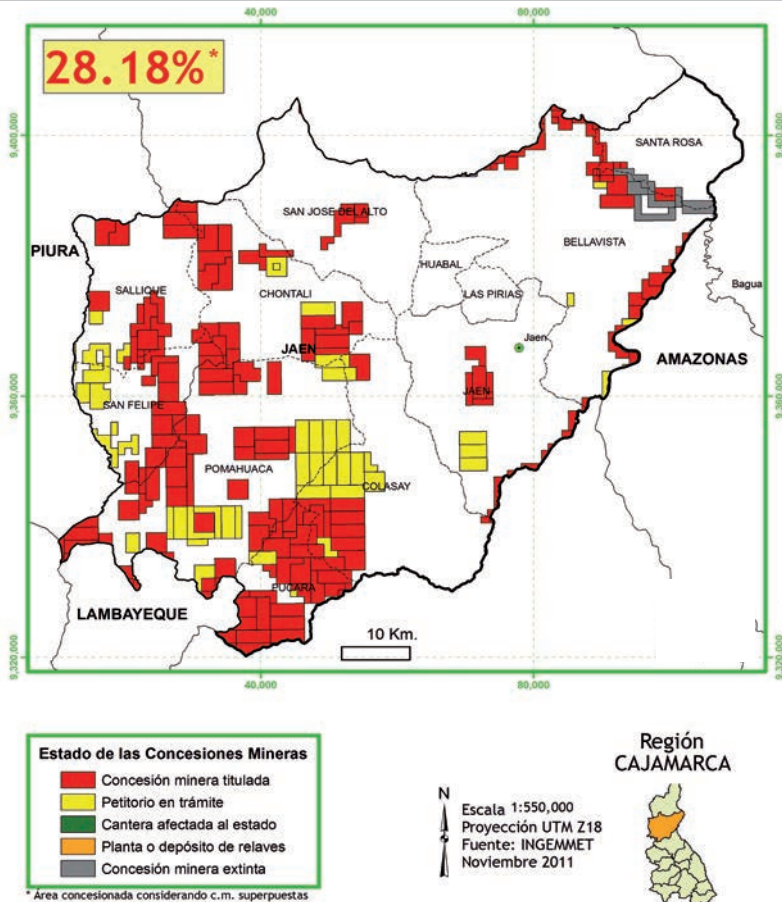
Fuente: CooperAcción.
Elaboración CooperAcción.

Jaén

Comparativamente, Jaén es una de las provincias menos concesionadas de Cajamarca (ver Mapa 15). Son 199 derechos mineros con una extensión de 142,501 hectáreas que ocupan el 28.18% del territorio provincial. Los 10 titulares de mayor importancia representan el 73% de la extensión total de concesiones.

Newmont Perú es la empresa con mayor presencia en esta provincia: 50 derechos mineros en un área de 42,000 hectáreas; abarca, así, el 29.5% del total de extensión concesionada. Le sigue Barrick Miquichilca con 32 derechos mineros y un área de 28,300 hectáreas. Las demás empresas poseen una superficie de concesión menor al 4.4% del total del área concesionada en esta provincia. Algunas de estas empresas son Compañía Minera Oro Candente, Dardo de Plata, Sezar Russia Investments, Terra Nova Natural Resources Perú, GMX Minerals, Vale Exploration Perú, Minera Anaconda y Core Minerals.

Mapa 15
Concesiones mineras en la provincia de Jaén



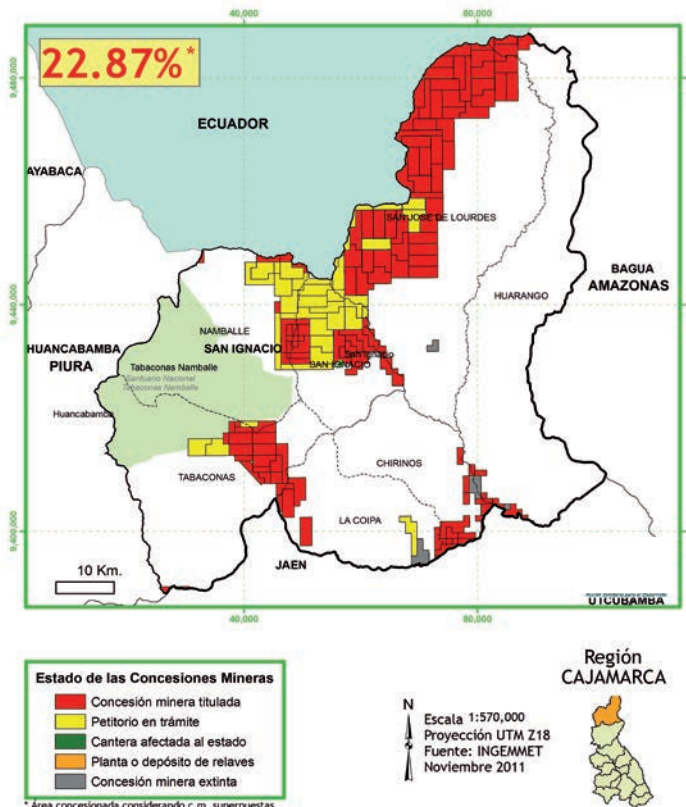
Fuente: CooperAcción.
Elaboración CooperAcción.

San Ignacio

La provincia fronteriza de San Ignacio presenta en total 157 derechos mineros, en una superficie de 112,691 hectáreas. Los diez principales titulares de derechos poseen el 72.5% del total de las concesiones para la provincia.

La mayor parte de las concesiones mineras se encuentran localizadas en la línea fronteriza. Llama la atención que, entre los principales titulares, aparezcan sobre todo personas naturales. Esto sugiere que con este mecanismo se buscaría encubrir intereses de empresas extranjeras, debido a las restricciones que tienen de no poder adquirir tierras o concesiones dentro de los 50 km de la línea de frontera internacional. Entre los principales titulares, figuran Julio Félix Castañeda Mondragón, Cavato Management Consulting Services y Carlos Armando Ballón Barraza. Cabe señalar que este último también posee una importante extensión de derechos en la frontera de la región Amazonas. Asimismo, figuran empresas como Back Arc Minerals, Minera las Palmeras, Minera San Jorge, Diego Manuel Cilloniz Montesinos, Rial Minera, Vanessa Contreras Mendoza y Clemente Edwin Ángeles Chuquiruna, entre otros titulares menores.

Mapa 16
Concesiones mineras en la provincia de San Ignacio



Fuente: CooperAcción.
Elaboración CooperAcción.

2. El canon minero y la regalía minera en el departamento de Cajamarca

Canon y regalía minera como mecanismo de participación de las regiones en la renta minera

El canon minero

Desde la Constitución peruana de 1979, se estableció que todos los territorios productores de recursos naturales tenían derecho a recibir una compensación en forma de canon, por la riqueza extraída mediante las actividades extractivas. El objetivo de esta medida fue promover oportunidades de desarrollo sostenible con el empleo de estos recursos.

En el artículo 77 de la Constitución de 1993, se introdujo un cambio significativo en la determinación de este beneficio, pues se dejó de asociar el canon con el valor bruto de la producción del recurso natural explotado para vincularlo con los resultados del ejercicio económico de las empresas encargadas de su aprovechamiento.

Así, hoy, el canon se establece sobre la base de tributos que las empresas le pagan al Estado. En esa medida, el canon depende tanto del precio de las materias primas producidas como de los resultados de la gestión empresarial.

En concordancia con esto, la Ley del Canon promulgada en junio de 2001 (Ley 27506) estableció que le “corresponde a los Gobiernos Regionales y Locales una participación efectiva y adecuada del total de ingresos y rentas obtenidos del Estado por la explotación de los recursos naturales”.

La ley determinó seis tipos de canon: forestal, hidroenergético, pesquero, minero, petrolero y gasífero. En este capítulo, nos centraremos en el canon minero, ya que es el de mayor importancia en el departamento de Cajamarca.

Constitución del canon. Según la Ley 27506, el canon minero se forma con el 50% de los ingresos recibidos por el Gobierno Central del impuesto a la renta pagado por las utilidades que las empresas mineras obtienen. No obstante, antes de esta ley, el canon estaba determinado por el 20% del impuesto a la renta pagado solo por empresas de minería metálica. Con la ley señalada, las empresas de minería no metálica fueron también incluidas.

Ahora bien, los ingresos recibidos son transferidos a los Gobiernos Regionales y Locales de cada departamento productor. Mientras mayor sea el valor de la producción minera generada en la circunscripción departamental, mayor debería ser el monto recibido por el Gobierno Regional y Local. Pero esta lógica se altera cuando las empresas productoras se encuentran en la fase de recuperación de la inversión inicial o cuentan con beneficios derivados de sus contratos de estabilidad tributaria.

Distribución interna del canon. Los criterios de distribución en el interior de los departamentos han sido modificados en sucesivas oportunidades. Hasta el año 2001, el 60% del canon se distribuía entre las municipalidades del departamento donde se explotaban los recursos naturales y el 40% entre las municipalidades de la provincia productora. En 2002, una vez que se reglamentó la Ley del Canon, este último porcentaje se redujo a 20%, y el 20% restante se otorgó al Gobierno Regional (aún CTAR), tal como se muestra a continuación.

Año	Municipalidades de la provincia productora	Municipalidades del departamento productor	Gobierno Regional
1996	40%	60%	-
2002	20%	60%	20%

Posteriormente, los cambios se han orientado a concentrar mayores recursos en las localidades productoras de los recursos naturales. Así, la Ley 28077, que entró en vigencia en 2004, otorgó el 10% del canon al distrito productor, 25% a las municipalidades provinciales, 40% a las municipalidades departamentales y 25% al Gobierno Regional. Además, el distrito productor debía destinar el 30% de su transferencia a la inversión productiva para, así, garantizar el desarrollo sostenible de las comunidades donde se explota el recurso natural.

Municipalidad del distrito productor	Municipalidades de la provincia productora	Municipalidades del departamento productor	Gobierno regional	
10 %	25 %	40 %	25 %	

A su vez, el Gobierno Regional debía transferir el 20% de su participación a las universidades de su circunscripción para la investigación científica y tecnológica en beneficio del desarrollo regional. Con ello, la distribución efectiva en el interior de cada departamento quedó de la siguiente manera:

Municipalidades	Gobierno regional	Universidades
75 %	20 %	5 %

La ley determinaba claramente que, para la distribución entre municipalidades en el ámbito provincial y departamental, debía excluirse al distrito (o a la provincia) productor respectivamente.

Posteriormente, se promulgó la Ley 28322 que suprimió el criterio de exclusión entre los tres tipos de municipalidades. Así, los distritos productores, que reciben el 10% del canon, participan también en la distribución entre las municipalidades de la provincia productora y del departamento productor. Con esta medida, se acentúa la concentración de los recursos en el distrito productor.

La distribución del porcentaje que corresponde a las municipalidades de la provincia o provincias productoras y del departamento productor –menos el 10% que se transfiere exclusivamente a los distritos productores– no se realiza en partes iguales. Más bien, se define a partir de indicadores que

también se han ido modificando. En un inicio, la distribución tenía como base la densidad poblacional, pero luego se añadió el criterio de nivel de pobreza, tomando como referencia las ‘necesidades básicas insatisfechas’ (NBI) y el déficit de infraestructura. La Ley 28322 suprimió el déficit de infraestructura como un índice para determinar la distribución interna en las zonas productoras.

Destino de los recursos del canon. La Ley del Canon estableció que los recursos del canon debían destinarse exclusivamente para el financiamiento o cofinanciamiento de proyectos u obras de infraestructura de impacto regional y local. Si bien era acertado poner límites al uso del canon en gastos corrientes, prohibir que se utilizara una parte de este para financiar la elaboración de los expedientes de los proyectos, su supervisión, equipamiento o mantenimiento –sobre todo en un escenario de incremento sostenido de los recursos del canon– resultaba contraproducente.

Por ello, entre los años 2005 y 2007, se incluyeron, en las leyes vinculadas al presupuesto y al endeudamiento público, diversas autorizaciones para flexibilizar el uso que los Gobiernos Regionales y Locales les daban a los recursos del canon y las regalías. Así:

- En 2005, se les facultó a utilizar hasta el 20% del total para el mantenimiento de obras de infraestructura y para financiar los procesos de selección relacionados con la ejecución de proyectos de inversión. En 2009, se elevó a 50% el porcentaje que podían usar para el mantenimiento de infraestructura, en el marco de la crisis financiera internacional.
- En 2006, se les autorizó a destinar hasta el 5% del 20% para elaborar perfiles de proyectos de inversión priorizados en los planes de desarrollo concertado. En 2007, se estableció que el 5% se calcularía en relación con el monto total del canon.
- En 2006 y 2007, se les permitió constituir fideicomisos, destinados a pagar deudas contraídas para financiar proyectos de inversión que contaran con la autorización o el aval del Gobierno Nacional; y compromisos, acordados en el marco de procesos de promoción de la inversión privada y de concesiones. También, se facultó al MEF a autorizar operaciones de endeudamiento de los Gobiernos Regionales por 25 años (plazo reducido luego a 15 años) hasta por 30% de los recursos anuales del canon y regalías para realizar inversiones en obras de infraestructura que beneficiaran a no menos del 15% de la población o que involucraran por lo menos a tres provincias de la región.

La Ley de Presupuesto de 2008 autorizó a los Gobiernos Regionales a utilizar los recursos del canon en todo tipo de inversión, aunque no fuera necesariamente en infraestructura. Así, estos podían presupuestar el canon principalmente en gastos de capital, en menor medida en gastos corrientes; y, también, para financiar proyectos de inversión pública que brinden servicios públicos, infraestructura para comisarías, postas médicas, hospitales, escuelas y establecimientos penales.

En 2010, con el Decreto de Urgencia 015-2010 se autorizó a utilizar el canon durante ese año para atender zonas afectadas por desastres de gran magnitud y rehabilitar infraestructura dañada, sin poner límites de montos o porcentajes. También, se autorizó la contratación de docentes con recursos del canon.

En suma, en la primera década del siglo XXI, el impulso del incremento de los recursos fiscales ha generado cambios parciales y más bien pragmáticos en la gestión del canon.

Por último, debido a las sucesivas modificaciones en el uso del canon mediante normas presupuestales o decretos de urgencia y a la amplitud de las mismas, en 2008, se conformó el Grupo de Trabajo de Modificaciones a la Legislación del Canon por iniciativa de las comisiones de Descentralización y de Economía del Congreso. Su propuesta no llegó a ser debatida y, por ello, se carece de un rediseño integral de este instrumento.

La regalía minera

En el año 2004, se aprobó la Ley de Regalías Mineras, Ley 28258, que estableció el pago de una contraprestación por el derecho de las empresas a explotar un recurso natural del Estado.

La regalía se debía pagar sobre un porcentaje del valor del recurso minero extraído por las empresas mineras; es decir, era independiente de los resultados de sus operaciones. Sin embargo, es importante anotar que esta ley estableció que el monto pagado por regalía minera debía considerarse como costo para determinar el impuesto a la renta del mismo ejercicio. En otras palabras, lo pagado por regalía se descontaba para calcular este impuesto.

En promedio, las empresas debían pagar entre 1% y 3% del valor de la producción, según el monto de las ventas anuales de las empresas:

Tasa	Valor anual del concentrado rendido
1%	Hasta US\$ 60 millones
2%	Más de US\$ 60 millones y hasta US\$ 120 millones
3%	Más de US\$ 120 millones

Aun cuando el Tribunal Constitucional determinó que la regalía no constituye un impuesto sino una contraprestación por la extracción de un recurso no renovable, existen empresas mineras que no las pagan amparadas en los contratos de estabilidad tributaria firmados a inicios de la década de 1990, como ha sido el caso de Minera Yanacocha.

Todos los recursos obtenidos por la regalía minera se distribuyen en el nivel descentralizado de gobierno, siguiendo las siguientes proporciones:

Municipalidades	Gobiernos Regionales	Universidades nacionales
80%	15%	5%

De la porción de las municipalidades, el 20% se destina al Gobierno Local del distrito productor, el 20% entre las municipalidades de la provincia productora, y el 40% entre las municipalidades del departamento. Además, la municipalidad del distrito productor debe invertir el 50% de sus recursos en proyectos productivos en las comunidades donde se explota el yacimiento.

Las transferencias por regalía minera debían utilizarse únicamente para financiar o cofinanciar proyectos de inversión que articularan la minería con el desarrollo económico de la región. Al igual

que en lo que se refiere al canon, a partir de 2005, se autorizó el uso de una parte de las regalías para financiar los perfiles de los proyectos de inversión y los gastos que generan estos procesos.

En el caso de las universidades, el 5% debía tener como destino exclusivo la investigación científica y tecnológica en beneficio del desarrollo regional. Y con la Ley de Presupuesto Público de 2007, se autorizó a las universidades a realizar investigaciones para potenciar el desarrollo económico y productivo de las zonas.

Cambios producto de la negociación del Estado con las empresas mineras

En el marco de la negociación del Gobierno del presidente Ollanta Humala con las empresas mineras, entre agosto y septiembre de 2011, se dictaron normas que modificaron el cálculo de la regalía minera y se crearon nuevos impuestos para el sector.

Modificación de la regalía minera. La Ley 29788 de septiembre de 2011 modificó la base sobre la cual se calculaba la regalía minera. En adelante, ya no se establecería a partir del valor del concentrado extraído y vendido, sino sobre la utilidad operativa de la empresa; es decir, sobre una variable dependiente del costo de las ventas y de los gastos operativos de las empresas.

De la misma manera, las tasas dejaron de relacionarse con el volumen de ventas para calcularse a partir del margen operativo de la empresa. Este último se obtiene al dividir la utilidad operativa entre los ingresos por ventas de la empresa en cada trimestre calendario. Además, según el nivel alcanzado por este margen operativo, se aplica una tasa de regalía minera variable (entre 1% y 12%).

El monto que resulte será considerado también como gasto para calcular el impuesto a la renta del respectivo ejercicio. Asimismo, la Ley 29788 mantiene la exoneración del pago de la regalía a las empresas que tienen suscritos contratos de estabilidad tributaria.

Impuesto especial a la minería. La Ley 29789 creó este impuesto para gravar la utilidad operativa de las empresas dedicadas a la minería metálica, utilizando el mismo procedimiento que la nueva fórmula de la regalía minera. Según el nivel alcanzado por el margen operativo trimestral de la empresa (obtenido al dividir la utilidad operativa entre las ventas del trimestre), se aplicará a la utilidad operativa una tasa que fluctúa entre el 2% y el 8.4%.

El monto que paguen las empresas afectas a este nuevo impuesto será contabilizado como gasto para determinar el impuesto a la renta. En la medida en que se trata de un tributo, solo se aplica a las empresas que no tienen contratos de estabilidad.

Gravamen especial a la minería. La Ley 29790 creó este mecanismo dirigido a las empresas que cuentan con contratos de estabilidad o de otro tipo con el Estado denominados de garantías y medidas de promoción a la inversión, ya que los dos instrumentos anteriores (regalía modificada e impuesto especial) no les eran aplicables. Para poder aplicar este gravamen, las empresas, en forma voluntaria, deben suscribir convenios con el Estado a través del Ministerio de Energía y Minas.

El procedimiento es similar a los dos anteriores instrumentos: se aplica una tasa a la utilidad operativa trimestral, de acuerdo con el nivel que alcance el margen operativo (utilidad operativa entre ventas),

que varía entre 4% y 13.12%. Para determinar el gravamen se descuenta primero el monto pagado por la regalía minera. Si este último fuera mayor que el que corresponde pagar por gravamen, el exceso se descontará en los trimestres siguientes hasta agotarse. Al igual que en los otros dos casos, la cantidad pagada se deduce como gasto para establecer el impuesto a la renta.

Efectos de los cambios. Se requiere un mayor análisis para determinar el impacto de estos cambios. Se obtienen mayores recursos por regalías que con la anterior base, debido a que el elevado nivel de los precios internacionales de los minerales favorece que los márgenes operativos de las empresas se ubiquen en niveles medios o superiores. Esta realidad puede modificarse sin hay un descenso significativo de los precios internacionales.

Si las empresas pagan mayores regalías, a lo que se añade el impuesto especial a la minería y el gravamen minero –no hay que olvidar que la regalía y el impuesto especial solo se aplican a las empresas sin contratos de estabilidad y el gravamen es voluntario para aquellas que los tienen–, el Estado aumenta su participación en la renta minera. Lo que requiere analizarse con más detalle es la dimensión que tendrá esta modificación cuando se cuente con la información completa del año 2012. Los primeros análisis parecen mostrar que es poco significativo en relación con las ganancias extraordinarias que tienen las empresas.

En términos de las transferencias a los Gobiernos Regionales y Locales, el incremento de las regalías los beneficia, pues el íntegro de lo recaudado por este concepto se destina a los Gobiernos Subnacionales y a las universidades públicas de los departamentos productores.

En cambio, como los pagos por los tres conceptos se deducen como gastos para calcular el impuesto a la renta que pagan las empresas mineras al Estado y como el canon se forma con el 50% de este tributo, las medidas aprobadas en septiembre tenderán a reducir el monto del impuesto a la renta y, por tanto, a disminuir las transferencias por canon a los Gobiernos Regionales y Locales. Los cambios son muy recientes como para evaluar adecuadamente si el incremento de las regalías será suficiente para compensar una eventual reducción del canon.

Es conveniente anotar que existe una diferencia importante entre el canon o la regalía y los ingresos que recibe el Estado por impuestos. Los dos primeros constituyen ‘recursos determinados’, es decir, su recaudación, instituciones destinatarias y usos se definen por ley. En cambio, los ‘recursos ordinarios’ e ingresos similares, que provienen principalmente de la recaudación tributaria (como el impuesto especial a la minería) o de otros mecanismos, como el gravamen minero, son programados según la discrecionalidad del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

Por eso, para las regiones y localidades no es suficiente saber que se incrementarán los ingresos del Estado provenientes de la minería. Es necesario conocer, también, si el aumento revertirá hacia ellos –mediante el canon y la regalía–, o si este será recentralizado y distribuido a criterio del MEF. Ni las tres leyes aprobadas en septiembre ni sus reglamentos especifican el destino que tendrán los nuevos recursos del Estado. Estas medidas exigen avanzar hacia la descentralización fiscal para hacer transparente y predecible la asignación de los ingresos fiscales entre los tres niveles de gobierno.

Por último, aun cuando el incremento de las regalías mineras compensara la reducción del canon, habría una mayor concentración de los recursos entre los Gobiernos Locales y disminuiría la participación de los Gobiernos Regionales, pues estos últimos reciben 15% de las regalías y 20% del canon.

La importancia de los recursos del canon y la regalía

En los últimos años, la minería ha experimentado un enorme auge en el Perú no solo por las reformas institucionales y legales que han promovido inversiones en el sector e introducción de nuevas tecnologías, sino también por el alza de la cotización de los precios de los minerales en el mercado internacional. Esta situación ha repercutido en la expansión de la actividad minera en casi todo el país y en el incremento del monto de la tributación de las empresas mineras al Estado. La consecuencia ha sido el incremento sustantivo de los recursos transferidos por canon minero a los Gobiernos Regionales y Locales a partir del año 2004.

En la medida en que se trata de un sector que no genera empleo significativo ni encadenamientos productivos –menos aún en las zonas productoras de minerales–, cobra relevancia la redistribución que hace el Estado de los recursos hacia los Gobiernos Subnacionales y los impactos que estos pueden generar en los territorios en los cuales se explotan los recursos naturales.

Por eso, es importante analizar la utilización de estos recursos por parte de los gobiernos descentralizados en sus circunscripciones. En este caso, centramos nuestra atención en Cajamarca para contribuir en la comprensión del significado e impacto de esta actividad en el desarrollo de uno de los territorios en el que la desigualdad social y territorial, que nos caracteriza como sociedad, tienen mayor presencia. Para ello, se ha tomado la información del MEF, a través del Sistema Integrado de Administración Financiera del Sector Público (SIAF-Amigable) y SIAF-Transferencias a los Gobiernos Regionales y Locales. Los datos de este servicio de información se presentan en detalle desde 2004, dado que este año coincide con el incremento de los recursos transferidos por canon. Sin embargo, los Gobiernos Regionales se instalaron a partir de enero de 2003. Por tanto, se ha empleado como referencia el periodo 2003-2011, excepto en aquellos casos en los que la información se registró recién a partir del año 2004.

Transferencias de canon y regalía minera al departamento de Cajamarca

Desde el año 2004, se ha registrado un fuerte incremento de las transferencias por canon minero a los departamentos productores de minerales, entre los que se encuentra Cajamarca. La principal empresa que opera en esta región es Minera Yanacocha, cuya producción de oro representaba el 99% del total departamental hasta el año 2007; posteriormente, muestra una tendencia declinante y, en 2011, representa menos del 80% de la producción del departamento y menos del 25% del total nacional, como se observa en el Cuadro 1.

Cuadro 1
Producción de oro de Minera Yanacocha y precio internacional del oro

Año	Producción de oro de Minera Yanacocha (kg finos)	% del total producido en:		Precio del oro US\$ / oz troy
		Cajamarca	País	
2003	88,583	99.5%	48.1%	364
2004	90,446	99.5%	52.2%	410
2005	103,168	99.96%	49.6%	445
2006	81,247	99.9%	40.1%	605
2007	48,634	99.8%	28.6%	697
2008	56,196	98.0%	31.2%	873
2009	64,017	93.5%	34.8%	974
2010	45,462	88.0%	27.7%	1,225
2011	40,221	78.8%	24.2%	1,570

Fuente: Dirección General de Minería, Promoción y Desarrollo Minero, Estadística Minera. Elaboración propia.

Como se observa en los Gráficos 1 y 2, el factor precio (331% de aumento de la cotización del oro en el periodo) ha sido determinante para contrarrestar la tendencia declinante de los volúmenes de producción de oro de Minera Yanacocha, lo que significa el continuo aumento de los ingresos por canon y regalía. Luego de la inversión en el desarrollo inicial del proyecto, no hubo nueva inversión significativa en innovación tecnológica.

Gráfico 1
Producción de oro de Yanacocha en kilogramos finos

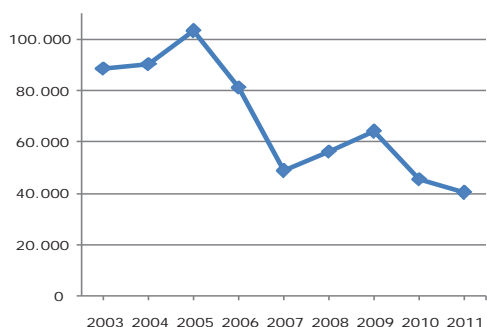
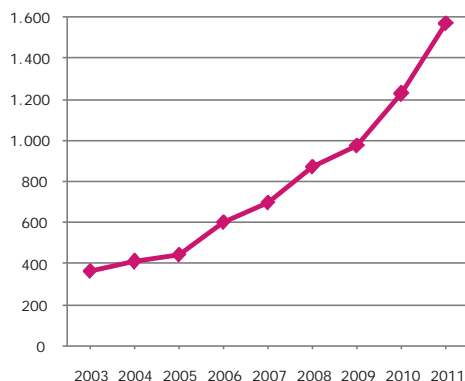


Gráfico 2
Cotización del oro en dólares



Fuente: Dirección General de Minería, Promoción y Desarrollo Minero, Estadística Minera. Elaboración propia.

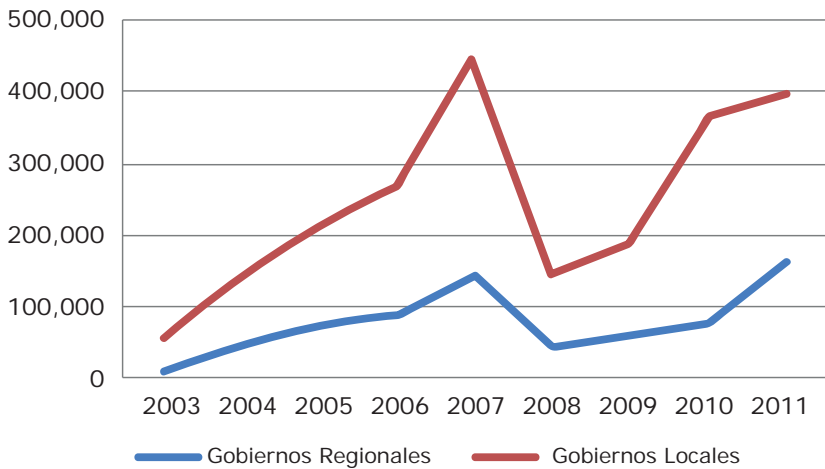
La tendencia al incremento de los precios internacionales del oro puede ser sostenida en el tiempo, ya que se ha constituido en un refugio frente a la crisis económica y financiera. Es muy poco probable que los precios retornen al nivel que tenían en la etapa previa al crecimiento de los precios.

Esta situación ha permitido que los montos transferidos al departamento de Cajamarca por concepto de canon minero y regalía minera pasaron de 66.4 millones de soles en 2003 a 555 millones de soles en 2011. Esto representa un crecimiento de 736% y un incremento promedio anual de 82% en el periodo señalado.

Del total de recursos transferidos al departamento de Cajamarca, que suman 2,900 millones de soles en el periodo analizado, el 94% corresponde a recursos del canon minero y solo 6% a la regalía minera. Contribuye a esta proporción que Minera Yanacocha no pague la regalía minera, debido a que cuenta con el contrato-ley de estabilidad tributaria firmado con el Estado.

El aumento de las transferencias ha sido sostenido hasta el año 2007. Después, hubo un pronunciado declive en 2008, del 69%, lo que reflejó la fuerte caída de la producción del año anterior. Pero, más adelante, se vio una tendencia al alza de las transferencias.

Gráfico 3
Tendencia de las transferencias por canon minero y regalía minera al Gobierno Regional y a los Gobiernos Locales de Cajamarca (en miles de soles)



Fuente: SIAF-MEF.
Elaboración propia.

El monto de recursos disponibles por el Gobierno Regional y los Gobiernos Locales de Cajamarca por canon y regalías ha sido significativo en el período de estudio y ha generado un cambio en la relevancia del sector público en la economía regional. Con la disponibilidad de recursos, los Gobiernos Subnacionales tienen la oportunidad de invertir en cerrar las brechas de infraestructura y de acceso a servicios básicos de la población. Esto ha sido muy significativo para la región.

Es importante resaltar, sin embargo, que este incremento sostenido de la disponibilidad de recursos no ha estado acompañado de un programa nacional de reforma y fortalecimiento de los Gobiernos Regionales ni de los Gobiernos Locales. Lo que se avanzó en este terreno ha sido producto de la iniciativa de las autoridades regionales y municipales.

Una institución que ha sido beneficiada por el incremento de los recursos del canon y de la regalía minera ha sido la Universidad Nacional de Cajamarca (UNC), ya que el Gobierno Regional de Cajamarca debe transferirle el 20% del monto que recibe por canon minero. Adicionalmente, la universidad recibe el 5% del monto de la regalía que corresponde al departamento.

De esta manera, entre los años 2004 y 2011, la UNC ha recibido 98.4 millones de soles distribuidos anualmente de la siguiente manera:

Cuadro 2
Transferencias de canon y regalías a la UNC (en miles de soles)

Año	Millones de soles
2004	7.3
2005	14.3
2006	17.8
2007	29.3
2008	8.9
2009	12.4
2010	1.5
2011	6.7
Total período	98.4

Fuente: Grupo Propuesta Ciudadana (2010).

Los recursos recibidos por la UNC plantearon la posibilidad de promover la investigación vinculada a los principales sectores productivos de la región, dado que se trata de sumas muy importantes en relación con los presupuestos asignados a las universidades públicas. En ese sentido, es necesario profundizar el análisis para identificar los principales proyectos emprendidos con estos recursos, así como las dificultades para su diseño y ejecución.

Distribución de las transferencias entre el Gobierno Regional y los Gobiernos Locales

Como se muestra en el Cuadro 3, en el periodo analizado, el Gobierno Regional de Cajamarca ha recibido, en promedio, el 24% de las transferencias de canon y regalías; y los Gobiernos Locales del departamento, el 76%.

Cuadro 3

Transferencias al Gobierno Regional y a los Gobiernos Locales de Cajamarca por canon minero y regalía minera (en miles de soles)

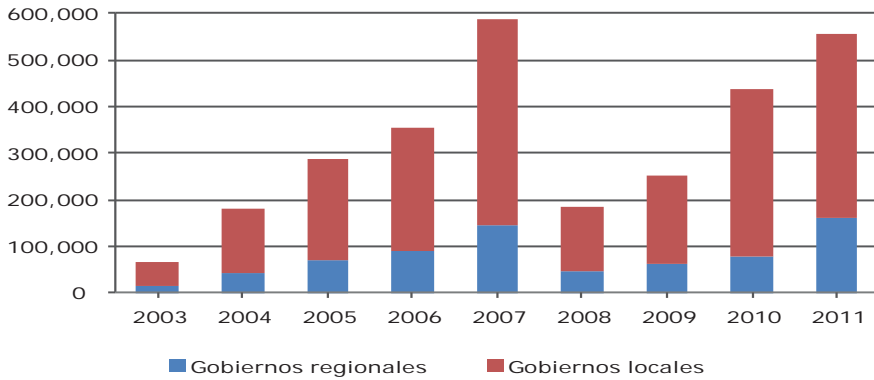
Año	Gobierno Regional	Gobiernos Locales	Total
2003	13,271	53,088	66,359
2004	43,594	138,428	182,022
2005	71,463	214,388	285,851
2006	88,964	267,139	356,103
2007	146,440	439,403	585,843
2008	44,844	138,020	182,863
2009	62,072	188,344	250,416
2010	76,649	360,098	436,747
2011	159,720	395,044	554,765
Total periodo	707,017	2'193,953	2'900,970
%	24%	76%	100%

Fuente: Sistema Integrado de Administración Financiera del Sector Público (SIAF), Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).
Elaboración propia.

Esta distribución muestra que las normas que rigen la distribución del canon no han dado prioridad a la inversión en proyectos de impacto o envergadura regional, sino que han priorizado a las municipalidades. En este ámbito, la tendencia es a la concentración en los distritos productores, en los que se invierte un alto porcentaje de estos fondos, los cuales se asignan directamente a los Gobiernos Locales, como se verá más adelante.

Gráfico 4

Distribución de las transferencias por canon y regalía minera entre los Gobiernos Regionales y Locales de Cajamarca (en miles de soles)



Fuente: SIAF-MEF.
Elaboración propia.

En general, podemos afirmar que a estos problemas de concentración de los recursos del canon y de las regalías en los distritos productores, se suma la ausencia de un mecanismo regional de coordinación intergubernamental, así como la falta de un efectivo sistema de planificación regional. Este no es un tema menor en una región que se caracteriza por su fragmentación en tres espacios con dinámicas económicas, sociales y políticas paralelas, y muy pocas conexiones entre sí.

Distribución de las transferencias entre los Gobiernos Locales de Cajamarca

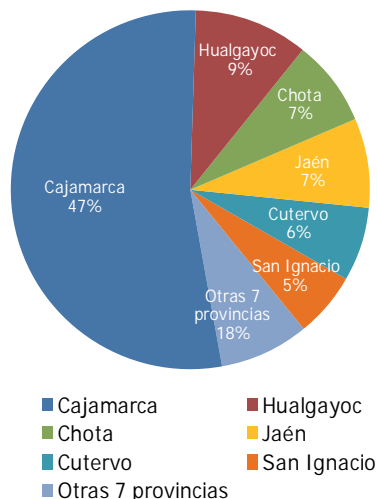
En este escenario, la distribución de los recursos entre las municipalidades de Cajamarca –que en el periodo alcanzó 2'193,953 soles– es muy desigual. La provincia de Cajamarca concentró cerca de la mitad del total de las transferencias como se evidencia, a continuación, en el Cuadro 4 y el Gráfico 5.

Cuadro 4
Distribución provincial del canon y regalías a
Gobiernos Locales de Cajamarca (en miles de soles)

Provincia	Total 2003-2011	%
Cajamarca	1'068,414	46.5%
Hualgayoc	158,457	9.0%
Chota	165,125	7.4%
Jaén	156,291	7.1%
Cutervo	144,269	6.5%
San Ignacio	116,556	5.3%
Celendín	79,698	3.8%
Santa Cruz	58,723	3.1%
San Miguel	58,162	3.0%
Cajabamba	59,818	2.7%
San Marcos	44,405	2.0%
San Pablo	44,405	1.8%
Contumazá	39,632	1.8%
Total	2'193,953	100%

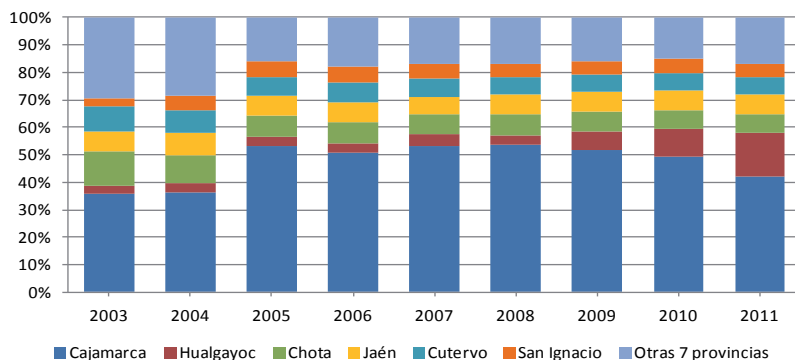
Fuente: SIAF-MEF.
Elaboración propia.

Gráfico 5
Distribución provincial de las transferencias
a Gobiernos Locales (2003-2011)



Una mirada a las transferencias anuales muestra que, entre 2005 y 2009, la provincia de Cajamarca se llevó más del 50% de los recursos. En 2010, se constata una ligera declinación, pues ese año le correspondió el 49%; y, en 2011, el 42% de las transferencias (ver Gráfico 6).

Gráfico 6
Distribución de las transferencias de canon y regalía a las municipalidades de Cajamarca,
por provincia



Fuente: SIAF-MEF.
Elaboración propia.

Siguiendo el gráfico anterior, la provincia de Hualgayoc empieza a cobrar mayor peso en la distribución del canon y las regalías desde el año 2009, con una participación de 6.8% que llega a 16% en 2011. Esto se debe a las operaciones de las empresas Gold Field La Cima y Minera San Nicolás en la provincia, ambas productoras de oro.

También, se observa que, en promedio, cinco provincias (Chota, Cutervo, Hualgayoc, Jaén y San Ignacio) han recibido el 33% de las transferencias entre los años 2003 y 2011. Si se suma Cajamarca a este grupo de provincias, las seis concentraron el 81% de los recursos, mientras que las otras siete provincias del departamento, solo el 19%.

La situación descrita se explica por la forma establecida en las leyes para la distribución del canon. Como se indicó en la parte inicial, no solo se asigna el 10% del canon y el 20% de la regalía al distrito o distritos productores de los minerales, sino que a este monto se suman transferencias adicionales por pertenecer a la provincia productora y al departamento productor.

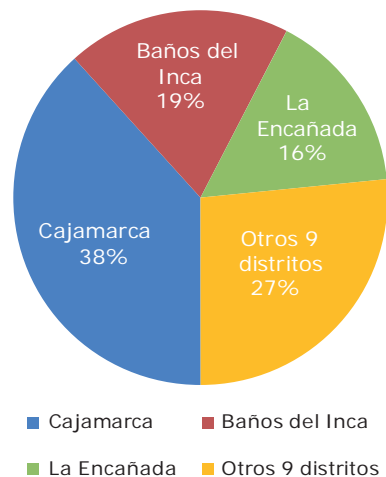
Por ello, no es suficiente analizar el ámbito provincial. En el caso de la provincia de Cajamarca, que absorbe el grueso de los recursos, estos no se distribuyen equitativamente entre los 12 distritos que la conforman. La municipalidad provincial y las municipalidades distritales de La Encañada y Baños del Inca –ámbitos donde se ubican los yacimientos de Minera Yanacochoa– concentraron en el periodo analizado casi las tres cuartas partes de las transferencias de toda la provincia; en cambio, las nueve municipalidades distritales restantes solo recibieron el 27% (ver Cuadro 5 y Gráfico 7).

Cuadro 5
Transferencias de canon y regalía a los distritos de la provincia de Cajamarca (miles de soles)

Distrito	Total 2003-2011	%
Cajamarca	408,906	38.3%
Baños del Inca	206,470	19.3%
La Encañada	168,973	15.8%
Jesús	54,547	5.1%
Asunción	45,799	4.3%
Namora	41,635	3.9%
Cospán	36,834	3.4%
Magdalena	35,930	3.4%
Chetilla	19,597	1.8%
San Juan	18,651	1.7%
Llacanora	17,303	1.6%
Matará	13,769	1.3%
Total	1'068,414	100%

Fuente: SIAF-MEF.
Elaboración propia.

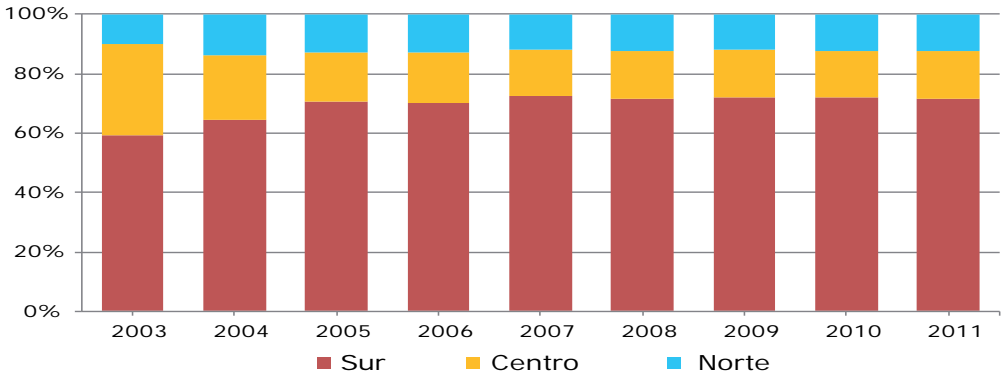
Gráfico 7
Distribución de las transferencias a los distritos de la provincia de Cajamarca 2003-2011



En el marco de una legislación que privilegia fuertemente a las localidades productoras en la distribución de los recursos, la particularidad de la explotación minera en Cajamarca en el periodo analizado –caracterizada por tener como centros productores a la capital del departamento y dos distritos adyacentes– no ha permitido que la mayor parte del canon llegue a las zonas del departamento que tienen un índice más alto de pobreza, como fue el objetivo al incluir en las leyes indicadores de NBI y déficit de infraestructura.

Por otro lado, las provincias del sur del departamento, incluida Cajamarca, han concentrado, en promedio, el 69.3% del total de las transferencias por canon y regalías en el período. Las del norte (San Ignacio y Jaén) recibieron el 12.3%; y las del centro de la región (Chota, Cutervo y Santa Cruz), el 18.4%. Esta distribución se ha mantenido prácticamente inalterable en todo el periodo. Es importante recordar que el porcentaje provincial puede resultar engañoso, ya que como vimos en la provincia de Cajamarca, la legislación favorece a los distritos productores. No obstante, esta información es particularmente relevante dada la marcada fragmentación entre estas tres subregiones, con casi nula conexión entre sí y, más bien, vinculadas con la costa a través de Chiclayo.

Gráfico 8
Transferencias de canon y regalía por subregiones de Cajamarca



Fuente: SIAF-MEF.
Elaboración propia.

Esta realidad regional plantea, en la agenda, la necesidad de hacer una revisión integral de los criterios de asignación de los recursos provenientes de la renta minera. Esto es fundamental si queremos que estos recursos sean una palanca efectiva para reducir la desigualdad, generar condiciones efectivas para mejorar y diversificar la producción, y reducir de manera sustantiva la pobreza.

El canon en el presupuesto del Gobierno Regional de Cajamarca

La principal fuente de financiamiento del presupuesto del Gobierno Regional de Cajamarca son los 'recursos ordinarios', que aportan poco más del 60% del financiamiento total. Crecientemente, le siguen en importancia el canon minero y la regalía minera.² Los recursos provenientes de la renta minera significaban el 10.5% del presupuesto global del Gobierno Regional en 2004 y casi el 30% en 2011.

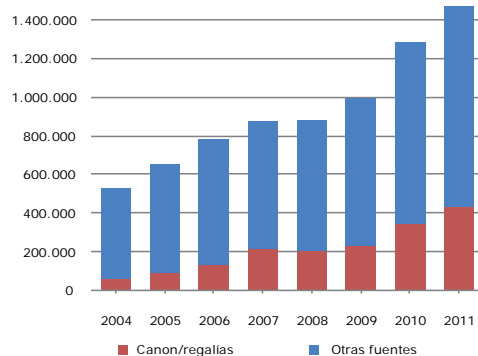
Como se puede ver, mientras el presupuesto total de la región se multiplicó 2.8 veces entre 2004 y 2011, el canon y las regalías lo hicieron 7.8 veces. Esto aumentó su relevancia presupuestal.

Cuadro 6
Canon y regalía en el presupuesto del Gobierno Regional de Cajamarca (en miles de soles)

Año	PIM total	PIM canon-regalía	%
2004	522,240	54,648	10.5%
2005	649,749	93,627	14.4%
2006	780,752	129,982	16.6%
2007	869,502	207,723	23.9%
2008	877,250	202,204	23.0%
2009	994,057	227,320	22.9%
2010	1'280,166	341,101	26.6%
2011	1'461,628	424,442	29.0%

Fuente: SIAF-MEF.
Elaboración propia.

Gráfico 9
Canon y regalía en el presupuesto del Gobierno Regional de Cajamarca (en miles de soles)



El peso del canon y la regalía son mucho mayores cuando se analiza el presupuesto de inversiones del Gobierno Regional. En este rubro, los recursos provenientes de la actividad minera constituyen la principal fuente de financiamiento de los proyectos, con un peso promedio de 64% del total de fondos destinados a inversión.

Estas cifras son una clara evidencia de la importancia fiscal o, si se quiere, de la dependencia del Gobierno Regional de los recursos provenientes de la renta minera. Esta es una realidad difícil de revertir en el corto plazo, por lo que el presupuesto de inversiones del Gobierno Regional de Cajamarca es altamente vulnerable a los precios internacionales de los minerales.

² Para los cálculos que siguen se ha tomado como referencia el 'presupuesto institucional modificado' (PIM), que corresponde al presupuesto actualizado de cada pliego.

Cuadro 7
Canon y regalía en presupuesto de inversión del Gobierno Regional de Cajamarca (en miles de soles)

Año	PIM inversión total	PIM inversión canon y regalía	%
2004	57,680	47,075	81.6%
2005	133,248	79,174	59.4%
2006	233,947	112,031	47.9%
2007	263,407	182,326	69.2%
2008	251,431	182,453	72.6%
2009	298,684	206,424	69.1%
2010	543,778	300,591	55.3%
2011	607,512	353,232	58.1%

Fuente: SIAF-MEF.
Elaboración propia.

El 87% de los recursos de canon y regalías se destinan a inversiones. En los últimos dos años, ha habido una ligera disminución, pero en ningún caso se llega a menos del 83%. Los diversos cambios aprobados por el MEF para emplear una parte de estas transferencias, en el mantenimiento de infraestructura o en la formulación de expedientes de proyectos de inversión, entre otros usos, no han alterado esta estructura básica.

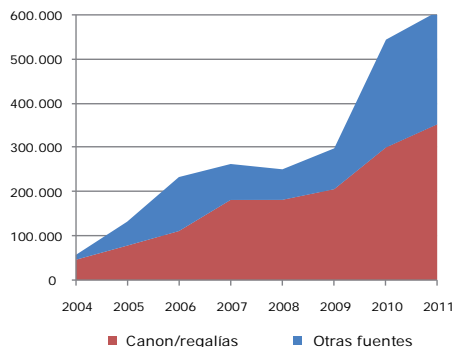
Cuadro 8
Recursos del canon y regalías que se destinan a inversiones (en miles de soles)

Año	PIM canon/regalía	PIM inversiones canon/regalía	%
2004	54,648	47,075	86.1%
2005	93,627	79,174	84.6%
2006	129,982	112,031	86.2%
2007	207,723	182,326	87.8%
2008	202,204	182,453	90.2%
2009	227,320	206,424	90.8%
2010	341,101	300,591	88.1%
2011	424,442	353,232	83.2%

Fuente: SIAF-MEF.
Elaboración propia.

Esta información muestra un enfoque orientado de manera unilateral a la inversión en infraestructura. La disponibilidad de fondos para mejorar la calidad de los servicios y el equipamiento en sectores claves para el desarrollo regional y local son muy reducidos. Con ello, se bloquean las opciones que tienen las autoridades para hacer de la renta una palanca efectiva que permita promover la diversificación económica y reducir la desigualdad. Esto se explica en gran parte por el marco normativo que rige el uso de estos recursos.

Gráfico 10
Canon y regalía en el presupuesto de inversión del Gobierno Regional (en miles de soles)

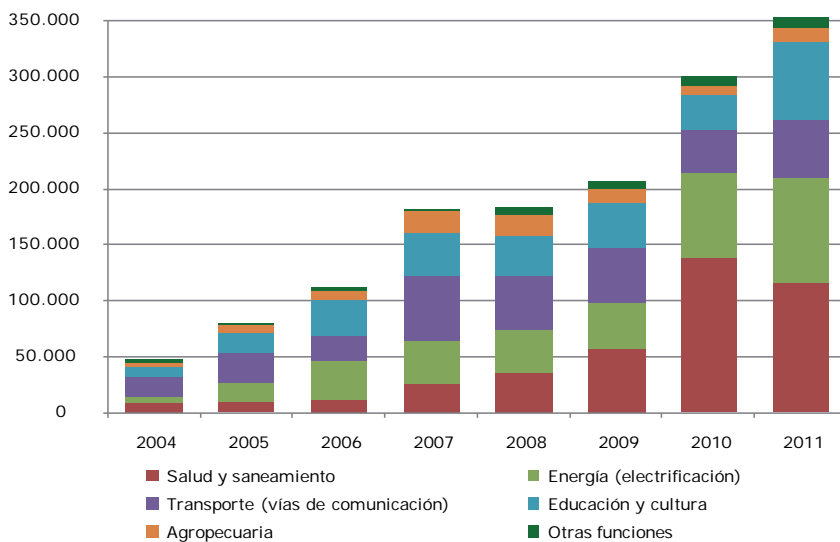


El tema se hace más complejo si constatamos el estancamiento de los recursos disponibles para contar con recursos humanos de calidad y mejorar las condiciones existentes para la formulación, implementación y seguimiento de los proyectos de inversión.

En cuanto al destino por funciones de las inversiones del Gobierno Regional financiadas con recursos del canon y regalías, más del 97% se orienta a las funciones de salud, saneamiento, energía, transporte y educación. Esto se ha traducido en la asignación de la mayor parte de los fondos disponibles para inversiones a proyectos de infraestructura hospitalaria, agua potable y alcantarillado en varias ciudades del departamento, así como en la electrificación rural, vías de comunicación de diverso tipo (carreteras, pavimentación, trochas carrozables, puentes) y obras de infraestructura en centros educativos.

Esto es positivo, ya que demuestra que las inversiones regionales se orientan a sectores fundamentales para el desarrollo regional. Esta es una respuesta muy clara a quienes, desde los sectores más conservadores, señalan que estos recursos se orientan a inversiones irrelevantes.

Gráfico 11
Peso de cada función en el presupuesto de inversiones financiado con canon y regalías del Gobierno Regional de Cajamarca



Fuente: SIAF-MEF.
Elaboración propia.

Sin embargo, llama la atención la limitada importancia del sector agropecuario que, en promedio, significa solo el 7.4% de las inversiones en el período de análisis. Este no es un tema menor si tomamos en consideración que se trata de la actividad más importante en términos del PBI regional y de la población dedicada a esta actividad. En el caso de los Gobiernos Regionales del periodo, la importancia asignada es contradictoria con la relevancia que se le da al sector en los discursos sobre desarrollo regional.

Otro tema igualmente llamativo es que la función orientada a la gestión ambiental se diluye a tal punto que se ubica en el rubro de otros. Es decir, forma parte de un conjunto de funciones que sumadas significan en promedio el 2.7% de las inversiones en el periodo. Esto puede deberse a la dificultad que tienen las autoridades regionales para identificar inversiones específicas para esta función, a los problemas del SNIP para aceptar este tipo de inversión o a la imposibilidad de orientar estos recursos al fortalecimiento de la institucionalidad ambiental.

Se trata de un asunto de la mayor importancia si tomamos en cuenta que es justamente esta función la que concentra el debate sobre el modelo de desarrollo que requiere la región y sobre la que han girado los múltiples conflictos vividos durante los últimos años. Cabe añadir que el Gobierno Regional carece de competencias en lo que se refiere a la gran inversión minera.

Probablemente, un análisis de los ‘recursos ordinarios’ de la región, orientados fundamentalmente al gasto corriente, podría mostrar una realidad diferente en relación con el sector agropecuario y el medioambiente. En todo caso, es evidente que son temas centrales para replantear el uso de los recursos provenientes de la minería en la región.

Ejecución de las inversiones. Sobre el avance en la ejecución de las inversiones del Gobierno Regional de Cajamarca, en el periodo analizado, se tuvo una ejecución promedio del 49%.³ Si bien se constata un retraso significativo en este campo, es importante considerar que, en relación con el ‘presupuesto institucional de apertura’ (PIA) –aprobado en la Ley Anual de Presupuesto Público–, en todos los años, la ejecución ha sido muy alta; incluso, en varios años, ha estado por encima del 100% (ver Cuadro 9).

Cuadro 9

Avance de la ejecución presupuestal de las inversiones del Gobierno Regional de Cajamarca (en miles de soles)

Año	PIA de inversiones	PIM de inversiones	Total ejecutado	% ejecución del PIA	% ejecución del PIM
2004	25,495	57,680	35,783	140.4%	62%
2005	66,129	133,248	49,305	74.6%	37%
2006	71,059	233,947	126,723	178.3%	54.2%
2007	83,631	263,407	92,254	110.3%	35%
2008	74,598	251,431	66,929	89.7%	26.6%
2009	89,165	298,684	165,203	185.3%	55.3%
2010	313,307	543,778	265,218	84.7%	48.8%
2011	249,824	607,512	427,654	171.2%	70.4%

Fuente: SIAF-MEF.
Elaboración propia.

³ Para analizar la ejecución del presupuesto, se ha tomado como referencia el gasto en la fase de devengado y su relación con el PIM (presupuesto institucional modificado).

Si se hace la misma comparación analizando únicamente los recursos del canon y la regalía destinados a inversiones se obtiene la misma dinámica, aunque el porcentaje de ejecución es ligeramente menor: 44%. Esto podría deberse a que los saldos de este tipo de transferencias –de recursos determinados, como el canon y la regalía– se reprograman como un crédito suplementario en el PIM del siguiente año fiscal y no revierten al Tesoro, a diferencia de los ‘recursos ordinarios’.

A pesar de la diferencia que se obtiene al comparar la ejecución con el PIA o con el PIM, no cabe duda de que existe una brecha entre los recursos disponibles para la inversión y su ejecución. Se trata, sin duda, de un problema significativo en una región con los altos niveles de desigualdad y pobreza como Cajamarca. Los déficits en infraestructura son considerables y demandarían un incremento aun mayor de la capacidad de gasto, así como la mejora de su calidad.

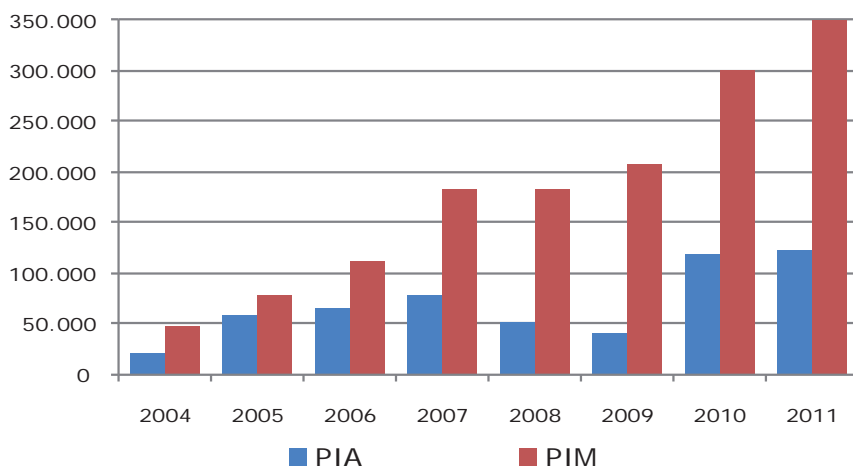
Un aspecto que tiene un importante impacto en la capacidad de ejecutar oportunamente los recursos de inversión es la diferencia sustantiva entre el PIA y el PIM. En algunos años, el monto adicional ha llegado a cuadruplicar (2008) el PIA y a quintuplicarlo (2009), como se puede ver en la comparación que se presenta entre el PIA del canon y la regalía, y su respectivo PIM (ver Cuadro 10).

Cuadro 10
Diferencias entre el PIA y el PIM del canon y regalía
(en miles de soles)

Año	Canon y regalía			Incremento PIM/PIA
	PIA	PIM	Diferencia	
2004	19,950	47,075	27,125	136%
2005	57,810	79,174	21,364	37%
2006	63,988	112,031	48,043	75%
2007	78,145	182,326	104,180	133%
2008	51,743	182,453	130,710	253%
2009	41,601	206,424	164,823	396%
2010	119,267	300,591	181,325	152%
2011	123,594	353,232	229,638	186%

Fuente: SIAF-MEF.
Elaboración propia.

Gráfico 12
Diferencias entre el PIA y el PIM del canon y regalía
(en miles de soles)



Una brecha de esta envergadura entre el presupuesto de apertura y la disponibilidad efectiva de recursos hace prácticamente imposible la adecuada planificación de los recursos del canon y las regalías. Ello repercute sin duda en la eficiencia del gasto y, también, en su calidad. La reiteración de este desfase no se debe a la incapacidad del MEF para hacer una proyección adecuada de los ingresos anuales, sino –más bien– a una decisión política de reducir los recursos asignados al inicio del ejercicio presupuestal.

La repetición del problema por el MEF no ha logrado generar un mecanismo orientado a proyectar los ingresos disponibles para la gestión regional –haciendo uso de la autonomía de la que goza el Gobierno Regional en este terreno–, de modo que pueda programar sus gastos en función de dichas cifras, las cuales se tendrían que ajustar de acuerdo con la información final del MEF.

Lo que incide en el desfase entre ambos presupuestos es la oportunidad de transferencia de los recursos del canon a los Gobiernos Regionales y Locales. Como este se calcula sobre la base del impuesto a la renta pagado por las empresas mineras que operan en cada circunscripción, la transferencia se realiza después de la regularización del impuesto que tiene lugar entre marzo y abril del año fiscal que está en ejecución.

Este escenario –que, de por sí, es criticable en lo relacionado con la promoción de una mayor calidad de la gestión pública, significa que el Gobierno Regional solo dispone de seis meses efectivos para ejecutar recursos que, como se ve en el cuadro, se multiplican considerablemente en relación con la asignación inicial. A pesar de ello, constatamos que ni el MEF ni el Congreso explican esta realidad cuando se crítica a las autoridades subnacionales por la baja ejecución de los recursos de inversión.

Segunda Parte

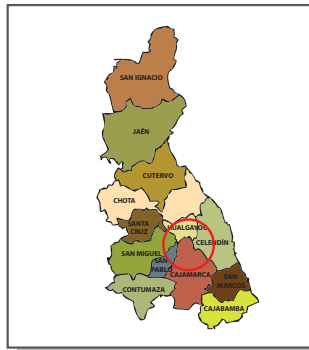
3. Minas Conga: un nuevo conflicto emblemático

Características generales del proyecto y el Estudio de Impacto Ambiental (EIA)

El proyecto Conga ocupa un lugar estelar en la larga lista de emprendimientos mineros que se anuncian en el país para los próximos años (cartera que, en total, supera los 52 mil millones de dólares). El monto de inversión en Conga –más de 4,800 millones de dólares–, la magnitud de la operación, la vida útil del proyecto, la zona de influencia, y su anunciado impacto productivo y económico, entre otros aspectos, lo colocan como uno de los emprendimientos principales, clasificado por las autoridades peruanas como un proyecto de talla mundial.

Conga se localiza aproximadamente a 73 kilómetros al noreste de la ciudad de Cajamarca (ver Mapa 1). El área de influencia del proyecto, sobre todo la zona o componente de la mina se encuentra en la región Jaica, a una altitud de 3,700 a 4,200 metros.

Mapa 1
Proyecto Minero Conga



Se ubica en los distritos de Sorochuco y Huasmín de la provincia de Celendín y en el distrito de La Encañada en la provincia de Cajamarca

Cabe señalar que el EIA reconoce que gran parte del área del proyecto se ubica en una zona de una actividad minera intensa, presente y futura:

“La zona del proyecto Conga será una zona minera más del complejo Yanacocha, la cual se une a la zona minera Maqui Maqui a través de un acceso actualmente utilizado para el desarrollo de las actividades de exploración en el proyecto Conga y que servirá para construir el acceso principal de las operaciones del proyecto. El proyecto Conga forma parte del distrito minero que contiene diversos depósitos de cobre y oro, muchos de los cuales son propiedad de Minera Yanacocha. Existen otros depósitos como El Galeno, y Michiquillay, propiedades de las empresas Lumina Cooper S.A.C. y Anglo American, respectivamente” (Knight Piésold Consultores, 2010: RE-3).

El tema de los impactos acumulativos es fundamental para entender la preocupación de los pobladores por la presencia de varias operaciones mineras en la misma zona de influencia.

El proyecto explotaría dos depósitos, Perol y Chailhuagón, con contenido de cobre, oro y plata, mediante métodos de procesamiento convencional de chancado, molienda y flotación, en una planta con una capacidad nominal de 92,000 toneladas por día, lo que permitirá procesar el contenido mineral de 3.1 billones de libras de cobre y 11.6 millones de onzas de oro. Los tajos Chailhuagón y Perol se ubican a 25 kilómetros al noreste del complejo actual de Minera Yanacocha.

El minado se completará en aproximadamente 19 años, de los cuales se procesará mineral durante los 17 últimos años. Los concentrados serán transportados a un puerto de la costa norte mediante el uso de camiones para su despacho al mercado internacional.

El EIA señala que la infraestructura del proyecto incluye los tajos Perol y Chaulhuagón, los depósitos de desmonte Perol y Chalhuagón, depósitos de suelo orgánico, instalaciones de procesamiento del mineral y de manejo de relaves, reservorios de agua, depósitos de material de préstamo, entre otras. Todas esas instalaciones ocuparían 2 mil hectáreas.

Siguiendo la información que contiene el EIA, el desarrollo del proyecto Conga contempla el minado del tajo Chailhuagón que se iniciaría desde el primer año de operación del proyecto con una duración de 14 años aproximadamente, en los que se procesarán 160 millones de toneladas de mineral. El otro tajo, el de Perol, se desarrollará durante toda la vida útil del proyecto, con una duración de minado de aproximadamente 19 años. Y se procesarán –como señala el EIA– 344 millones de toneladas en los últimos 17 años.

Los antecedentes de trabajos de prospección en la zona del proyecto se remontan a inicios de la década de 1990 cuando la Compañía de Exploraciones, Desarrollo e Inversiones Mineras (CEDIMIN) descubrió los yacimientos Chailhuagón y Perol. Luego de varios años, en 2001, el proyecto se unió a las operaciones de Minera Yanacocha.

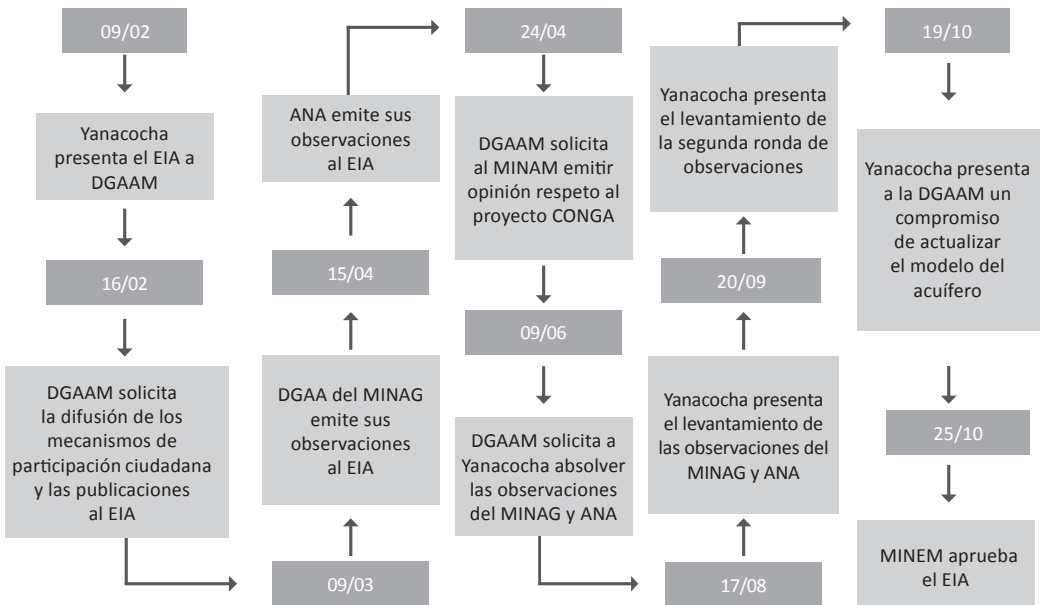
Después de desarrollar estudios de geotecnia e hidrogeología y realizar procesos de compras de tierra, se iniciaron las actividades de exploración propiamente dichas el año 2004 en los depósitos de Chailhuagón y Perol. La exploración terminó de confirmar el potencial del proyecto.

Según los procedimientos establecidos, entre los años 2005 y 2007, se iniciaron los estudios de línea base ambiental, mientras se continuaban con las perforaciones y se desarrollaba la ingeniería del proyecto. El EIA semidetallado del proyecto Conga fue aprobado en 2008, mediante Resolución Directorial N°243-2008-MEM/AAM. Posteriormente, se presentaron y aprobaron dos modificaciones del mismo.

Para la elaboración del EIA, Minera Yanacocha contrató a la empresa Knight Piésold S.A., una consultora de servicios de ingeniería y ambientales de origen sudafricano que opera en el Perú desde 1994.

El EIA del proyecto Conga fue presentado formalmente el 9 de febrero de 2010, mediante el escrito N°1963392 en el que Minera Yanacocha solicitaba al Ministerio de Energía y Minas su aprobación. El procedimiento siguió una ruta de consultas y observaciones (ver Esquema 1) que implicó la opinión técnica de otras instancias, como la Autoridad Nacional del Agua (ANA), el Ministerio de Agricultura, los municipios; mecanismos de difusión y publicaciones; audiencias; entrega de información complementaria; etc. Cabe señalar que, en todo este procedimiento, el Ministerio del Ambiente, que es en teoría la autoridad ambiental del país, no emitió ninguna opinión sobre el EIA .

Esquema 1
Ruta de aprobación del Estudio de Impacto Ambiental del Proyecto Conga
(Febrero a octubre, 2010)



En el caso de la Autoridad Nacional del Agua, el informe técnico N°0064-2010-ANA-DGCRH/RBR, de fecha 17 de agosto de 2010, señala en el punto 5.3 que “las operaciones mineras de Yanacocha del Proyecto Conga, generará impactos ambientales irreversibles sobre todos los cuerpos de agua localizados en la zona de influencia del proyecto, así como la eliminación de 103 hectáreas de bofedales, factores ambientales, que actualmente brindan diversos servicios ambientales permanentes en beneficio de las poblaciones aledañas”.

En relación con este tema, la Autoridad Nacional del Agua propuso como observación en el documento mencionado⁴, que “Minera Yanacocha S.R.L. deberá realizar la valoración económica rigurosa de los servicios ambientales que actualmente los recursos involucrados. Así mismo, deberá de establecer claramente las alternativas de compensación ambiental, económica y social que implementará Minera Yanacocha, por todos los impactos ambientales que se generen sobre los recursos hídricos”.

El proyecto fue formalmente aprobado el 27 de octubre de 2010, mediante Resolución Directoral N° 351-2010-MEM/AAM, firmada por Clara García Hidalgo, asesora del Despacho Ministerial y no por el entonces Director General de Asuntos Ambientales Mineros (DGAAM), Felipe Ramírez, como correspondía. Cabe señalar que el señor Ramírez había sido funcionario de Yanacocha antes de haber asumido la DGAAM, por lo que se abstuvo en el proceso final de aprobación del EIA.

La Resolución Directoral de aprobación consta de 8 artículos en los que menciona que Yanacocha no solamente deberá cumplir con lo estipulado en el EIA, sino que deberá presentar el 30 de marzo de 2013 un Estudio Hidrogeológico actualizado con el Programa de Monitoreo de Comportamiento de las Aguas Subterráneas del período 2010-2011. Este tema planteó una serie de interrogantes sobre el carácter provisional de uno de los estudios centrales presentados por Yanacocha y se observó que el proyecto minero debía disponer de esa información.

El Estudio Hidrogeológico actualizado tenía como objetivo mejorar el conocimiento de las condiciones del caudal base de las aguas con información detallada hidrogeológica y de oferta hídrica (lagunas, complejos de humedales y ecosistemas) que pueda ser integrada para evaluar la relación con otros bienes y servicios ambientales que podrían ser afectados por las actividades del proyecto.

Por su parte la empresa argumentó que los informes adicionales propuestos formaban parte de las calibraciones y actualizaciones de los modelos hidrogeológicos que la empresa deberá realizar periódicamente durante la vida del proyecto para afinar la gestión ambiental. Este tema fue retomado, como veremos más adelante, en el informe del Ministerio del Ambiente.

Igualmente, en la parte resolutive del documento emitido por la Dirección General de Asuntos Ambientales Mineros, se menciona que las certificaciones ambientales deberán contar con la georeferenciación de las áreas respectivas, a fin de identificar las áreas que efectivamente están bajo actividad y uso minero (artículo 4) y que la empresa “deberá presentar el Plan de Cierre de Minas correspondiente a sus nuevas actividades o componentes, dentro del plazo máximo de un año de aprobado el Estudio de Impacto Ambiental del Proyecto Conga”.

4 Observación 3 del Informe Técnico N° 0064-2010-ANA-DGCRH/RBR de 17 de agosto de 2010.

En el EIA, también, se especifica el área de influencia del proyecto. Si bien se mencionan 32 caseríos que el EIA denomina ‘área de estudio específico’, solo 10 caseríos son calificados como ‘área de influencia directa’ (AID)⁵, debido a que han sido evaluados y calificados como receptores de los impactos residuales.

El AID del proyecto o los caseríos de influencia directa son los siguientes:

- Quengorío Bajo
- Huasiyuc Jadibamba
- Piedra Redonda Amaro
- Chugurmayo
- Namacocha
- El Porvenir de la Encañada
- Lagunas de Combayo
- Agua Blanca
- Quengorío Alto
- San Nicolás
- Santa Rosa de Huasmín

Estos caseríos de influencia directa son los que deberán recibir las medidas de mitigación asociadas con el uso de las tierras del proyecto. Los otros caseríos del área de influencia del proyecto son considerados ‘área de influencia indirecta’ (AII), debido a que –según el EIA–, no reciben impactos de significancia considerable.

A nivel de cuencas, el área del proyecto se encuentra delimitado por la quebrada de Toromacho, el río Alto Jadibamba, la quebrada Chugurmayo, la quebrada Alto Chirimayo y el río Chaillhuagón. La altitud del proyecto está entre 3,700 y 4,262 msnm. Estas cuencas derivan sus aguas en el río Marañón, que es afluente del río Amazonas y desemboca en el Océano Atlántico.

La revisión del Ministerio del Ambiente y el Peritaje

Entre septiembre y octubre de 2010, la tensión social en la zona del proyecto Conga y en todo Cajamarca aumentaba. Los reclamos de los pobladores y autoridades locales se intensificaban y se anunciaban paralizaciones en las provincias de influencia directa del proyecto y a nivel regional. Paralelamente, delegaciones de alcaldes de la zona y las autoridades regionales llegaban a Lima y se entrevistaban con las principales autoridades del nuevo Gobierno. Así, en estos meses, Conga ya aparecía con nitidez en la agenda de conflictos sociales del país, al mismo tiempo que estallaban otros conflictos vinculados con la problemática minera, como Andahuaylas, Ancash, Tacna y Madre de Dios.

Las protestas de la población de Cajamarca se fueron agudizando. El 24 de octubre, el alcalde de Huasmín, José Marín, y la población de ese distrito se movilizaron a la zona del proyecto y anunciaron una paralización en contra de este programada el 1 de noviembre.

⁵ El último caserío Santa Rosa de Huasmín solo limita con el área de ubicación del proyecto.

El 14 de octubre, el alcalde de La Encañada, Jorge Vásquez, y la población del distrito bloquearon la carretera de acceso a Yanacocha, lo que produjo enfrentamientos. La empresa minera decidió suspender sus operaciones mientras se instaló una mesa de diálogo con el auspicio del Gobierno Nacional.

A medida que la tensión social aumentaba y las comunidades exigían que la empresa retire sus maquinarias de la zona, los pedidos de la presencia de una comisión de alto nivel con representantes del Ejecutivo se volvió una constante. En una reunión realizada el 28 de octubre en la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) con dirigentes de la zona en conflicto, se pidió la presencia del presidente del Consejo de Ministros y de los ministros de Energía y Minas, y Ambiente. El secretario general de la Plataforma Interinstitucional de Celendín, Miltón Sánchez, señaló, después de la reunión, que las comunidades “quieren que los ministros lleguen a Huasmín para que constaten los impactos que va a generar el proyecto Conga”.⁶

El 1 de noviembre, el propio presidente del Consejo de Ministros se reunió con los alcaldes de la provincia de Celendín y de los distritos de La Encañada y Sorochuco. Luego de la reunión, se dispuso el viaje de los ministros de Agricultura, Miguel Calliux; de Energía y Minas, Carlos Herrera; y de Ambiente, Ricardo Giesecke. Luego del anuncio del viaje de los ministros a la zona, el Premier también declaró que si el proyecto minero de Conga “presenta fallas o no cuenta con la consistencia del caso, se harán las recomendaciones correspondientes para evitar que la población se vea afectada”.⁷ De esta manera se comenzaba a configurar desde el Ejecutivo la posibilidad de una revisión del EIA de Conga.

Luego de la visita de los tres ministros a la zona de las lagunas, se confirmó la propuesta de revisión del EIA. En una entrevista radial, el titular de Ambiente, Ricardo Giesecke, confirmó que su despacho había comenzado la revisión del EIA de Conga pues “siempre hay cosas perfectibles”.⁸ Y agregó que: “Nada está totalmente dicho. El Ministerio del Ambiente puede revisar los EIA aprobados. Hay que leerlo y releerlo especialmente en las partes donde podría haber habido alguna rapidez o liviandad a la hora de evaluar algunas cosas”.⁹

Cabe señalar que el anuncio despertó malestar en la empresa y algunos de sus principales representantes cuestionaron la decisión del Ministerio del Ambiente. El vicepresidente de Operaciones de Newmont para Sudamérica, Carlos Santa Cruz, declaró en diversos medios que era una señal inadecuada la revisión del EIA. En particular, indicó que “este estudio fue aprobado hace un año. El EIA que hemos presentado no es un ensayo ni una improvisación; es sumamente serio para una inversión que es de alto riesgo. Hay que respetar los acuerdos” indicó Roque Benavides, presidente de Buenaventura –empresa asociada al proyecto– quien, además, calificó la propuesta de revisión del EIA como un absurdo.

Sin embargo, pese a las evidentes presiones de la empresa, la decisión se mantuvo. Para abordar el trabajo de revisión, en el Ministerio del Ambiente (MINAM), se conformó un equipo multidisciplinario integrado por directores generales y especialistas de los dos vice ministerios, el de Gestión Ambiental y el de Desarrollo Estratégico y de Recursos Naturales, así como los integrantes del Organismos de Evaluación y Fiscalización Ambiental.

6 Declaraciones aparecidas en el diario La República, el 30 de octubre de 2011.

7 Declaraciones aparecidas en el diario Gestión, el 2 de noviembre de 2011.

8 Declaraciones aparecidas en el diario El Comercio, el 4 de noviembre de 2011.

9 Entrevista

El resultado de este trabajo fue un informe que comprendió los siguientes aspectos: el análisis de los impactos ambientales, la evaluación de los ecosistemas humedales, el estudio hidrogeológico, la evaluación del impacto del sistema hídrico natural y el costo de la degradación ambiental por la ejecución del proyecto. A continuación, resumimos los principales aspectos del informe.

- Respecto del análisis de los impactos ambientales, una de las principales observaciones que expresó el MINAM fue la calificación que el propio EIA le daba a los impactos ambientales que el proyecto generaría. El EIA califica los impactos ambientales de Conga en un rango de ‘significancia muy baja a moderada’. No obstante, según el MINAM, los impactos no habrían sido evaluados en su exacta dimensión si se toma en cuenta no solo la magnitud del proyecto, sino su ubicación en una zona de cabecera de cuenca y el que toda esa zona sea considerada un ecosistema frágil.

La minera Yanacocha reconoció que los impactos, como la magnitud del proyecto, son variables “en función del componente ambiental afectado, el tipo de actividad y la etapa del proyecto [y que] es durante la etapa de operación en donde se ejercerán los mayores cambios producidos por la modificación de geoformas” (MINAM, 2011: 2). En tanto, los principales cambios en el ambiente biológico serán producidos durante la etapa de construcción.

Lo cierto es que sobre el tema de los impactos, el argumento central del EIA de Conga, para calificarlos de bajos o moderados, se centraba en las medidas de control, mitigación y compensación que se implementarán en el desarrollo del proyecto. Por lo tanto, que el impacto del proyecto Minas Conga sea bajo o moderado está condicionado a las medidas de manejo ambiental o de gestión de impactos. En consecuencia, si las medidas no fuesen adecuadas u oportunas, se ocasionarían efectos drásticos en el ambiente de la zona de influencia. Como parte de las recomendaciones, el MINAM propuso revisar la calificación de los impactos ambientales ‘bajo un enfoque de ecosistemas’, concepto que tampoco fue tomado en cuenta en el EIA.¹⁰

- Sobre la evaluación de los ecosistemas de humedales el informe del MINAM subraya que el EIA no toma en cuenta lo estipulado en el artículo 99 de la Ley General del Ambiente. En este artículo, los humedales son considerados ecosistemas frágiles, como las lagunas alto andinas y los bofedales. El MINAM (2011: 4) afirma que el proyecto Conga “transformará de manera muy significativa e irreversible la cabecera de cuenca, desapareciendo varios ecosistemas y fragmentando los restantes de tal manera que los procesos, funciones, interacciones y servicios ambientales serán afectados de manera irreversible”.

En este punto, el MINAM (2011: 4) destaca que el proyecto provocará la desaparición de cuatro lagunas, lo que implica “un impacto irreversible” que se propone compensar con la construcción de reservorios que, según el EIA, es “una medida efectiva para compensar la pérdida de cuerpos de agua lenticos representados por las lagunas Perol, Mala, Azul y Chica”. Al respecto, el MINAM (2011: 4) añade que se intenta justificar la compensación “solo desde el punto de vista de volúmenes de almacenamiento de agua”. En este sentido, se explica que un reservorio artificial no cumple las mismas funciones que una laguna natural y que no se ha estimado el volumen de agua que se perderá al desaparecer los bofedales.

¹⁰ Según el Convenio de Diversidad Biológica, el enfoque ecosistémico se define como “una estrategia para la ordenación integrada de la tierra, el agua y los recursos vivos que promueve la conservación y el uso sostenible de manera equitativa. El enfoque se basa en la aplicación de métodos científicos adecuados centrados en los niveles de organización biológica que abarca los procesos, las funciones y las interacciones esenciales entre los organismos y su ambiente, y que reconoce a los humanos, con su diversidad cultural, como un componente integrante de los ecosistemas”.

- Sobre el estudio hidrogeológico y el balance hídrico de toda la cuenca, el informe cuestionó que las lagunas Azul y Chica sean utilizadas como depósitos de desmontes. Para los técnicos del MINAM, la decisión del EIA priorizaba los intereses operativos y económicos del proyecto y no los criterios ambientales, por lo que se sugirió realizar un mayor análisis de otras alternativas considerando los múltiples servicios ambientales que prestan las lagunas.

En relación con el balance de la cuenca, la preocupación expresada por el MINAM era que no se había tomado en cuenta la totalidad de las cuencas: Quebrada Toromacho, Alto Jaidibamba, Chailhuagón, Alto Chirimayo y Quebrada Chugumayo. Por lo tanto, los criterios para determinar el área de influencia del proyecto son insuficientes al no considerar las microcuencas de manera integral. Sobre este punto, el informe del MINAM (2011: 7) recomienda que “el criterio y análisis de afectación a los caseríos y centros poblados debiera realizarse por cada microcuenca hidrográfica”.

- Respecto del impacto en el sistema hídrico natural el informe del MINAM plantea la necesidad de que el EIA del proyecto Conga disponga de información detallada hidrogeológica y de oferta hídrica que no sea provisional para, así, evaluar de manera adecuada los bienes y servicios ambientales que podrían ser afectados por las actividades del proyecto. Además, ante la propuesta de construcción de los reservorios, se necesitan estudios técnicos rigurosos que permitan asegurar que estos garantizarán “el balance hídrico y la continuidad de los servicios ambientales que actualmente presta el sistema hídrico natural en el área de influencia del proyecto” (MINAM, 2011: 8).
- El último punto abordado por el MINAM tiene que ver con la valoración económica aplicada a los servicios ambientales y el costo de la degradación por la ejecución del proyecto. Una de las principales observaciones fue que, en la valoración económica, se había realizado sobre todo estimaciones de valor de uso directo; sin embargo, no se mostraron con claridad otros tipos de valor, como el valor de uso indirecto o el de no uso de los servicios ambientales. Para el MINAM (2011: 9), el objetivo “de realizar una valoración económica es poder capturar los diversos tipos de valor según las características de cada bien o servicio ambiental. Se puede mencionar como ejemplo que los bofedales cumplen funciones ecológicas importantes como almacenamiento de carbono y almacenamiento hídrico, que constituyen su valor de uso indirecto”. Además, están los bienes y servicios ambientales que proveen las lagunas: provisión de agua, hábitat de la biodiversidad, belleza paisajística, entre otros.

El informe del MINAM (2011: 9) enfatizó que “los costos de mitigación no reflejan el valor de los beneficios que brindan los ecosistemas, sino que proporcionan el monto a invertir para realizar acciones para mitigar los potenciales impactos ambientales”. Por ello, se sugirió que la valoración económica debía tener una visión integral de la cuenca y considerar la totalidad de servicios ambientales que provee el ecosistema. Esta visión estaría regida por los siguientes lineamientos:

- Identificar los bienes y servicios ambientales a ser impactados en el área de influencia directa e indirecta del proyecto, especialmente lo referido al servicio del ecosistema hidrológico.
- Establecer la relación de estos bienes y servicios ambientales con las actividades económicas que se sustentan entre ellas, más allá de la vida útil del proyecto y de las actividades agrícolas y pecuarias.
- Identificar a los usuarios actuales y potenciales de bienes y servicios ambientales.
- Determinar los tipos de valores de uso actuales y potenciales, así como los valores de no uso.
- Seleccionar los métodos de valoración teniendo en consideración la información identificada.
- Estimar el valor económico de los servicios ambientales a ser impactados.

En la parte final del informe, el MINAM planteó tres recomendaciones generales. Primero, las lagunas Perol y Mala, bajo las cuales existe la presencia certificada de roca mineralizada, debían ser vaciadas con fines del aprovechamiento mineralógico. En tanto, las lagunas Azul y Chica serían vaciadas y utilizadas como depósitos de desmontes. Este último punto exige un mayor análisis ambiental y social que determine la reubicación de dichos depósitos dentro del área de influencia del proyecto en zonas distintas a las ocupadas por dichas lagunas.

En segundo lugar, los costos ambientales y sociales asociados al proyecto deben ser adecuadamente valorados en función a los impactos que este generará en sus etapas de construcción, operación y cierre. Por tanto, dichos costos deberían ser compensados adecuadamente (fideicomiso, fondos de garantía, entre otros) teniendo en cuenta el nivel de inversión (aproximadamente 4,800 millones de dólares) y las ganancias esperadas (vinculadas al procesamiento de 3.1 billones de libras de cobre y 11.6 millones de onzas de oro), las cuales se obtendrían por la ejecución de dicho proyecto.

Por último, en el artículo 75 de La Ley de Recursos Hídricos, se reconoce que las cabeceras de cuenca son zonas ambientalmente vulnerables al punto de que podría declararse su intangibilidad. En ese sentido, siempre que el proyecto Conga se desarrolle sobre una cabecera de cuenca, que abastece a 5 microcuencas, se recomienda efectuar una mayor evaluación de las características hidrológicas e hidrogeológicas de dicha cabecera y de sus características ecosistémicas entre ellas, realizada además por un experto reconocido en la materia.

Ahora bien, pese a que el nuevo gabinete, que asumió sus funciones a partir de diciembre de 2012, pretendió no reconocer el informe, lo cierto es que las recomendaciones generales del documento del MINAM –elaborado y entregado a fines de noviembre de 2012 a la Presidencia del Consejo de Ministros– influyeron en las posteriores decisiones y acciones del Gobierno peruano.

Así, la decisión de contratar un peritaje internacional había sido propuesta por el MINAM –en la tercera recomendación–. Siguiendo esta sugerencia, el Gobierno peruano contrató a tres expertos: los españoles, Rafael Fernández Rubio y Luis López García, con especialidad en temas de agua y minas; y el portugués José Martins Carvalho, especialista en temas de geología e hidrología.

Los términos de referencia del peritaje plantearon como objetivo general la identificación de “medidas que permitan el mejoramiento de las acciones de mitigación de los impactos ambientales del proyecto minero Conga”. Como objetivos específicos, se propuso “determinar si las medidas planteadas en el EIA del proyecto Conga mitigan suficientemente los impactos al agua que se generarían en la zona y en las microcuencas, para establecer las mejoras de corresponder” y “proponer alternativas que permitan generar mayor disponibilidad del agua, su calidad y priorización, para las microcuencas donde se ubica el proyecto y asegurar compensaciones para el desarrollo sostenible, con sistemas de reservorios y riesgos”.

En cuanto al alcance del peritaje, los términos de referencia también especificaron que estaba “centrado exclusivamente en el tema de la afectación de las lagunas, la gestión del agua y las mitigaciones de los impactos ambientales y sociales en el ámbito de influencia del proyecto”.

Teniendo como marco los términos de referencia, el informe final de los peritos se centró en los aspectos referidos a las aguas superficiales y a las subterráneas, y a un conjunto de propuestas de infraestructura.

En cuanto al tema de las aguas superficiales, el dictamen pericial reconoce que los métodos empleados en el estudio son correctos pero que existen algunas divergencias respecto de los procedimientos o resultados que deberán complementarse con las actualizaciones anuales sistemáticas del componente hídrico. Sin embargo, en el informe de los peritos, se acepta que la valoración hecha en el EIA sobre sus consecuencias en el componente hídrico y las medidas de mitigación son las correctas.

Se sugiere que la actualización anual de los estudios hidrológicos deberá considerar los posibles efectos del cambio climático sobre los caudales y la recarga de los sistemas hidrológicos; por ello, se propone mejorar progresivamente las estimaciones de caudales en el EIA. Al respecto, se recomienda instalar puntos de control continuo de caudales en los puntos de salida del área del proyecto, es decir, en las cinco microcuencas.

El peritaje también recomienda que los reservorios tendrían que atender las demandas de los usuarios, más allá de los límites establecidos por el área de influencia indirecta declarado en el EIA. Esto estaría sujeto a la siguiente condición: si los estudios de regulación garantizan los caudales necesarios para mejorar los impactos positivos del proyecto.

El peritaje respalda la posición de que la construcción de reservorios garantizaría caudales mayores a los actuales, sobre todo si estos son ampliados. Pero, a su vez, se señala que el proyecto no pretende paliar un déficit estructural del agua en épocas de estiaje. Por tanto, los reservorios solo darían lugar a la disponibilidad de mayores caudales regulados. En este sentido, para los peritos los reservorios propuestos en el EIA son el primer paso para el desarrollo de un sistema de regulación en las microcuencas. En este contexto, es deber de la ANA estudiar si las demandas de abastecimiento y riego de las zonas se atiendan correctamente con estos reservorios o se justifica la construcción de una mayor infraestructura aguas abajo.

En cuanto a las aguas subterráneas, el informe pericial señala que el modelo hidrológico y el modelo numérico aplicado en los estudios deberán ser recalibrados y validados cada cuatro años. Esto permitiría una gestión adaptativa de los recursos hídricos subterráneos. Solo, así, sería viable prever –con mayor rigor– los impactos cualitativos y cuantitativos del proyecto en las microcuencas involucradas, y redefinir las dimensiones de las áreas afectadas en calidad y cantidad.

El estudio de los peritos concluye que la conexión hidráulica entre los diversos subsistemas hidrogeológicos apenas existe o se presenta de manera no significativa. Y, además de las medidas de mitigación y compensación propuestas por el EIA, el estudio recomienda elaborar una cartografía de vulnerabilidad a la contaminación para optimizar las actuaciones de protección y mitigación, previstas bajo botaderos y depósitos de relaves. Asimismo, se sugiere definir los perímetros de protección de las captaciones para uso humano en las zonas de impacto potencial; y mejorar la aplicación de las medidas de mitigación. También, se recomienda realizar cortinas de impermeabilización o pozos de bombeo en el subsistema hidrológico, sobre todo en las principales quebradas y ríos.

Finalmente, el peritaje propuso introducir en el diseño de las distintas etapas del proyecto algunas modificaciones y mejoras en las infraestructuras propuestas. Además, se dieron algunas recomendaciones para reducir los impactos negativos señalados en el EIA, entre las que destacan las siguientes:

- Optimizar las condiciones de conservación de los suelos orgánicos en los depósitos de almacenamiento previstos.
- Conservar adecuadamente los materiales húmicos procedentes del desmonte del bofedal Perol, para su posterior empleo en labores de rehabilitación internas o externas.
- Coincidiendo con una de las principales recomendaciones hechas por el MINAM, el peritaje propone evaluar técnica y económicamente alternativas de reubicación o desplazamiento de los desmontes del tajo Perol, para tratar de evitar que las lagunas Azul y Chica desaparezcan –considerando la importancia de las mismas–.
- Mejorar la regulación del agua a través de los reservorios.
- Estudiar la disponibilidad de encapsular los rechazos de la planta de tratamiento de aguas ácidas en un depósito de seguridad.
- Analizar la conveniencia de emplear técnicas de tratamiento y refinamiento de aguas ácidas, mediante métodos pasivos (humedales con plantación de totora).
- Evaluar la conveniencia de ampliar la capacidad de los reservorios para optimizar la gestión del agua.

Para terminar, el peritaje también sugirió la creación de un comité de acompañamiento, que asuma –sobre todo– la responsabilidad de supervisión y control de aquellos aspectos referentes a la gestión del agua.

En un mensaje a la Nación, el 20 de abril de 2012, el presidente Humala asumió las principales recomendaciones de los peritos y anunció que el Gobierno garantizaría la cantidad y la calidad del agua. Asimismo, señaló que la empresa minera tendría que cumplir con las exigencias ambientales y sociales comprendidas en el informe pericial y que se debería ampliar el almacenamiento de los reservorios hasta cuadruplicar su capacidad. Adicionalmente, anunció que el Gobierno le pediría a la empresa que se cree un fondo social y más de 10 mil puestos de trabajo directos, entre otros aspectos.

Sin embargo, ni el informe pericial ni el mensaje del Presidente peruano lograron atenuar la tensión social y la oposición al proyecto en Cajamarca, especialmente en la zona de influencia del proyecto. Un mes después de la presentación del informe pericial y el discurso del presidente Humala, en todo Cajamarca, se inició una paralización indefinida en contra del proyecto.

4. El caso Conga en contextos de conflicto y movilización

El conflicto alrededor del proyecto Conga no puede ser entendido sin tomar en cuenta la larga serie de tensiones y conflictos desarrollados desde el inicio de las operaciones de la Minera Yanacocha en Cajamarca. Un análisis del desarrollo específico del caso Conga requiere tomar en cuenta –al menos– dos conjuntos de hechos que permiten situarlo en un momento determinado en la relación entre la sociedad cajamarquina y la empresa minera.

Consideramos que el proyecto Conga tiene un antecedente de mediano plazo, que nos remite a los grandes hitos y momentos de conflictividad a lo largo de casi dos décadas; y otro más cercano, vinculado a la reciente conflictividad en las zonas vecinas al proyecto. Este conjunto de antecedentes nos permite entender, con mayor claridad, cómo se llega a un escenario como el configurado por este caso singular, que –de alguna manera– refleja las tensiones acumuladas a lo largo de los años.

A continuación, abordamos el proceso del conflicto Conga desde tres perspectivas secuenciales. Primero, haremos un recuento de la conflictividad en el mediano plazo. Luego analizamos los conflictos y tensiones presentes en los años previos al estallido de 2011 para, finalmente, desarrollar detalladamente los acontecimientos principales del conflicto, como base para el análisis del caso específico.

La conflictividad social en el mediano plazo

Como se sabe, Yanacocha inició sus actividades explotando los yacimientos de Carachugo (1993), Maqui Maqui (1994), San José (1996), Yanacocha y La Quinoa (1997). El área de influencia de estos yacimientos estaba constituida por 32 caseríos con propietarios individuales de parcelas, por la cooperativa de trabajadores Atahualpa-Jerusalén o Granja Porcón, y por la comunidad campesina Tual Negritos. Los productores agrarios de la zona se dedicaban mayormente a la ganadería de vacunos y, en menor medida, a la de ovinos y animales menores. De manera complementaria, la población desarrolla actividades agrícolas como el cultivo de papa, trigo, maíz, entre otros.

Desde el inicio de las operaciones mineras, la presencia de Yanacocha generó numerosas tensiones al punto de que esta conflictividad derivó en una situación de permanente tensión. Así, pese a que, a lo largo de los años, ha habido algunos momentos y períodos de distensión, ha habido muchas circunstancias en las que el conflicto y la protesta social han aumentado. Algunos de estos momentos de conflicto han constituido casos emblemáticos en la región y en otras zonas del país.

Los primeros conflictos estuvieron vinculados al tema de tierras y a los procesos de adquisiciones. La llegada de una actividad minera a gran escala rompió los equilibrios preexistentes en el control y el manejo de las tierras, sobre todo en las zonas rurales y aquellas vinculadas históricamente a actividades agrícolas y ganaderas. Algunos de los temas que configuraron los primeros problemas de la población con la empresa Yanacocha fueron la subvaloración del precio de la tierra en el proceso de adquisiciones, los desplazamientos de la población, las expectativas generadas, las exigencias de devolución de los propios terrenos y la búsqueda de puestos de trabajo.

En un inicio, las comunidades enfrentaron el conflicto de manera dispersa, aunque el malestar era evidente y estaba en aumento. La Iglesia Católica, a través del Obispado, decidió asumir la defensa de las comunidades buscando una indemnización que compense el bajo precio recibido.

Cabe señalar que, en la primera mitad de la década de 1990, el conflicto entre pobladores y comunidades campesinas todavía era un tema sobre el cual había pocas referencias y los actores involucrados no contaban ni con la experiencia adecuada ni con los instrumentos para comprender el fenómeno y menos para negociar con las empresas. Tampoco, se conocía de experiencias similares en otras latitudes. En este contexto, las compensaciones económicas se presentaban como una salida posible al conflicto.

Un segundo momento del conflicto aparece en los primeros años del s.XXI, a raíz de la multiplicación de denuncias por contaminación, sobre todo de los recursos hídricos. Surgen, así, reclamos por presencia de metales pesados en la piscigranja de Porcón y en los ríos San Miguel, Jequetepeque, Llaucano y Río Grande. Este momento da inicio al gran debate –que continúa hasta la actualidad– sobre la gestión, los impactos y la apropiación de los recursos hídricos en la región. El conflicto por el agua se agudizó, en enero de 2001, cuando alrededor de 12 mil truchas aparecieron muertas en el río Llaucano, lo que provocó la reacción de la población de la zona. Pese a negar su responsabilidad, Yanacocha aceptó indemnizar a la población con la instalación de una piscigranja en un lugar fuera del río Llaucano. Igualmente, a partir de este caso, se comenzó a hablar de la necesidad de un monitoreo independiente y de la implementación de un laboratorio financiado por la empresa.

En un escenario diferente, surge un tercer conflicto el 2 de junio de 2000, debido al derrame de 151 kilogramos de mercurio a lo largo de 40 km de la carretera que atraviesa los poblados de Choropampa, San Juan y Magdalena. El derrame no solo provocó una intoxicación aguda en la población, sino que evidenció la ausencia de planes de control y contingencia en el transporte y manejo del mercurio. El conflicto recrudeció por la falta de reacción de Yanacocha, que se mostró más preocupada por minimizar el impacto mediático antes que atender adecuadamente la emergencia. En este contexto, las autoridades del sector salud generaron una gran confusión al diagnosticar una epidemia de rubeola y darle a la población el tratamiento para dicha enfermedad. Tuvieron que pasar diez días para reconocer que se trataba de una intoxicación aguda por mercurio con posibles efectos crónicos.

La alternativa unilateral fue la de indemnizar a los afectados por daños presentes y futuros, de acuerdo con la cantidad de mercurio en orina y los días de tratamiento recibidos. Cabe añadir que estos “arreglos” implicaron la firma de acuerdos que obligaba a los afectados a excluir de toda responsabilidad a la empresa minera. Este tipo de acuerdos trasgredían las recomendaciones del informe de la oficina del Asesor en Cumplimiento/Ombudsman o CAO (por su siglas en inglés: Compliance Advisor Ombudsman) de la Corporación Financiera Internacional –brazo financiero del Banco Mundial–. Esta institución recomendó la participación de la población en el monitoreo del estado de salud de los afectados, la remediación ambiental y las propias medidas de indemnización que se establezcan. Pese a estas recomendaciones, luego de transcurridos más de diez años desde los hechos descritos, aún subsisten reclamos por los impactos generados en Choropampa por este lamentable hecho.

El caso del Cerro Quilish fue quizás uno de los momentos de mayor conflicto y de tensión entre Yanacocha y la población de Cajamarca, y quizás el salto del conflicto a una escala regional (incluidas las zonas rurales y urbanas). En su momento, Quilish era el proyecto de expansión más importante de Yanacocha¹¹, que pretendía desarrollarse precisamente en una zona que era identificada por la población como “un ecosistema de riachuelos donde se originan las subcuencas del río Grande y el río Porcón que a su vez abastecen de agua a los campesinos en el área rural y va hacia la ciudad de Cajamarca” (Aste, De Echave & Glave, 2004: 12). Nuevamente, el tema del agua aparecía en el centro de la disputa entre la actividad minera y la población de Cajamarca.

Algunos hechos relevantes del conflicto: el 5 de octubre del año 2000, la Municipalidad Provincial de Cajamarca había emitido la Ordenanza Municipal N° 012-2000-CMPC, que declaraba al Cerro Quilish y las microcuencas de los ríos Porcón y Grande como “Zona Reservada Protegida Municipal Provincial”. La empresa minera cuestionó esta ordenanza e interpuso acciones de amparo. Este proceso concluyó el 2 de mayo de 2003 con una sentencia emitida por el Tribunal Constitucional. Y, pese a que la acción de amparo había sido declarada infundada, en dicha sentencia, se señaló que “la empresa tiene expedito su derecho a realizar las labores de prospección y exploración sobre las concesiones otorgadas a su favor”.

El 16 de julio de 2004, el Ministerio de Energía y Minas (MINEM) aprobó la Evaluación Ambiental que autorizaba a Minera Yanacocha a explorar en el Cerro Quilish. Esta decisión aumentó la tensión en Cajamarca y, frente al inminente conflicto, el MINEM se pronunció mediante un comunicado público en el que invocaba “a los ciudadanos y la empresa a mantener la calma, confianza y el diálogo para ejercer sus preocupaciones y derechos dentro de la ley”.¹²

El movimiento de maquinarias hacia la zona del proyecto provocó la reacción inmediata de la población que comenzó a movilizarse, tanto desde las zonas rurales como desde la ciudad de Cajamarca. El 6 de agosto de 2004, usuarios de un canal de riego marcharon hasta las inmediaciones del Cerro Quilish, donde se produjeron los primeros enfrentamientos. Unos días después, el 13 de agosto, pobladores de Plan Manzanas y la Ramada acudieron a la misma zona. Esto provocó nuevos enfrentamientos, mientras que, en la ciudad de Cajamarca, se realizaban vigiliadas que congregaban a la población. En medio de una gran convulsión y una paralización general de casi toda Cajamarca, el MINEM emitió una resolución que anuló la autorización previa, es decir, la que había dado luz verde al inicio de las exploraciones en el Cerro Quilish (Resolución Directoral No 361-2004-MEM).

Ahora bien, el caso Quilish tuvo un significado particular. Primero, este conflicto se produjo luego de casi más de una década del inicio de las operaciones de Yanacocha en Cajamarca, por lo que evidenciaba un claro desgaste de la relación con la población, así como la acumulación de demandas sociales y ambientales. Adicionalmente, el conflicto fue una clara muestra de la preocupación de los pobladores de que la actividad minera se expandiera por diversas provincias sin mecanismos de control y planificación. A su vez, todo esto demostraba la clamorosa ausencia del Estado. Sin duda, Quilish fue el hito de un conflicto que no cesaba de escalar y que anunciaba nuevos capítulos. Importantes sectores de la población de Cajamarca siguieron demandando que se cumpla con el compromiso de implementar un laboratorio independiente para monitorear la calidad del agua. También, exigían la reapertura de los canales de regadío que habían sido clausurados por las operaciones mineras.

11 La empresa anunció que el proyecto minero del Quilish contaba con 4 millones de onzas de oro de reservas.

12 Difundido en diarios de circulación nacional el 18 de Agosto de 2004.

Otro conflicto importante fue el de Combayo en el distrito de La Encañada y fue el resultado de los reclamos que la comunidad de Combayo hiciera por las obras de expansión del Proyecto Carachugo II y por la construcción del dique El Azufre en esa localidad. A esto, se sumaron las demandas por empleo y obras de infraestructura para la comunidad. Desde el momento en que se iniciaron las obras en el año 2005, la población mostró su disconformidad por los posibles impactos en los recursos hídricos de la zona. Más aún, la tercera semana de junio de 2005, pobladores de Combayo se habían movilizado a la ciudad de Cajamarca, en donde ocuparon las oficinas de la Administración Técnica del Distrito de Riego de la Dirección Regional Agricultura, con el objetivo de solicitar que se anule la autorización para la construcción del dique.

El 2 de agosto de 2006, se produjeron fuertes enfrentamientos en el centro poblado de Combayo, que dejaron una decena de heridos y la muerte del comunero Isidro Llanos Echevarría. Días después, el 25 de agosto, el Gobierno solicitó al sacerdote Marco Arana que intercediera y genere condiciones para que el diálogo se reanude en Cajamarca. Por su parte, la empresa Yanacocha había endurecido su posición: suspendieron sus operaciones en la zona y anunciaron que no asistirían al diálogo mientras no se levantase el bloqueo de carreteras. Yanacocha, también, se opuso a la designación del Padre Arana como mediador y comenzó a movilizar a sus trabajadores en contra del sacerdote y la labor que realizaba la asociación civil Grupo de Formación e Intervención para el Desarrollo Sostenible (GRUFIDES).

Finalmente, el conflicto fue encaminándose y se logró un acuerdo que permitió superar la situación de entrapamiento. El acuerdo pasó por la realización de un estudio de afianzamiento hídrico a cargo de la Universidad Austin de Texas y del equipo técnico del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Adicionalmente, se pactaron temas vinculados con la generación de empleos, la contratación de empresas locales y obras de infraestructura.

Conflictos colaterales por actividades mineras de Yanacocha en Cajamarca

Un segundo plano en el análisis de la conflictividad en Cajamarca corresponde a los antecedentes generados después del caso Combayo y los años previos al estallido del conflicto de Conga.

Aunque, en los años anteriores al caso Conga, no hubo conflictos abiertos de las magnitudes descritas previamente, el espacio cajamarquino se ha mantenido como uno de los de mayor conflictividad socioambiental del país. Así, los reportes de la Defensoría del Pueblo y del Observatorio de Conflictos Mineros ubican a Cajamarca entre los tres primeros departamentos con más conflictos a nivel nacional a lo largo de los años 2011 y 2012, superado solo por Puno y acompañado en cifras por Ancash. Entre enero de 2011 y el presente año, se ha mantenido una cifra “constante” de conflictos, que oscila entre 17 y 19 conflictos por mes, de los cuales entre 8 y 10 están aún activos. De ellos, la mayor parte son clasificados como ‘socioambientales’ (entre 11 y 14) de los cuales – según el mes– están activos entre 6 y 11.

Cabe señalar que, del conjunto de conflictos socioambientales en Cajamarca, de dos a tres conflictos de los reportados cada mes corresponden a diferencias que surgen entre la población local y Minera Yanacocha.

Cuadro 1
Número de conflictos totales y socioambientales en Cajamarca
(entre enero 2011 y abril 2012)

Mes	Conflictos en general			Conflictos socio- ambientales		
	Activos	Latentes	Total	Activos	Latentes	Total
Ene 2011	10	7	17	8	5	13
Feb 2011	10	7	17	8	5	13
Mar 2011	10	7	17	8	5	13
Abr 2011	10	7	17	8	5	13
May 2011	11	8	19	9	5	11
Jun 2011	13	5	18	10	4	14
Jul 2011	13	5	18	11	2	13
Ago 2011	12	4	16	10	2	12
Set 2011	11	5	16	8	3	11
Oct 2011	11	6	17	9	3	12
Nov 2011	11	6	17	9	3	12
Dic 2011	10	7	17	7	5	12
Ene 2012	8	9	17	6	6	12
Feb 2012	8	9	17	6	6	12
Mar 2012	8	9	17	6	6	12
Abr 2012	8	8	16	6	6	12

Fuente: Reporte de conflictos de la Defensoría del Pueblo.

En el cuadro anterior, se observa que, durante los meses de mayor actividad y polarización del conflicto alrededor de Conga, disminuyó el número de conflictos socioambientales activos. Esto sugiere que existe alguna relación con el conflicto mayor alrededor del Proyecto Conga.

Para entender las características de la oposición al proyecto Conga y la consecuente movilización regional, es importante tomar en cuenta todos los otros conflictos que han surgido contra las empresas extractivas, pero –sobre todo– aquellos contra la Minera Yanacocha. Estos conflictos no solo constituyen el telón de fondo, sino que, en alguna medida, alimentaron la movilización.

En el Cuadro 2, se muestra aquellos escenarios adyacentes a las operaciones de Yanacocha que han reportado algún tipo de incidente, reclamo o protesta en los últimos cuatro años. Y, aunque todos estos escenarios presentan diferencias entre ellos, ya sea por su duración o por las consecuencias generadas, todos han protagonizado en escala local y, de manera parcial, la constante disputa que existe entre la sociedad rural adyacente a Cajamarca y la Minera Yanacocha. Sin embargo, ninguno es equiparable a las características de la oposición al proyecto Conga.

Cuadro 2
Principales conflictos alrededor de las operaciones de Minera Yanacocha
(entre 2008 a 2011)

Lugar	Período	Tema del conflicto
C. Porcón Bajo	2007-2010	Agua
Bambamarca	2008	Contratación de empresas locales
C. La Ramada	2008-2010	Agua
C. Huambocancha Baja	2008-2010	Agua y contaminación de canales
C. Quishuar Corral	2008-2010	Contaminación de canal de riego
C. Chanta Alta, La Encañada	2009	Convenios con municipalidad
C. Aliso Colorado	2010	Incumplimiento de acuerdos
C. Tual	2010	Contaminación
Celendín, Bambamarca, Cajamarca	2010-2011	Oposición a Conga
Choropampa	2010-2011	Indemnización por contaminación
C. Llagamarca	2010-2011	Incumplimiento de acuerdos
C. Combayo	2011	Incumplimiento de acuerdos
C. Yanacancha Baja	2011	Incumplimiento de acuerdos

Fuente: Línea de tiempo.

Todos estos conflictos permiten una serie de lecturas y análisis que son complementarios entre sí y, en su conjunto, ayudan a entender el proceso de oposición (local) a Conga. Primero, la casuística nos permite establecer las características del conflicto subyacente y las opciones de los actores locales. Segundo, una mirada a los espacios nos ayudan a entender la geografía del conflicto y la conformación de grupos de oposición. Por último, una mirada desde la región en su conjunto permiten comprender el contexto en el que se desenvuelve y desarrolla el conflicto. A continuación, profundizamos en estas tres posibles aproximaciones a la problemática alrededor del proyecto Conga.

Aproximación a la casuística del microconflicto. Los reclamos y protestas contra Yanacocha son múltiples. Es posible identificar cuatro grandes temas en disputa en el marco del conjunto de conflictos descritos previamente. Entre estos temas, destacan aspectos laborales y de contrataciones, problemas por contaminación, reclamos por incumplimiento de acuerdos, temas relativos al uso, calidad y provisión de agua y, por supuesto, reclamos por ampliación de actividades mineras. Todos estos temas están, en muchos casos, interrelacionados e interactúan entre ellos y se complejizan.

En el año 2008, pobladores de Bambamarca, en la provincia de Hualgayoc reclamaron contra la Minera Yanacocha. Así, organizados alrededor de la Asociación de Inversionistas Cajamarquinos de Maquinaria Pesada (ASICAMP), bloquearon la carretera para exigir una mayor contratación de empresas locales. Tras ello, se procedió a un proceso de diálogo para solucionar la demanda. Estos pequeños reclamos por empleo y contrataciones son relativamente recurrentes, sin embargo, toman otra dimensión cuando coinciden con otros reclamos. En este sentido, en la víspera del conflicto Conga, el 14 de octubre de 2011, pobladores de diversas localidades de La Encañada se movilizaron a las zonas de Huandoy y China Linda, exigiendo que se cumplan los ofrecimientos de trabajo y de contratación de empresas comunales. Solicitaron, además,

que se evitara la minería en cabeceras de cuenca, lo que coincide con en el caso de Conga. Y, el 16 del mismo mes, pobladores quemaron la maquinaria de una contratista de la empresa minera Yanacocha, en el sector de Combayo. Al día siguiente, el Gobierno Regional invitó a la empresa a una reunión de diálogo; sin embargo, la empresa señaló que asistiría una vez levantadas las medidas de fuerza.

Luego del conflicto ocurrido en Choropampa, durante el año 2008, han sido constantes los complejos reclamos por problemas de contaminación ambiental. Dos de ellos fueron accidentes que resultaron de las actividades llevadas a cabo: en Bambamarca, hubo un derrame de petróleo que generó la intoxicación de algunos trabajadores que operaban en la cantera China Linda. El segundo incidente, ocurrido en la provincia de San Miguel, en Ciudad de Dios, implicó el derrame de nitrato de amonio por la volcadura de una unidad móvil de una empresa de multiservicios. En ambos casos, los accidentes fueron producidos por empresas contratistas que trabajan para la minera y fue la propia compañía minera la que resolvió el problema, investigando los sucesos y llegando a acuerdos con los afectados.

Existen otros reclamos por la presunta contaminación del agua. En 2008, el caso de Quishuar Corral se produjo a raíz de la aparición de partículas de mercurio en los canales de regadío. Ante el reclamo, las autoridades de Baños del Inca así como la Dirección Ejecutiva de Salud Ambiental (DESA) de Cajamarca recogieron la denuncia y tomaron muestras del agua. Además, los campesinos denunciaron la muerte de ganado vacuno y ovino como consecuencia de esta contaminación y agredieron al personal de Yanacocha en el campo. El Servicio Nacional de Sanidad Agraria (SENASA) determinó que el ganado sufría enfermedades respiratorias. Finalmente, los pobladores, las autoridades locales y la empresa llegaron a un acuerdo de conciliación. Estos eventos ocurren con cierta frecuencia en diversas zonas. En 2010, pobladores del Tual denunciaron el derrame de una sustancia tóxica en su canal de regadío, pero la empresa declaró que el derrame no llegó al canal. A esta zona, llegaron representantes de la DESA, la Administración Local del Agua (ALA) y el Ministerio Público para hacer una inspección. En 2011, pobladores del caserío Liso Colorado protestaron por la rotura de la tubería que transporta aguas ácidas desde la poza Chugurana a la planta de tratamiento de aguas ácidas La Quinoa. El derrame llegó hasta la Quebrada Encajon, que alimenta a la planta de tratamiento de la Empresa Prestadora de Servicios de Saneamiento S.A. (EPS SEDACAJ S.A.) de Cajamarca; y al canal de regadío Quishuar, que irriga las tierras del caserío Aliso Colorado. Ese mismo año, comuneros de Llagamarca protestaron por una posible contaminación de la Laguna Chugurana, denunciando la muerte de animales por su consumo. Y, en octubre de 2011, pobladores de Huambocancha intentaron bloquear la carretera como medida de protesta por el agua contaminada –amarillenta– que salía de sus caños. Los comuneros responsabilizaron a los trabajos de exploración en la zona. En vísperas del crecimiento de las protestas de Conga, por lo menos, caseríos de tres zonas estaban protestando por la eventual contaminación generada por la actividad minera.

Un tercer conjunto de conflictos locales proviene de protestas por el incumplimiento de acuerdos entre la población y la empresa minera. En buena parte de su área de influencia, la empresa estableció una serie de acuerdos de compensación por los problemas generados, de convivencia y de programas planteados por esta con las comunidades circundantes a la operación. En este marco, en 2009, pobladores de Chanta Alta en La Encañada reclamaron por el incumplimiento de acuerdos y por temor a la posible contaminación de la laguna de Totoracocha. Tomaron, así, la carretera y se declararon en paro indefinido, lo que produjo un enfrentamiento con la policía. Ante esta situación, la empresa señaló que los acuerdos sí se habían cumplido.

En el año 2010, los pobladores de Quishuar Corral se movilizaron por la omisión de acuerdos relacionados con la salud, electrificación y proyectos de desarrollo. En este caso, se estableció una mesa de trabajo entre las autoridades locales y la empresa para solucionar los problemas. El mismo año, los comuneros de Llagamarca, en Baños del Inca, se manifestaron contra la empresa por el incumplimiento de acuerdos vinculados al acceso al agua; la ANA se acercó a revisar el estado de los manantiales de la zona. También, ese mismo año, pobladores del caserío de Aliso Colorado cuestionaron la demanda de Yanacocha de modificar acuerdos de compensación. Los pobladores pidieron cumplir, a su vez, con el plan de mitigación en los manantiales de la zona y se acordó formar un grupo de trabajo para atender los reclamos. Finalmente, en 2011, pobladores de Combayo (comunidad de la Quinua) y Yanacancha reclamaron a la Minera Yanacocha por incumplimiento de acuerdos. Esto los llevó a restringir la actividad de la empresa en la zona.

Ahora bien, todas aquellas protestas que han surgido a raíz del desarrollo de la actividad minera en la zona pueden concebirse como conflictos de convivencia: reclamos por trabajo, desarrollo y conflictos por daños o contaminación. En cambio, los conflictos por incumplimiento de acuerdos, incluso si es solo por la suposición del incumplimiento, suponen responsabilidades de la propia empresa y constituyen pruebas de una convivencia poco armónica entre la empresa y las comunidades. Una particularidad de estos conflictos es que suelen ocurrir muy cercanos al inicio de actividades de las mineras, de ahí que se caractericen por la toma de los accesos y, eventualmente, el secuestro o destrucción de material de trabajo y vehículos. En su conjunto, las protestas configuran un escenario de animadversión hacia la empresa.

Un conjunto de reclamos de naturaleza y consecuencias diferentes son aquellos relacionados con la competencia por el agua. Esta problemática no es solo permanente, sino que su complejidad pone a prueba la institucionalidad del Estado para mediar con la disputa por el este recurso que, en la zona en cuestión, es escaso. Así, en el año 2008, la Municipalidad de Baños del Inca emitió el acuerdo de Consejo N°232-2008 MDBI, que le daba 72 horas a la Minera Yanacocha para que retire maquinarias de la zona de Chaquicocha a fin de proteger el acuífero La Shacsha. Yanacocha no acató el acuerdo por considerar que ninguna municipalidad tenía autoridad para determinar la intangibilidad de alguna zona.

Ese mismo año, surgieron conflictos por los derechos de uso de agua del canal de la Ramada. La población reclamó y tomó carreteras demandando la recuperación de manantiales para el consumo humano y riego tecnificado. El conflicto escaló al punto de acusar a los dirigentes campesinos de haber sido comprados por la empresa, mientras empleados y contratistas de la empresa también se movilizaban a favor de esta. El mayor problema era que el agua era utilizada completamente por la empresa, mientras que la población era abastecida por agua bombeada por la empresa. La Municipalidad de Cajamarca creó un grupo de trabajo para discutir el problema y evaluar la necesidad de realizar estudios para dotar de agua a la zona. Ante esta situación, el Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA) determinó que la Minera Yanacocha podía usar el agua de los manantiales y administrarla. En 2009, continuó la oposición de los pobladores y, al año siguiente, intervino la ALA Cajamarca estudiando la posibilidad de compartir el agua. En 2011, la ALA emitió una serie de resoluciones y, finalmente, la Autoridad Administrativa del Agua (AAA) de Cajamarca resolvió la disputa a favor del Comité de Regantes de La Ramada. También, se recomendó realizar trabajos de regulación y embalse en la época de avenida para aprovechar el recurso hídrico.

Igual de complejo y prolongado fue el conflicto sobre el uso y distribución del agua que tuvo lugar en Huambocancha. Entre los años 2008 y 2010, hubo demandas que exigían la construcción de un sistema de

agua potable así como el respecto de los derechos de servidumbre. En 2008, SEDACAJ recomendó que el agua sea tratada para su consumo; en tanto, los pobladores del centro poblado de Huambocancha y los pobladores de los caseríos de Llanomayo y Lluscapampa demandaron a la empresa la construcción de un sistema de tratamiento de agua. La población tomó las carreteras de acceso y la DESA recogió muestras de agua. En 2009, se presentan quejas ante la Gerencia Regional de Recursos Naturales y Gestión del Medio Ambiente (RENAMA) por supuestas irregularidades en la emisión de licencias para el uso de agua otorgada por la Administración Técnica del Distrito de Riego (ATDR) a Minera Yanacocha. El ALA-Cajamarca suspendió temporalmente el derecho de uso del agua del manantial hasta que el agua captada sea tratada para su potabilización. En 2010, aún no se había resuelto el problema y los pobladores reclamaron ante la Municipalidad Provincial de Cajamarca y el Gobierno Regional. Finalmente, se terminó abasteciendo de agua a la población mediante camiones cisterna.

En 2011, se produjeron tres incidentes de protestas y reclamos por temas de agua. Pobladores de los caseríos de Manzanamayo, Miraflores, San José y Quinoa Totorá, del distrito de Baños del Inca, denunciaron la disminución de la provisión de agua por las operaciones de Minera Yanacocha. Del mismo modo, en el caserío de San Antonio de Pachachaca, el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) alertó sobre la disminución del volumen de agua; además, señaló, que la Minera Yanacocha había incumplido los acuerdos asumidos en el EIA de China Linda. Esto afectó la calidad del agua de la Laguna Totoracocha. La población se movilizó protestando por la contaminación de la laguna y quemó maquinaria de una empresa contratista que estaba operando en el sector de Combayo. La Fiscalía del Medio Ambiente de Cajamarca decidió archivar la denuncia. El conflicto continuó hasta que se planteó el establecimiento de mesas de diálogo, pero estas fueron suspendidas en medio del paro regional por Conga.

Finalmente, otros conflictos relacionados con el abastecimiento de agua para la ciudad de Cajamarca fueron los que tuvieron lugar en 2011. Uno de los más significativos, por su repercusión mediática y por el efecto sobre los cajamarquinos, fueron las acusaciones de contaminación y, sobre todo, el reclamo de “desaparición” del río Grande. Estos conflictos surgieron por la amenaza que suponía la ampliación de actividades de Yanacocha al explotar el Cerro Quilish. Esta noticia se conoció mediante el anuncio dado en Nueva York el 11 de abril de 2011 por Carlos Santa Cruz, vicepresidente senior de las operaciones sudamericanas de Newmont. Este anuncio de la posibilidad de que Yanacocha explotara el Cerro Quilish tuvo una gran repercusión en Cajamarca: no solo soliviantó los ánimos de la población sino que alimentó la animadversión hacia la empresa. Meses después, el 11 de septiembre de 2011, pobladores del centro Poblado de Porcón y autoridades de Cajamarca, realizaron una inspección en el Cerro Quilish y verificaron que parte del agua que llega a Cajamarca proviene de las represas y tuberías de la Minera Yanacocha.

La exposición de los casos anteriores permite comprender el temor de la población hacia las consecuencias que las actividades extractivas pueden generar en las fuentes de agua: especialmente su desaparición, puesto que su uso no se limita al consumo humano, sino también a la ganadería y a la agricultura. Por ello, existe una tensión permanente entre la población y la empresa por las fuentes de agua, su conservación y sus derechos de uso. Por ejemplo, en zonas como La Ramada, donde el agua es utilizada para las operaciones de la Minera Yanacocha, la afectación es mayor en cantidad y calidad del agua. En general, la población de la región considera que la actividad minera es la principal responsable de la disminución de las fuentes de agua.

Cabe señalar que parte de la conflictividad responde, también, a problemas relacionados con las actividades de nuevos proyectos mineros, en cuyos casos la población reacciona no solo realizando demandas por los perjuicios que supone la presencia de actividades de exploración, compra de tierras, desarrollo de estudios, sino también manifestándose en oposición al desarrollo de nuevas operaciones mineras que anuncian impactos futuros. En 2008, la Coordinadora de Desarrollo de la Cuenca del Jequetepeque solicitó el retiro del personal de Minera Yanacocha. Para ello, se basó en una ordenanza de la Municipalidad Provincial de San Pablo (N°001-2007-MPSP), mediante la cual la zona de las lagunas Alto Perú-Tumbadén-San Pablo fueron declaradas áreas de conservación ambiental municipal. Ese mismo año, la comunidad Campesina de San Andrés de Negritos reclamó por los daños producidos por los trabajos de la Minera Yanacocha en los caminos rurales de su zona; también, reclamó por la devolución de tierras que habrían sido adquiridos ilegalmente por la empresa. El caso Conga resulta del incremento de estos procesos de rechazo a la minería, sumados a los pequeños perjuicios cotidianos y a los problemas derivados por recursos escasos, como el agua.

Espacios y ámbitos de los conflictos. Con respecto a las operaciones de la Minera Yanacocha, los conflictos descritos configuran ámbitos diferenciados de afectación y de protesta según su ubicación. Analizados en su conjunto, es posible identificar tres zonas de conflicto: la zona de influencia actual de la actividad minera de Minera Yanacocha (Cajamarca, Baños del Inca, la Encañada); las zonas de afectación no adyacentes o de afectación indirecta; y las nuevas zonas de afectación por efecto de ampliaciones o nuevos proyectos.

En primer lugar, en los distritos de Cajamarca, Baños del Inca y La Encañada, la convivencia con la Minera Yanacocha ha generado reacciones que, en apariencia, son contradictorias. Por un lado, estos distritos son los que reciben mayor cantidad de recursos del canon y beneficios de una serie de programas de Responsabilidad Social realizados por Yanacocha. A su vez, constituyen las zonas que reportan mayor cantidad de conflictos: por la magnitud y alcance de las operaciones, están potencialmente más afectadas por la contaminación; reclaman más empleo; compiten continuamente por el agua; y experimentan frustración y desconfianza, por la secuela —real o imaginaria— de promesas y acuerdos incumplidos por la empresa. Y, pese a que el Gobierno Regional y los Gobiernos Locales cuentan con programas de trabajo conjunto entre el sector público y el privado para responder a las demandas, la población sigue focalizando sus reclamos en la empresa. En algunas comunidades, las expectativas creadas por la propia empresa mediante sus acuerdos y programas de desarrollo social contribuyen a la conflictividad existente. A todo ello, se suma la preocupación ambiental por impactos diversos pero sobre todo por la disminución de los recursos hídricos y la racionalización del agua en la propia ciudad de Cajamarca.

En segundo lugar, se encuentran las zonas afectadas indirectamente por el proyecto, como la ciudad de Cajamarca, cuyo suministro de agua ha sido afectado tanto cuantitativa como cualitativamente; o zonas que experimentan problemas de contaminación por accidentes mineros, como Choropampa y, recientemente, San Pablo. Se trata, pues, de zonas que eventualmente experimentan más los perjuicios que los beneficios de la actividad minera. Por ello, se oponen enfáticamente al proyecto minero.

Finalmente, las zonas afectadas por la ampliación de la actividad minera reaccionan ante los posibles perjuicios futuros que aparecen más creíbles que las promesas de desarrollo y las expectativas que se generan entre la población. De un lado, se levantan fuerzas de oposición que —muchas veces— se organizan alrededor de la defensa de las cabeceras de cuenca, que son concebidas como fuentes de

agua. De otro lado, se evalúan los posibles beneficios, particularmente de empleo; y, eventualmente, las promesas de desarrollo para la población en el área de influencia directa de los nuevos proyectos. Para ello, se toman en cuenta las experiencias negativas previas con la empresa, que explican la desconfianza ante esta.

En el caso del proyecto Conga, eran muchos los puntos de tensión entre la empresa y la población, que se mostró descontenta por motivos que iban desde acusaciones de contaminación y escasez de agua hasta reclamos laborales, entre otros. El desarrollo del conflicto de Conga muestra cómo varios de estos conflictos terminan confluyendo en una protesta mucho mayor, que termina siendo un canal de transmisión de muchos otros problemas ajenos al propio proyecto minero. Es decir, una problemática de las dimensiones alcanzadas por Conga tiende a minimizar o invisibilizar otros problemas de las zonas involucradas y terminan fusionándose con el conflicto socioambiental. Así, se han sublimado otras controversias de la zona, como la disputa entre las provincias de Celendín, en el distrito de Huasmín; y Hualgayoc, en el distrito de Bambamarca; por la pertenencia de los caseríos de La Polonia, La Colpa, Lirio Linda Flor, Namococha, Quengorio Alto, Quengorio Bajo, Huasiyuc Jadibamba, Jadibamba Bajo y Piedra Redonda El Amaro. Cabe agregar que varios de estos caseríos se ubican precisamente en el área de influencia del proyecto.

La Cronología del conflicto Conga

Explicitados los antecedentes, podemos ahora situar el desarrollo del proyecto Conga y la oposición al mismo bajo una perspectiva de largo y de mediano plazo. Situándonos en el propio conflicto, el desarrollo de los sucesos puede ser organizado y sistematizado en una secuencia de acontecimientos que –a nuestro parecer– configuran cuatro etapas o momentos del proceso. La primera etapa, que es paralela al proceso de construcción y organización de la oposición al proyecto, se corresponde con el proceso de aprobación del EIA. La segunda etapa se corresponde con el escalamiento y estallido social de Cajamarca, lo que se manifestó en diversas marchas y la llamada y ejecución de un paro regional. El tercer momento se corresponde con el proceso de negociación en tensión y polarización de posiciones generadas tras la movilización general. Por último, una cuarta etapa se relaciona con las posiciones polarizadas que estallan en violencia y que terminan en diversos intentos de reestablecer la comunicación entre las partes del conflicto.

El proceso de aprobación del EIA y la organización de la oposición al proyecto Conga

La primera etapa del conflicto Conga está relacionada con el proceso de elaboración del EIA. El documento, elaborado por Knight Piésold Consultores S.A., fue entregado en febrero de 2010 y aprobado por el Ministerio de Energía y Minas en octubre del mismo año, mediante la Resolución Directoral N 351-2010 MEM-AAM. Más allá del proceso administrativo –discutido más adelante en otra sección–, nos interesa revisar las acciones y los procesos concurrentes a la aprobación de EIA en el ámbito local y regional de Cajamarca.

El proceso de difusión del EIA en las zonas afectadas directamente se inició en abril de 2010. El día 5 de ese mes, se realizó una reunión de presentación relativamente restringida del proyecto. A esta le siguió una actividad de oposición de la Municipalidad Distrital de Sorochuco, organizado por el Foro “Sorochuco, medio ambiente y minería”, que convocó a alcaldes de centros poblados menores,

asociaciones de productores y tenientes gobernadores. En dicho foro, se acordó el rechazo al proyecto Conga y se planteó su reivindicación en cuatro puntos: la protección de los acuíferos y lagunas de las zonas altas de Sorochuco (las lagunas El Perol, Mala, Empedrada, Chailhuagón y Azul); la vigencia de la ordenanza 020 de la Municipalidad de Celendín, que protege los acuíferos de Huasmín y Sorochuco; la exigencia de una consulta previa como mecanismo de aprobación de todo nuevo proyecto; y la realización de audiencias públicas en Sorochuco, Huasmín y Celendín.

En mayo del mismo año, la municipalidad de Bambamarca solicitó formalmente la reformulación del EIA de Conga. Para ello, plantearon observaciones que se incorporaron al procedimiento de la Dirección General de Asuntos Ambientales Mineros (DGAAM). Paralelamente, el MINEM aceptó una modificación al EIA de Conga que amplía el número de perforaciones. En julio, las observaciones de la Municipalidad de Bambamarca fueron incorporadas al procedimiento de aprobación y el 27 de octubre se aprobó el EIA. Todo este período se desarrolló durante el proceso de difusión del EIA y se caracterizó por una oposición constante expresada en conversatorios y audiencias públicas. En su mayor parte, esta oposición se dio en el ámbito de influencia del proyecto.

En enero de 2011, la Dirección General de Asuntos Ambientales Mineros (DGAMM) envió el Auto Directoral N°011-2011/MEM.AAM mediante el cual solicitaba la modificación del EIA de Conga. Como parte de este proceso, se desarrolló una serie de grupos focales entre el 28 de febrero y el 4 de marzo, en los caseríos de San Nicolás (distrito de La Encañada), Agua Blanca (Sorochuco), Quengorío Bajo (Huasmín) y El Porvenir (La Encañada). En este período, todavía no se percibía una oposición generalizada al proyecto.

A inicios de abril, el comité de empresas locales de la cuenca hidrográfica de Sorochuco realizó una asamblea en la Laguna El Perol, acordando una serie de exigencias para la realización del proyecto. Estas exigencias versaban sobre las condiciones salariales, el seguro médico y la capacitación para los comuneros del área de influencia directa e indirecta del proyecto, el retiro de las empresas foráneas, la compensación económica a los comuneros que vendieron sus tierras a bajos precios, el asfaltado de la carretera desde Sorochuco y Huasmín hacia Michiquillay, y becas educativas para los hijos de los comuneros.

A fines de marzo, la Plataforma Interinstitucional de Celendín (PIC) convocó una marcha pacífica que agrupó a pobladores de las zonas altas de Sorochuco, que se oponía al desarrollo de proyectos mineros, en particular al proyecto Conga. El 29 de junio, pobladores del caserío El Amaro se movilizaron contra el proyecto alegando contaminación del río Grande por el movimiento de tierras. En el transcurso de estos cuatro meses, la acumulación de pequeñas movilizaciones y protestas provocó que, el 11 de julio de 2011, las autoridades del Gobierno Regional visitaran la zona de las lagunas Perol y Chailhuagón (11 julio 2011), para atender los reclamos sobre su posible desaparición. En esta visita, las organizaciones opositoras al proyecto solicitaron, al Gobierno Regional, la revisión del EIA del proyecto, lo que quedó registrado en un acta firmada durante la visita.

Desde esta visita, las acciones de oposición se hicieron más frecuentes y públicas. El 1 de agosto tuvo lugar el primer pronunciamiento conjunto de los frentes de defensa de Cajamarca, Chugur y Celendín. A través de este, le solicitaron al Gobierno Regional una ordenanza que protegiera las lagunas y fuentes de agua amenazadas por el proyecto Conga. La PIC denunció, a principios de agosto, la agresión a pobladores de la zona de influencia del proyecto en el marco de un desalojo violento de familias opositoras.

El 18 y 19 de agosto, se realizó el tercer encuentro de frentes de defensa de Cajamarca, en el que se solicitó –una vez más en la Declaración de Bambamarca– la revisión del EIA del proyecto Conga; la restricción de la actividad minera en la región; y la revisión de los pedidos de ampliación de los proyectos existentes, para que no afecten los recursos hídricos y las actividades agropecuarias según lo estipulado en la Zonificación Económica Ecológica (ZEE). En el mismo encuentro, se formularon las siguientes demandas al Gobierno Central: la declaración de intangibilidad de las cabeceras de cuenca; la promulgación de la ley de Consulta Previa; la aprobación del impuesto a las sobre ganancias mineras; la conformación de una comisión para investigar los impactos de las actividades extractivas; mayores competencias al Ministerio del Ambiente en la aprobación de EIAs; el establecimiento de nuevos límites máximos permisibles a las empresas mineras; y el cumplimiento de los estándares de calidad ambiental, ajustados a los nuevos estándares internacionales.

Como consecuencia de las denuncias, a inicios de septiembre, una comisión del Gobierno Regional integrado por las gerencias de recursos naturales y salud, y la fiscalía en materia ambiental, visitaron la zona de Sorochuco. Una semana después, el 11 de septiembre, el alcalde de Sorochuco demandó al Poder Ejecutivo que una comisión oficial inspeccione la laguna Perol, que sería afectada por el proyecto Conga. El 14 de septiembre, la Minera Yanacocha no permitió el ingreso de una comisión del Gobierno Regional, aduciendo insuficientes medidas de seguridad. En consecuencia, el 21 de septiembre, se produjo la primera gran manifestación en contra de las operaciones de la Minera Yanacocha en la ciudad de Cajamarca. En este contexto, miles de pobladores de Cajamarca y de otros distritos (principalmente ronderos) así como un número importante de gremios¹³ participaron en la movilización, además de miembros de la Municipalidad Provincial, y una delegación del Municipio de La Encañada y del Gobierno Regional.

En este contexto de escalada del conflicto, el 6 de octubre de 2011, el Vicepresidente Regional de Newmont declaró que el proyecto Minero Conga afectaría cuatro lagunas que serían, sin embargo, compensadas con la construcción de cuatro reservorios, con una capacidad de almacenaje mayor que las propias lagunas. Ocho días después, el 14 de octubre, se realizó una pequeña movilización en las zonas de Huandoy y China Linda. Y, al día siguiente, hubo una concentración en dos caseríos.

La primera concentración tuvo lugar en el centro poblado El Tambo. Ahí, los participantes ratificaron su oposición al proyecto Conga y pidieron que no se exploten las zonas altas: “solo así podremos conservar nuestra agua” –señaló un campesino de El Tambo. La segunda concentración se llevó a cabo en la comunidad de Chilac (distrito de Huasmín), con presencia de pobladores de varias comunidades, además del congresista Mesías Guevara y el presidente regional. El alcalde de Huasmín expresó, en ella, su total rechazo al proyecto: “el agua vale más que el oro, podemos tener cantidad de plata, pero sin agua nadie puede vivir, qué pasará con nuestros hijos cuando no tengan el agua suficiente para poder subsistir, está en nuestras manos su futuro”. Además, en la asamblea, se acordó prohibir la circulación de las camionetas de la empresa minera por la zona, realizar una marcha el 24 de octubre en las nacientes del río Jamibamba y remover las oficinas del proyecto en el distrito de Huasmín. El alcalde de Sorochuco también emitió declaraciones en contra de la destrucción de las lagunas alto andinas en su jurisdicción.

13 Específicamente, los gremios que participaron fueron los siguientes: Frente de Defensa Ambiental de Cajamarca, la Confederación General de Trabajadores (CGTP), la Federación Universitaria de Cajamarca, obreros de Construcción Civil, Rondas Urbanas, Federación Provincial de Rondas Campesinas, Federación de Estudiantes Secundarios y otros gremios e instituciones

Entre el 20 y 21 de octubre de 2011, se llevó a cabo la IV Asamblea de Frentes de Defensa Ambiental en San Pablo. En ella, participaron representantes de las 13 provincias. Cabe agregar que el 19 de octubre se realizó en Cajamarca una contramarcha de Solidaridad y Trabajo en favor de la empresa.

El 24 de octubre se realizó una gran marcha pacífica a las lagunas, en la que se estima participaron entre dos y tres mil personas. Entre ellos, asistieron el alcalde del distrito de Huasmín, el Gobernador, el Consejero Regional por la Provincia de Celendín, alcaldes de centros poblados, Rondas Campesinas, representantes de Canales de Riego, Juntas Administrativas de Agua (JASS), y docentes de centros educativos de las comunidades afectadas. Los participantes recorrieron la cuenca de Jamibamba, constatando trabajos de remoción de tierras en las riberas del río. Al término del recorrido, se desarrolló una asamblea en la comunidad de Alto Quengorío, reiterando el rechazo al proyecto Conga. La asamblea dió un ultimátum de ocho días para que se retire la maquinaria de Yanacocha.

En este contexto, el conflicto empezó a ser discutido en las altas esferas del Gobierno central, concitando la atención del MINAM y del MINEM. El 25 de octubre el ministro Giesecke (del MINAM) señaló que, para que el proyecto continuara, era necesario solucionar los conflictos con las poblaciones aledañas que denunciaban contaminación del agua. El 28 de octubre se instaló una Mesa de Diálogo en la que participaron el Gobierno central (Presidencia del Consejo de Ministros, MINAM y MINEM), representantes del Congreso de la República y del Gobierno Regional de Cajamarca, la Gobernación de Cajamarca, las Municipalidades Distritales de Huasmín, Sorochuco, La Encañada, Chugur y funcionarios de la Minera Yanacocha. Como parte de las negociaciones, se adoptaron los siguientes acuerdos: 1) presentación del EIA por el MINEM y la empresa minera; 2) evaluación de la viabilidad legal de la suspensión de actividades del proyecto, lo que exigía una inspección previa in situ de los ministros; y 3) la conformación de una siguiente reunión de trabajo convocada por el Presidente Regional en coordinación con la Presidencia del Consejo de Ministros.

El 2 de noviembre, el ministro del MINEM, Carlos Herrera Descalzi; del MINAM, Ricardo Giesecke; y el de Agricultura, Miguel Caillaux; visitaron las lagunas que serían afectadas por el proyecto Conga. En dicha visita, sostuvieron reuniones y conversaciones con autoridades, dirigentes y comuneros de la zona de influencia del proyecto. Además, se comprometieron a evaluar el EIA aprobado, a lo que el Ministro del Ambiente declaró que la evaluación estaría lista en quince días. La decisión de revisar el EIA del proyecto habría suscitado diferencias entre los ministros. Tras las reuniones, el Ministro de Energía y Minas regresó a Lima en el avión de la empresa Yanacocha, lo que generó el rechazo de la población al publicitarse la noticia días después.

En paralelo, los pobladores de Huasmín le dieron un plazo a la Minera Yanacocha para que retire sus maquinarias hasta el 3 de noviembre, con lo que cumplían con el plazo dado por el alcalde del distrito. El presidente del Frente de defensa de Celendín y el alcalde pidieron que las reuniones de la mesa de diálogo fueran en Celendín y no en Cajamarca. Además, al día siguiente de la visita de los ministros, el Gobierno Regional, el Frente de Defensa Ambiental de Cajamarca y la Plataforma Interinstitucional de Celendín convocan a un paro regional de 48 horas para los días 8 y 9 de noviembre, invitando a los 127 alcaldes de la región a plegarse al mismo.

El escalamiento del conflicto y el paro regional

A finales de la primera semana de noviembre, se puso de manifiesto un cuestionamiento al EIA por parte del Ministro del Ambiente¹⁴ y se confirmó la convocatoria al paro regional. El 7 de noviembre, en la víspera del paro, el Presidente de la República convocó a Gregorio Santos, quien declaró que nada de lo que conversen lo convencería de priorizar la actividad minera frente a la necesidad de proteger el agua.

El 8 de noviembre se inició el paro indefinido en Cajamarca. Los manifestantes tomaron la vía Cajamarca-Bambamarca¹⁵ y hubo movilizaciones a las zonas de La Encañada y Huasmín. Como medida preventiva, Yanacocha suspendió sus actividades en la zona.

El 11 de noviembre se desarrolló una Audiencia Pública en la Municipalidad Provincial de Cajamarca. Para conocer las demandas de la población participaron los congresistas por Cajamarca Jorge Rimarachín, Luis Llatas y Mesías Guevara. Se acuerda como consigna pedir que el proyecto Conga se declare inviable. El Frente de Defensa Ambiental de Cajamarca convocó a un paro indefinido para el 24 de noviembre. El 16 de noviembre, mediante una conferencia de prensa, el presidente Ollanta Humala señaló que no aceptaría un ultimátum que el Gobierno rechazaba las posiciones extremistas. Propuso, así, una nueva fórmula: “el agua y el oro”. Las declaraciones presidenciales generaron una ola de comunicados de solidaridad con la oposición al proyecto Conga, por parte de buena parte de las instituciones de Cajamarca.

El 21 de noviembre, el MINAM entregó el informe con comentarios al EIA del proyecto Conga que cuestionan la calidad del mismo. El informe provocó una serie de tensiones en el Ejecutivo. Como parte de las mismas, el 28 de noviembre renunció el viceministro de Gestión Ambiental (José De Echave), al mismo tiempo que el MINEM descalificaba el informe del MINAM.

El 22 de noviembre, los representantes de la PIC y otros frentes de defensa se reafirmaron en su oposición al proyecto Conga y al inicio del paro indefinido. En la víspera de este, el ministro del interior, Óscar Valdés, visitó Cajamarca para negociar la declinación de la medida de protesta, pero no se llegó a ningún acuerdo. Los dirigentes cajamarquinos solicitaron la presencia del presidente de la República y el 23 de noviembre, se realizó en la ciudad de Lima una vigilia de solidaridad con la movilización en Cajamarca, frente al local de la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía (SNMPE).

Como se había anunciado, en la mañana del 24 de noviembre, se inició el paro indefinido, con la movilización de alrededor de tres mil manifestantes de las provincias de Bambamarca, Cajamarca y Celendín, hacia la zona de las lagunas afectadas por el proyecto. La huelga paralizó el comercio local, se suspendieron las clases escolares y se bloquearon varias vías de acceso a Cajamarca. Unas 1,500 personas, lideradas por el presidente regional y el alcalde de Huasmín, ingresaron a las instalaciones del proyecto y se congregaron en los alrededores de la laguna El Perol. Reunidos al pie de la laguna, los

14 El 4 de noviembre, el Ministro del Ambiente declaró que el EIA no había sido lo suficientemente exhaustivo en valorar los servicios ambientales que brindan las cuatro lagunas que serían afectadas por el proyecto.

15 En un comunicado público del 8 de noviembre, la red Muqui pidió: dialogar, analizar la viabilidad social del proyecto Conga, revisar el EIA, completar el estudio hidrobiológico, reconocer la ZEE y las ordenanzas municipales, y revisar las normas nacionales que regulan la explotación minera.

pobladores de Huasmín, Sorochuco, La Encañada, Bambamarca y sus autoridades acordaron continuar con la medida de fuerza hasta la renuncia del Ministro de Energía y Minas y la cancelación definitiva de las operaciones del proyecto minero.

En el marco del paro indefinido, el 26 de noviembre se realizó en Cajamarca el tercer Congreso Regional del Frente de Defensa de los Intereses de la Región Cajamarca. En él, participaron unos 600 delegados de las trece provincias de Cajamarca y se exigió paralizar de inmediato las labores del proyecto Conga, anular el EIA y declarar su inviabilidad.

El 28 de noviembre ocurrieron las primeras alertas de desabastecimiento de combustible y alimentos. Inicialmente, la Cámara de Comercio de Cajamarca estimó pérdidas por 5 millones de soles y días después elevó la cifra hasta 10 millones. La Cámara de Turismo estimó las pérdidas en 1.5 millones por día. El 29 de noviembre se produjo un enfrentamiento cerca de la laguna Azul, en Huasmín, entre pobladores comuneros y la policía, lo que generó una veintena de heridos, dos de ellos de gravedad por heridas de bala; y varios detenidos.

Durante el paro, se iniciaron informalmente negociaciones entre la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) y los dirigentes de los manifestantes. Y ya, desde el 24 de noviembre, el premier Salomón Lerner había propuesto algunas alternativas que tenían como condición levantar el paro regional. El 29 de noviembre, por invitación del Ejecutivo, la Minera Yanacocha anunció la suspensión temporal voluntaria del proyecto Conga. Esta decisión fue anunciada por Carlos Santa Cruz, representante de la empresa, desde el propio Palacio de Gobierno. Sin embargo, el paro indefinido no fue levantado. El 30 de noviembre el alcalde de Celendín renunció a su cargo señalando que había recibido acusaciones de estar comprado por la empresa minera, pero posteriormente retomaría el cargo.

En este contexto de suspensión temporal del proyecto, el 4 de diciembre, se realiza una reunión entre ministros y dirigentes cajamarquinos. Las diferencias respecto de las fechas para la suspensión del paro (los dirigentes pedían un día más para consultar a sus bases en tanto que Lerner señalaba la necesidad de terminar de una vez con la medida de fuerza) impidió cualquier tipo de acuerdo. Tras el fracaso de las conversaciones, el Gobierno central decretó Estado de Emergencia en cuatro provincias, Cajamarca, Celendín, Hualgayoc-Bambamarca y Contumazá desde el 5 de diciembre (DS 093-2011-PCM) y por sesenta días. Se autorizó, también, la intervención de las Fuerzas Armadas como apoyo de la Policía Nacional del Perú (RS N591-2011-DE). El 6 de diciembre, una serie de dirigentes organizadores de la protesta fueron detenidos, entre ellos: Wilfredo Saavedra, presidente del Frente de Defensa Ambiental de Cajamarca; y Milton Sánchez, presidente del PIC.

Los días 8 y 9 de diciembre, en las provincias en las que no fue decretado el Estado de Emergencia, el Sindicato Único de Trabajadores de la Educación de Cajamarca (SUTEC) convocó a un paro de 48 horas de protesta contra este. La coordinadora Interprovincial de Frentes de Defensa de Cajamarca llamó, entonces, a una Marcha Nacional por la Defensa del Agua y de la Vida a realizarse el 21 de enero.

El 9 de diciembre, el Primer Ministro se reunió en Lima con una serie de alcaldes y representantes de las provincias de Hualgayoc, Chota, Celendín y Cajamarca, para enfatizar la necesidad de continuar las conversaciones. El 10 de diciembre se anunció la renuncia de Salomón Lerner a la cabeza del gabinete. En su reemplazo se nombró al entonces ministro del interior, Oscar Valdés Dancuart. Los

ministros de Energía y Minas y del Ambiente son reemplazados por Jorge Merino Tafur y Manuel Pulgar Vidal, respectivamente. En su juramentación, el 11 de diciembre, el ministro Valdés anunció un peritaje internacional para determinar la viabilidad del proyecto y su continuidad, lo que generó un nuevo escenario de disputa y negociación del conflicto. El 13 de diciembre, el presidente de la Región, Gregorio Santos, solicitó a la PCM que se levante el Estado de Emergencia en las provincias de Cajamarca.

La batalla de los peritajes y la Marcha del Agua

Tras el paro indefinido, el fracaso de las negociaciones y la caída del gabinete Lerner, el conflicto se convirtió en un tema de importancia nacional tanto por las posibles consecuencias en la inversión de un proyecto que se consideraba estratégico y el precedente del peritaje internacional propuesto por el Ejecutivo, como por la acción de los dirigentes cajamarquinos que buscaron generar respaldo nacional contra el proyecto Conga mediante la organización de la Marcha por la Defensa del Agua o Marcha del Agua. Este período se caracterizó por la polarización y el paralelismo –sin real interlocución– entre las acciones de los opositores del proyecto y las de los funcionarios del Gobierno central.

Anunciado el peritaje, se buscó iniciar una nueva serie de negociaciones entre las autoridades y dirigentes cajamarquinos y los nuevos ministros. El 19 de diciembre, se ensayó una nueva reunión en la que el ministro Valdés pretendió retomar las conversaciones en el punto en el que habían sido dejados con el Premier anterior. Sin embargo, no se llegó a ningún acuerdo sobre los interlocutores válidos que debían participar en la negociación ni respecto de los temas que debían ser tratados en esta. El premier Valdés se retiró de las negociaciones y el presidente regional se negó a firmar el acta de la reunión.

El 27 de diciembre, se realizó en Lima una reunión entre el Presidente del Consejo de Ministros, los Ministros del Ambiente y de Agricultura con algunas autoridades de Cajamarca.¹⁶ A esta reunión, no asistió el presidente regional alegando que no había sido invitado. En respuesta, el Gobierno Regional de Cajamarca promulgó –al día siguiente– la ordenanza regional N°036-2011-GR-CAJ-CR, publicada en el diario oficial el Peruano (año, página). En ella, se declara de interés público la protección de las cabeceras de cuenca de Cajamarca y la inviabilidad del proyecto Conga. Se acuerda, también, realizar un paro los días 2 y 3 de enero de 2012. El Premier replicó declarando que se impugnaría la ordenanza y que se acusaría judicialmente a Santos, porque la ordenanza extralimitaba sus funciones. Completando el escenario de polarización, los representantes de los frentes de defensa repudian y rechazan la propuesta de peritaje por parte del Estado.

Los días 3 y 4 de enero, el Frente de Defensa de los Intereses de Cajamarca desarrolló movilizaciones, apoyadas por el Gobierno Regional y las municipalidades de Celendín, Sorochuco, Huasmín y Bambamarca, en oposición al proyecto Conga. La semana siguiente, el 13 de enero, el presidente de Cajamarca anunció que las autoridades de la región discutirían y elaborarían el Plan Regional Integral 2012, que orientaría el trabajo hacia un nuevo modelo de desarrollo para la región. Paralelamente, la PCM convocó a una reunión en Cajamarca para tratar los temas de inversión y desarrollo de la región.

¹⁶ El acta de la reunión que aceptaba el peritaje fue firmado por los tres ministerios asistentes y por los alcaldes de Cajamarca, Contumazá y Sucre.

El ministro del ambiente, Pulgar Vidal, declaró el 16 de enero que su ministerio no se había pronunciado oficialmente y por escrito sobre el EIA de Conga. Ello es desmentido por el ex viceministro del ambiente, quien señaló públicamente que sí existía un documento, elaborado por 25 especialistas del MINAM. Para demostrar su existencia, un resumen del mismo fue publicado por internet (IDL reporteros, 18 de enero de 2010 y la propia Sociedad Peruana de Derecho Ambiental). El 18 de enero el Gobierno Regional de Cajamarca alcanzó una propuesta de Términos de Referencia para el peritaje internacional del proyecto Conga. El 26 de enero el Gobierno Regional y GRUFIDES organizaron la conferencia pública “Medio ambiente, Minería y Conflicto Social en Cajamarca”.

Paralelamente, la convocatoria a nivel nacional a la Marcha del Agua buscó generar una corriente de opinión respecto de la necesidad de proteger el agua y las cabeceras de cuenca. Esta marcha, publicitada por medios radiales e internet, recibió comunicados de adhesión y de apoyo por parte de organizaciones de todo el país. La movilización se inició el 1 de febrero en Cajamarca¹⁷ y llegó a Lima el 9 del mismo mes donde se desarrolló el Foro Nacional: “Agua, desarrollo y minería en el Perú de hoy”. Al día siguiente, se desarrolló una gran manifestación, entre las plazas 2 de mayo y San Martín, para darle fin a la marcha. Participaron, en estos eventos, delegaciones de todo el país. En el mitin de la Plaza San Martín se presentaron dos proyectos de ley relacionados con el uso de los recursos hídricos en zonas mineras (uno respecto de la protección de las cabeceras de cuenca y el otro sobre el uso de cianuro en las operaciones mineras).

Luego de más de una semana de expectativa, el 14 de febrero, el Gobierno designó a dos españoles, Raúl Fernández Rubio y Luis López García; y a un portugués, José Martins Carvalho, como peritos para evaluar el EIA del proyecto Conga. Se inició, así, una larga discusión sobre los términos de referencia para dicha evaluación, los cuales nunca han sido ventilados públicamente. Los técnicos extranjeros iniciaron su peritaje el 27 de febrero visitando las lagunas que serían afectadas y reuniéndose con autoridades y técnicos en Cajamarca. En respuesta, el presidente regional de Cajamarca anunció que elaboraría su propio peritaje del EIA, en colaboración con la ONG GRUFIDES. Este peritaje alternativo, desarrollado por Robert Morán, fue presentado en el auditorio del Gobierno Regional de Cajamarca el 9 de marzo.

El 28 y 29 de marzo se desarrolla en Celendín un evento para unificar los frentes de defensa de la región Cajamarca. En el evento, cerca de mil dirigentes de los diversos frentes de defensa, de rondas campesinas, de gremios sindicales y profesionales, junto con la participación de autoridades locales y regionales de Cajamarca, acuerdan realizar una consulta popular y un paro regional el 13 de abril, independientemente de los resultados del peritaje.

Ahora bien, entre el proceso de la Marcha del Agua y los peritajes, se suceden una serie de acciones en paralelo. Entre ellas, se puede mencionar el trabajo de búsqueda de adhesiones al movimiento Conga No Va a nivel nacional por parte de los dirigentes de Cajamarca y, también, por parte del presidente regional. Los presidentes de los frentes de defensa recorren bases de diversas partes de país y, en una de esas visitas, Wilfredo Saavedra es temporalmente detenido en Tacna. En marzo, circulan acusaciones contra funcionarios del MINEM y de la Minera Yanacocha, quienes habrían estado

17 De manera simbólica, para el inicio de la marcha se realizó un pago a la tierra en las lagunas Cortada y Mamacochoa.

distribuyendo cocinas en la zona de oposición al proyecto. Los ronderos incautaron las donaciones y las devolvieron. En Cajamarca, se organizó una serie de pequeñas marchas y manifestaciones contra el proyecto (25 de marzo y 10 de abril) así como también un paro preventivo, el 12 de abril. El 7 de abril, se reforzó el contingente policial de Cajamarca y, el 16, son retenidos en Celendín un grupo de cuatro encuestadores de la empresa GK, acusados de trabajar para Yanacocha. Esta serie de conflictos de baja intensidad, si bien no tienen la fuerza de las movilizaciones previas al primer paro o de la huelga indefinida, sí expresan una situación de tensión latente. Surgen, también, acusaciones contra la Minera Yanacocha, en las que se alegaba que, pese al anuncio de la suspensión temporal del proyecto, dicha empresa continuaría trabajando en la zona. Luego de una visita de las autoridades regionales a la zona (el 28 de febrero), la empresa aclaró que solo se trataba de trabajos de contención de sedimentos y erosión frente a las lluvias.

A lo largo de los meses de marzo y abril de 2012, se suceden a nivel nacional una serie de comunicados de organizaciones de la sociedad civil que apoyaban la decisión de los frentes de defensa y del Gobierno Regional de Cajamarca para impedir la realización de actividades mineras en cabeceras de cuenca.

Por su parte, tras una postergación, el informe de los peritos internacionales fue presentado apresuradamente el 17 de abril por parte del ministro Valdés, sin mediar mayor explicación ni debate alguno. Luego de la entrega del informe, los peritos abandonaron el país rápidamente.

A partir del informe, el Estado señaló que la viabilidad del proyecto dependería de que la empresa cumpla con las recomendaciones formuladas por los peritos. Cabe acotar que estas recomendaciones eran prácticamente las mismas que las señaladas en el informe inicial del MINAM. Por su parte, la empresa reaccionó prudentemente y declaró que estudiaría las nuevas condiciones antes de tomar una decisión respecto del proyecto. A su vez, afirmó que tenía, en cartera, otras opciones de inversión. El 19 de abril, el congresista Rimarachin anuncia una acusación contra los funcionarios del MINEM que habían aprobado el EIA de Conga.

En el plano legal, luego de algunas semanas y como era de esperarse, el 17 de abril el Tribunal Constitucional declaró inconstitucional la ordenanza regional 036-2011, señalando que el Gobierno Regional de Cajamarca se extralimitó en sus competencias administrativas.

El 25 de abril, dirigentes de las rondas campesinas y urbanas, frentes de defensa, sindicatos y representantes de las trece provincias acuerdan declarar la región en “resistencia pacífica por la vida y la dignidad”. Y le dan al Ejecutivo un plazo que vence el 31 de mayo para que declare inviable el proyecto Conga y, en caso contrario, acordaron realizar un paro regional indefinido desde dicha fecha. Dos días después, se anunció en Cajamarca que grupos de comuneros vigilarían las lagunas con turnos de relevo hasta la fecha del paro regional señalado.

Polarización, radicalización del conflicto y postergación del proyecto

A mediados de mayo, pocos días antes de cumplida la fecha anunciada para el paro indefinido, se formó el Colectivo por Cajamarca y, como primer acto público, convocó a una marcha pacífica por el desarrollo de Cajamarca y, en defensa, del proyecto Conga. Esta movilización se realizó el 29 de mayo en Cajamarca, congregó delegaciones de todas las provincias y marcó el inicio del último momento del conflicto, marcado por la polarización extrema y el endurecimiento de las posiciones. Analistas cercanos a la posición quisieron ver, en este tipo de iniciativa, la movilización de una supuesta “mayoría silenciosa” que comenzaba a manifestarse a favor de las inversiones mineras en la región.

Sin embargo, el paro indefinido fue contundente. Se inició el 31 de mayo y produjo una serie de marchas y mítines en las distintas provincias involucradas en el proyecto Conga. El paro movilizó a centenares de hasta la ciudad de Cajamarca. Casi un mes después, el 21 de junio, en el marco de las movilizaciones en Cajamarca y Celendín se producen algunos enfrentamientos entre manifestantes y la policía, y algunos dirigentes de la columna opositora al proyecto fueron detenidos.

El 23 de junio, en un mensaje público, el presidente Humala expresó que la intención del Gobierno era seguir adelante con el proyecto Conga, solo si se garantizaba la provisión de agua y se cumplía con las recomendaciones propuestas por los peritos internacionales. El anuncio presidencial generó una oleada de protestas y comunicados en rechazo de la decisión, lo que produjo divesas manifestaciones y marchas en varios lugares del país en contra del proyecto. El 24 de junio, se desarrolló una primera movilización en Arequipa y, a los pocos días del anuncio del presidente Humala, la Minera Yanacocha aceptó las nuevas condiciones para el desarrollo del proyecto.

El 1 de julio, se desarrolló, en Palacio de Gobierno, una reunión entre el presidente Humala y un grupo de 65 alcaldes de provincias y distritos de Cajamarca. Asistieron los alcaldes de Cajamarca, Celendín y San Miguel, y se ausentaron los alcaldes de Huasmín, Sorochuco, Hualgayoc y La Encañada. El Gobierno ofreció una serie de proyectos de infraestructura para el desarrollo rural, en particular proyectos de captación y derivación de agua.

Cabe agregar que el primer día del mes de julio el paro indefinido cumplió 34 días. En este contexto, una serie de eventos artísticos y simbólicos tuvieron lugar en la Plaza de Armas de Cajamarca. Al día siguiente, desfilaron delegaciones de escolares en la misma plaza. Estos dos días de calma precederían a las movilizaciones y enfrentamientos desarrollados en Celendín, Bambamarca y Cajamarca los días 3, 4 y 5 de julio. El 3 de julio, tras los primeros enfrentamientos, se decretó nuevamente estado de emergencia en las tres provincias. Esto generó una serie de detenciones de dirigentes, en la plaza central de Cajamarca. Entre las personas detenidas, se encontraba un líder cajamarquino opositor al proyecto Conga, Marco Arana, quien –además– había sido agredido por la policía. Al día siguiente y luego de un gran revuelo en los medios y redes sociales, este líder cajamarquino fue liberado.

La escalada del conflicto dejaría un saldo de cinco manifestantes muertos y varias decenas de heridos. La situación se convirtió en un tema debatido extensamente en los medios de comunicación nacionales. Intervinieron distintas personalidades, como el ex presidente Toledo así como un grupo de congresistas de Gana Perú, que pedían la renuncia del Primer Ministro. A finales de julio, se cambia al Primer Ministro y se inicia una nueva fase en el proceso de negociación entre el Estado y la oposición al proyecto Conga, siempre bajo el signo de la polarización y radicalización de las posiciones.

En el marco del estado de emergencia, se desarrollan diversas marchas y movilizaciones que se solidarizan con la columna que se opone al proyecto Conga. El 12 de julio, se desarrollan marchas en Cajamarca, Lima y Bambamarca, en la que se paseó y una “bandera ecológica” como símbolo de la lucha opositora a la actividad minera. El 20 de julio hay un paro de solidaridad con Cajamarca en Puno y Lima. Entre el 20 y el 21 se suceden una serie de actos y protestas frente a las embajadas de Perú en Madrid, París, Nueva York, Hamburgo, Bruselas y Estocolmo. El 25 de julio, líderes de la oposición al proyecto y delegaciones de ronderos participan en Lima en una marcha con la bandera ecológica. El 3 de agosto se extiende el estado de emergencia en las tres provincias de Cajamarca, que permanecen

bajo control policial. Se anuncia una serie de marchas en las provincias de Cajamarca entre el 11 y el 16 de agosto. Finalmente, el Comando Unitario de Lucha anuncia un paro de 48 horas para el 21 y 22 del mismo mes.

Como parte de las negociaciones y tras las marchas y los enfrentamientos, se acuerda generar una comisión de diálogo y facilitación –de mediación para unos y de escucha para otros–. Esta comisión estuvo conformada por los sacerdotes Salvador Piñeiro –a sugerencia del Ejecutivo– y Gastón Garatea –a sugerencia del Gobierno Regional de Cajamarca–.

Ambos sacerdotes inician, a partir del 9 de julio, una larga serie de reuniones, primero con los dirigentes cajamarquinos; luego, con los pobladores ubicados en las cercanías del proyecto (18 de julio); posteriormente, con los representantes del Estado; y, finalmente, con la empresa minera. A mediados de agosto, se propone una reunión entre representantes del Estado y el Presidente Regional. Sin embargo, este último mostró su desacuerdo y no acudió a la reunión entre los mediadores, los representantes del Estado y de la empresa.

El 19 de agosto, una encuesta publicada en el diario El Comercio –la primera a nivel regional–, que consideró a la población urbana como rural de Cajamarca, mostró que el 78% de la población estaba en contra del proyecto Conga. Con estos resultados, se evidenció que la tesis de que “existía una mayoría silenciosa en Cajamarca” en favor del proyecto minero no tenía mayor asidero.

La población continuó mostrando una clara oposición al proyecto y desafió el estado de emergencia desarrollando algunas movilizaciones y paros pacíficos. Más aún, se negaba a participar en instancias de mediación para resolver el impase. En este contexto, tanto representantes de la empresa Newmont como el nuevo primer ministro Juan Jiménez, anunciaron la postergación del proyecto, debido a la ausencia de las condiciones sociales para su desarrollo. La empresa señaló que las obras de construcción de los reservorios prometidos para el abastecimiento de agua a las poblaciones afectadas no serían canceladas.

Una semana después de estos anuncios, el presidente de la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía (SNMPE) declaró que la postergación del proyecto Conga no afectaría la inversión minera de otros proyectos. En tanto, el representante de la Plataforma Interinstitucional de Celendín declaró que la construcción de los reservorios suponía la vigencia del proyecto Conga, por lo que continuarían en su plataforma de lucha hasta que el proyecto se cancele definitivamente. En medio de esta situación, el 24 de agosto, se crea el Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (SENACE) cuya labor, desde el Ministerio del Ambiente, implica la supervisión de los EIA de los proyectos mineros.

5. Las razones del conflicto Conga: posiciones y temas en juego

Posiciones frente a la minería en Cajamarca

A riesgo de simplificación y de ser excesivamente esquemáticos, se puede identificar tres conjuntos de percepciones y posiciones respecto de la minería en Cajamarca y su rol en el desarrollo regional. Cada una de ellas supone, en efecto, matices y posiciones específicas que marcan diferencias y que muestran la complejidad del fenómeno. Además, debe tenerse en cuenta que, durante el desarrollo del conflicto, tienden a ser visibles únicamente las posiciones opuestas, los que están a favor o en contra del proyecto, y se deja de lado aquellas posiciones intermedias que buscan alternativas al conflicto.

Posiciones a favor de la actividad extractiva en Cajamarca

Las posiciones favorables a la minería en Cajamarca provienen principalmente de instituciones y personas vinculadas al desarrollo de la actividad extractiva tanto en las operaciones (trabajadores de las empresas mineras, contratistas o personas vinculadas comercialmente a las mismas) como en las actividades complementarias a la misma. Esto incluye las organizaciones no gubernamentales (ONG) vinculadas a proyectos de desarrollo que se desenvuelven bajo el auspicio de las empresas o sus asociaciones (como el Grupo Norte y la Fundación los Andes de Cajamarca - ALAC). También, se cuentan entre ellas instituciones de producción y comercio de Cajamarca, como los agremiados en la Cámara de Comercio y Producción de Cajamarca, además de personalidades y agentes políticos vinculados a partidos como el APRA y el fujimorismo e, incluso, a algunos movimientos regionales.

Para este conjunto de actores, la minería es necesaria pues genera movimiento económico y permite o permitirá, en el futuro, el salto necesario para convertir a Cajamarca en una región desarrollada. Esta contribución se expresaría, en primer lugar, en los ingresos que la actividad minera suministra al Estado central, al Gobierno Regional y a las municipalidades por concepto de canon y regalías; lo que supone una base económica insustituible para el desarrollo de Cajamarca. Así, el aporte a Cajamarca se mide en términos de la inversión y los ingresos que genera la actividad minera por los aportes al Estado.

Según las estimaciones de representantes del Grupo Norte, la presencia de la minería ha favorecido y contribuido en la provisión de servicios e infraestructura en Cajamarca. Por ejemplo, se ha construido vías de comunicación, desarrollado proyectos productivos (en áreas de influencia de los proyectos mineros) y mejorado los servicios de salud y, sobre todo, de educación. Además del apoyo en áreas rurales, la actividad minera ha permitido la construcción del nuevo hospital de Cajamarca y mejora de servicios educativos que no existían en Cajamarca. Por todo ello, el Grupo Norte estima que existe una contribución al desarrollo regional más allá de la actividad extractiva y los ingresos que genera al fisco.

En el desarrollo productivo, se exhibe una serie de pequeños proyectos de innovación tecnológica, capacitación y apoyo a cadenas productivas entre poblaciones campesinas en las inmediaciones de las explotaciones de la Minera Yanacocha y Goldfields en Hualgayoc. Según sus voceros, las empresas mineras habrían pasado por un proceso de aprendizaje que les permite una actuación más efectiva para la acción del desarrollo, particularmente local.

Además, cabe señalar que existen diferencias sobre la forma de hacer y entender el desarrollo entre las empresas mineras. Las nuevas operaciones mineras (Goldfields y Lumina) buscan distanciarse de las prácticas desarrolladas a lo largo del tiempo por Yanacocha. Según sus discursos, sus operaciones son más respetuosas del ambiente y, en especial, consideran de suma importancia el buen trato y las buenas relaciones con la población.

Complementariamente, miradas como la de empresarios y comerciantes agremiados en la Cámara de Comercio y Producción de Cajamarca asumen que la actividad minera genera una serie de encadenamientos económicos y productivos que benefician a la región, en términos de la generación de servicios y provisión de productos. Para estas posiciones la actividad minera es en sí misma desarrollo, pues aporta empleo, ingresos, tecnología y movimiento comercial. De ahí que se pueda afirmar que, con la llegada de la actividad minera, Cajamarca ha sufrido un proceso de transformación: de una ciudad atrasada y aislada a una ciudad con mayor dinamismo y recursos.

Un aspecto importante es que quienes consideran la minería una actividad necesaria para el desarrollo suelen defenderla como una opción inevitable, es decir, como un “mal necesario”. Aún cuando no siempre se formula en estos términos, algunas opiniones refieren a la necesidad de la minería como actividad que aporta recursos para el desarrollo regional. Agentes vinculados a proyectos de desarrollo y al desarrollo rural e, incluso, algunas autoridades locales, estiman que la minería aporta recursos imprescindibles que no podrían ser conseguidos a partir de otras fuentes. La minería tendría que ser tolerada y se deben establecer mecanismos de convivencia porque es necesaria e inevitable. Para estos actores, el reto es aprovechar la oportunidad para generar procesos y actividades de desarrollo “libres de minería” para el futuro, que permitan multiplicar las alternativas de desarrollo de la región.

Como colofón de este proceso y de estas posiciones, para quienes las proponen en sus formas más extremas, Cajamarca es ante todo una “región minera” que necesita crecer, promover y desarrollar el conjunto de proyectos que ya están en marcha, además de otros que deberían ser desarrollados en los próximos años. Para estas posturas extremas, la actividad minera debería crecer significativamente en la próxima década.

Posiciones críticas y contrarias al desarrollo de la actividad minero-extractiva

En contrapartida, otros actores rechazan las actividades extractivas por razones diversas relacionadas con el sentido común; con matices conservacionistas de protección ambiental, de rechazo a una expansión que –aparentemente– carece de mecanismos de control, y con posiciones de tipo ideológico-políticas. Estas visiones son diversas y se reparten de manera desigual entre pobladores urbanos y rurales, según su lugar de residencia, su nivel de articulación gremial y política así como el nivel de información que manejan. Constituyen, además, en términos generales, posiciones que coinciden con el sentido común de la población, por lo que circulan con mucha facilidad, y resultan sumamente creíbles y verosímiles. Dentro de estas posiciones, podemos identificar una serie de discursos o posiciones, que se agrupan bajo el paraguas común de la oposición a la actividad minera que, según sea el caso, subrayan un aspecto particular para justificar su negativa. A continuación, revisamos los argumentos más destacados.

La minería como pérdida social. Para los pobladores urbanos de los barrios, no articulados con la actividad comercial del centro, migrantes del interior del departamento, representados en juntas vecinales y organizaciones como las rondas urbanas, la minería es una actividad externa, que deteriora el entorno social y afecta las condiciones de vida de la población. Todas estas versiones refieren al pasado de la ciudad, a los años anteriores a la mina, cuando Cajamarca era una ciudad tranquila, apacible, acogedora y segura. Para ellos, la minería ha generado una serie de efectos indeseables, como la llegada de población externa, que no respeta las costumbres locales; el incremento de bares y burdeles, por la demanda que genera el trabajo minero y, a su vez, la abundancia que este implica; y, la inseguridad en las calles, que deriva de los dos aspectos anteriores. A todo ello, se suma un incremento sensible del costo de vida, en particular en rubros como la vivienda, el transporte y los servicios, que afecta las economías de la población ajena a la actividad extractiva.

Una variante de esta visión refiere a las brechas económicas y sociales que se vienen generando entre los pobladores de Cajamarca, incluso en el seno de familias cuyos miembros adoptan posiciones divergentes frente a la actividad minera. El pueblo de Cajamarca, que se concibe a sí mismo como una unidad, estaría viendo debilitada su fortaleza e integración por efecto de la presencia de la minería. En consecuencia, hoy, se ve como un pueblo dividido y enfrentado.

La minería como competidora y acaparadora de recursos. El segundo discurso contra la actividad minera se refiere a la competencia y “acaparamiento” de recursos por parte de las empresas mineras. Estas últimas compran y acaparan tierras, lo que afecta a las poblaciones vecinas a las operaciones, ya que sus habitantes deben migrar de las zonas rurales a las ciudades y esto los obliga a dedicarse a actividades para las que no están preparados. Además, la empresa utiliza el agua que es un recurso escaso y esto deja a la población rural colindante como a la población de la ciudad de Cajamarca desabastecidos y, por ende, con limitaciones para cubrir sus necesidades básicas. Para terminar, quienes revisan los mapas de las concesiones tienen una percepción “gráfica” del tema: la minería aparecería como omnipresente sobreponiéndose y desplazando buena parte de las actividades a las que se dedica la población, por lo que muchos se consideran “potencialmente afectados”, puesto que ya no podrían desarrollar sus actividades en el futuro.

La minería como ambientalmente indeseable. Las consecuencias del acaparamiento de recursos, pero –sobre todo– la condición predatoria de la actividad minera genera efectos ambientales negativos. Por ello, es enemiga de los procesos de conservación, ya que genera un deterioro del ambiente: la minería ha producido la desaparición de lagunas en las partes altas; ha dañado la vida silvestre, al acabar con la vida en los ríos y arroyos; ha perturbado el desarrollo normal de los ciclos climáticos, dado que genera polvo tóxico y contamina con desechos químicos su entorno; a su vez, ha contaminado los acuíferos y, en general, ha afectado la vida humana.

Una posición extrema acusa a las empresas mineras de haber perjudicado la salud de la población por la presencia de minerales y elementos contaminantes en los arroyos de las zonas rurales como en los sistemas de agua de la ciudad. Una vertiente campesina de esta posición se refiere a la condición de la minería como “contaminante” en el sentido más amplio y ontológico. Más que una contaminación relacionada con la existencia (o ausencia) de sustancias o micro organismos en el agua o el ambiente, se apela al hecho de que la presencia de la mina contamina la vida social, al modificar las relaciones entre

el hombre y la naturaleza, e incluso entre los propios seres humanos. En un sentido más amplio, la sola presencia de las empresas contamina la sociedad, de lo que se deriva una serie de perjuicios hacia las personas y la naturaleza.

La minería como ineficiente para generar desarrollo. Un discurso-percepción bastante destacado por informantes de diversa procedencia y nivel educativo, que –de alguna manera– condensa y sirve de colofón a varias de las anteriores, refiere al “fracaso” de la minería como motor del desarrollo regional: “18 años de minería y aún hay pobreza” o “18 años de minería y no se ve el desarrollo”. Estas lecturas hacen un balance de los cambios experimentados en las dos últimas décadas por la presencia de la minería en comparación con una imagen ideal de desarrollo que no está completamente formulada, pero que se refiere a bienestar, servicios y –sobre todo– ausencia de pobreza. Estas posiciones construyen una suerte de contra discurso opuesto a las visiones desarrollistas que enfatizan la necesidad de la minería para el desarrollo regional. Así, “18 años de minería sin desarrollo” es un fuerte slogan y argumento contras las actividades extractivas. Se trata de un discurso que proviene tanto de la población campesina como de sectores académicos e intelectuales, y que convence a parte importante de la población cajamarquina.

La minería como enclave poco integrado en la región. Finalmente, la minería aparece como “separada” de otros procesos sociales. La actividad minera no termina de integrarse en los procesos de desarrollo ni en la sociedad cajamarquina, lo que genera un circuito paralelo y separado. Ello se expresaría, por un lado, en la circulación de productos importados del exterior y consumidos de manera exclusiva por el personal de la empresa, y, por otro, en la ausencia de relaciones interpersonales con los trabajadores de la misma. Estas posiciones no se oponen necesariamente a la actividad minera en sí sino al hecho de que esta genera una separación entre la economía local y la economía minera, y –sobre todo– entre los cajamarquinos. Esto se expresa en la capacidad de consumo de la población, lo que deriva en conflictos y tensiones que surgen, incluso, al interior de los núcleos familiares. Según estas visiones, existiría, de un lado, una Cajamarca articulada en torno a la minería excluyente y, de otro, una Cajamarca poco beneficiada y, más bien, perjudicada en su calidad de vida por la actividad extractiva. La actividad minera aparece, así, como generadora de diferencias y de diferenciación social en una sociedad que hasta hace poco se concebía a sí misma como relativamente homogénea (más allá de las diferencias entre zonas urbanas y rurales).

Posiciones reflexivas y dialogantes respecto de la minería y su rol en Cajamarca

Un tercer grupo de preocupaciones y discursos sobre la minería son menos enfáticos sobre la conveniencia o no de esta actividad.

El primer y principal punto de debate es la discusión sobre el rol que juega la minería en el desarrollo regional. Sin cerrarse a toda actividad minera, desde esta posición, se entiende que esta actividad debería tener un lugar acotado y concertado, a diferencia de la situación actual, caracterizada por un crecimiento desordenado sin mayores restricciones y controles. Se cuestionan los actuales mecanismos de otorgamiento de concesiones y se entiende que la minería debería ser considerada como uno –pero no el único– de los motores del desarrollo regional en Cajamarca. Ciertamente, uno de los roles asignados a la minería en un proceso de desarrollo es proveer de recursos que no se pueden conseguir por otras vías. Por lo tanto, no se busca eliminar la minería sino regularla para que se desarrolle en armonía con los otros sectores productivos.

Un segundo tema, no de menor importancia, refiere a las necesidades de conservación de los recursos y la preservación del medio ambiente. Se entiende que parte de las prioridades del desarrollo es preservar los recursos susceptibles de ser amenazados por la expansión minera, sobre todo si se carece de una regulación adecuada. En este marco, se piensa en la necesidad efectiva de conservar ciertas áreas libres de cualquier actividad extractiva. Parte de la misma preocupación es asegurar algunos recursos considerados escasos, como el agua, promoviendo un reparto más equitativo de estos y, en todo caso, favoreciendo las necesidades de la población y la producción agropecuaria campesina.

Un tercer tema se relaciona con la necesidad de fortalecer los mecanismos de participación de la población en la determinación de su desarrollo. Uno de los principales cuestionamientos a la minería es la ausencia de mecanismos que garanticen la participación de la población en la decisión sobre el otorgamiento de concesiones y el desarrollo mismo de los proyectos. Un buen ejemplo de esa situación es la manera como se aprueban los EIA en general y el caso Conga en particular.

Finalmente, muchos se preguntan sobre el nivel de actuación que debería tener el Estado y el rol que deberían jugar, por ejemplo, los Gobiernos Regionales y Locales. La ausencia de ámbitos formales de acción e incluso de negociación con las empresas sobre los proyectos mismos y la necesidad de crearlos podrían ayudar a sentar las bases de una mejor interacción entre el Gobierno Regional –encargado de promover el desarrollo– y los agentes económicos, estableciendo, por ejemplo, instancias de concertación o negociación alrededor de temas como generación de renta, eslabonamientos económicos así como respecto del rol que le puede competir a la minería en una estrategia mayor de desarrollo regional.

Estos puntos de vista, defendidos por diversos actores, como agentes de la sociedad civil, del Estado y de las propias empresas, no tienen –en efecto– mucha cabida en los espacios de debate, y, menos aún, en el marco del desarrollo y polarización del conflicto.

Lecturas cruzadas: ¿quiénes y por qué están a favor o en contra?

Una lectura de conjunto de los argumentos y posiciones podría resumirse de la siguiente manera:

Un primer grupo estaría conformado por quienes están a favor del proyecto, que –como hemos visto– conciben la actividad minera como expresión y generadora de desarrollo al permitir el surgimiento e servicios conexos; propiciar la expansión de la economía regional; proveer de recursos como de infraestructura que inciden indirectamente en la provisión de servicios sociales y, por tanto, en el mejoramiento de las condiciones de vida de los pobladores. A su vez, desde esta perspectiva, la minería representa un foco de modernidad y modernización de la sociedad de Cajamarca, ya que no solo la convierte en el país en una región próspera y civilizada, sino que le permite integrarse al mundo. En el marco de esta visión que favorece el proyecto, están los funcionarios de las empresas mineras y sus contratistas, la asociación Los Andes, el Grupo Norte, la Cámara de Comercio, entre otros sectores de servicios en Cajamarca. También, encontramos a los pobladores de los caseríos que, según la propia empresa minera, conforman la zona de influencia directa del proyecto, así como a algunas autoridades municipales.

Los defensores del proyecto Conga y del desarrollo minero en Cajamarca proponen y promueven un esquema de desarrollo sustentado en una “minería responsable”. Al respecto, se considera que la actividad minera es, hoy en día, tecnológicamente avanzada, sujeta a controles de calidad lo que la

hace ambientalmente responsable. En otras palabras, se mueve dentro de los márgenes establecidos internacionalmente respecto de temas de contaminación y tiene controles de seguridad y calidad reguladas por estándares internacionales. Esta minería es generadora de recursos y, por extensión, se constituye en un motor de la economía regional por los eslabonamientos que genera y por los impuestos que paga, dado que estos permiten el desarrollo de obras desde el Estado. Asimismo, emprenden acciones de Responsabilidad Social Empresarial en beneficio de la población y la sociedad. Para todos ellos, la minería ha contribuido significativamente al desarrollo de Cajamarca y lo seguirá haciendo. Además, en cuanto al recurso agua, el proyecto no solo no afectará la dotación existente de esta sino que la incrementará.

Un segundo grupo estaría conformado por quienes se oponen al proyecto arguyendo que la minería no ha generado desarrollo en Cajamarca, sino que compite y acapara recursos escasos; perjudica la dotación de agua; deteriora y contamina los recursos existentes; daña catastróficamente el ambiente; incrementa el costo de vida y la inseguridad; y genera inequidad y desigualdad en la distribución de la riqueza. Por tanto, los perjuicios de la actividad minera serían superiores a los beneficios que supuestamente ofrece. En este contexto, se ubican los grupos de inclinación ecologista o de izquierda; trabajadores agremiados o sindicalizados en actividades no mineras; población urbana y rural campesina y rondera; sociedad civil cajamarquina organizada, como técnicos y personal de ONG dedicadas a actividades de promoción del desarrollo; y el Gobierno Regional.

Para estos grupos, la minería no ha aportado significativamente al desarrollo de Cajamarca. Más bien, se expande por la ausencia de regulación del Estado y sin consultar a las poblaciones. Señalan, además, que los análisis técnicos y participativos sobre el manejo del territorio excluyen a la actividad extractiva como alternativa para el futuro de Cajamarca, pues la minería es contaminante y afecta sensiblemente el ambiente. Por último, argumentan que el desarrollo de la minería genera competencia por los recursos y limita considerablemente las posibilidades de construir otras formas más sostenibles de desarrollo para Cajamarca.

Un tercer grupo, que está básicamente conformado por algunas instancias organizadas de la sociedad civil, académicos y ONG, consideran el desarrollo de la actividad minera como un mal necesario que debe generar recursos para impulsar el desarrollo de Cajamarca. No se oponen, necesariamente, a toda actividad minera pero piensan que el problema actual radica en que no se desarrolla como es debido, tanto por falta de regulación y control de parte del Estado como –y sobre todo– por la inexistencia de un debate real sobre las posibilidades y limitaciones de un desarrollo en Cajamarca que contemple la articulación de diversas actividades. Tal y como se viene desarrollando, la actividad minera genera beneficios desiguales y mal distribuidos entre la sociedad cajamarquina, lo que genera inequidad. A su vez, ni siquiera la inversión para el desarrollo es dirigida como es debido.

En alguna medida, quienes se muestran a favor del proyecto y quienes se colocan en posiciones más neutras, que establecen condiciones para el desarrollo del proyecto minero, se caracterizan por subrayar la rentabilidad, la inversión y las ganancias a corto plazo y, hasta cierto punto, a mediano plazo. En cambio, quienes tienen una mirada más crítica y opositora al proyecto proponen otras formas de desarrollo (más tradicionales o posmodernas) y en visiones de sostenibilidad a largo plazo.

El desarrollo de los acontecimientos y el desenlace momentáneo del conflicto Conga muestran que, en Cajamarca, las visiones contra el proyecto minero terminaron siendo mayoritarias frente a las posiciones que están a favor. Las encuestas realizadas sobre el proyecto Conga permiten advertir la evolución de la opinión pública entre los años 2011 y 2012.

A nivel urbano, la encuesta de Apoyo de noviembre de 2011 reportó que el 56% de la opinión pública urbana nacional estaba de acuerdo con las protestas por el proyecto y que sólo un 34% las desaprobaba. Además, 40% de la población concebía las movilizaciones como un legítimo reclamo ciudadano, otro 40% pensaba que respondían a intereses de grupos particulares y 9% a ambas razones. (Ipsos Apoyo, 2011).

Respecto de la continuidad del proyecto, durante varios meses, la opinión pública se mostró dividida. En enero de 2012, 45% de la población urbana nacional pensaba que el proyecto se suspendería; 27%, que se iniciaría en el año; y 14%, que se cancelaría) (Ipsos Apoyo, 2012a). En abril, el 54% de la población urbana se mostraba de acuerdo con el resultado del peritaje y el 61% pensaba que el conflicto y las protestas se debían resolver mediante el diálogo –17% se mostró partidario del estado de emergencia; y 15%, de solucionar el conflicto cediendo a las demandas de la población– (Ipsos Apoyo, 2012b). El 51% pensaba que el Gobierno debía cumplir el contrato y apoyar el proyecto; y el 35%, que debía ceder a la población y cerrarlo (Ipsos Apoyo, 2012b). Las encuestas de la empresa GFK mostraron resultados similares: 54% a favor del proyecto y 36% en contra, cinco puntos menos que en marzo.¹⁸

Hacia junio, conocidos los resultados del peritaje, la opinión pública urbana nacional a favor del paro había disminuido (39%), en tanto que más de la mitad estaba en contra de las protestas (53%). Según Apoyo, se pensaba que el proyecto afectaba al país (87%) y que debía seguir considerando las observaciones del peritaje (57%). Solo 19% pensaba que el proyecto debía cerrarse (Ipsos Apoyo, 2012c). La encuesta de Datum registró datos semejantes: 60% a favor del proyecto y 29% en contra.¹⁹ En tanto, GFK registró 49% a favor del proyecto y 37% en contra.²⁰

En julio, según Apoyo, la opinión respecto de la continuidad del proyecto se mantenía (56%), pero crecía el grupo de quienes pensaban que el proyecto debía cerrarse (35%); además, 60% pensaba que el proyecto continuaría; y 28%, que se cancelaría. Aunque el 62% estaba de acuerdo con la mediación, sólo 36% pensaba que se llegaría a un acuerdo, mientras que 30% pensaba que no se lograría (Ipsos Apoyo, 2012d).²¹

Finalmente, la encuesta publicada el 19 de agosto por el diario El Comercio, la primera a nivel urbano y rural de Cajamarca, muestra definitivamente que buena parte (78%) de la población cajamarquina estaba en contra del proyecto. En el ámbito rural, la desaprobación era incluso mayor (83%). Además, la mitad de los encuestados consideraba que la minería no contribuye al progreso y 74% que trae más perjuicios que beneficios. Cabe agregar que 36% respondió que podría cambiar de opinión bajo determinadas condiciones²², 42% tiene una opción definitiva contra el proyecto y 15% se declaró a favor.²³

18 Diario La República, 2 mayo 2012.

19 Diario Gestión, 15 junio 2012.

20 Diario La República, 24 junio 2012.

21 Ipsos Apoyo. Opinión data, julio 2012, N155.

22 Algunas de las condiciones señaladas fueron que la empresa prometa no contaminar, que se garantice el agua, que sea supervisada por el Estado, que haya más beneficio para la región, que se dé apoyo y beneficios directos a los involucrados, y que otra minera lleve a cabo el proyecto.

23 Diario El Comercio, 19 de agosto del 2012.

Temas críticos: la materia del conflicto. Percepciones y hechos

Detrás de todo conflicto existen una serie de factores relacionados entre sí que nos remiten a un corto inventario de temas poco definidos o frente a los cuales hay intereses y pareceres que colocan a los agentes sociales locales y extra locales en canchas opuestas respecto de la solución para dichos dilemas. El inventario general de dichos factores es conocido y ha sido analizado para el caso de una serie de conflictos mineros en el país (De Echave et al., 2007); sin embargo, cada caso de conflicto plantea una combinación específica de factores que es necesario analizar para cualquier ejercicio de comprensión del proceso.

El caso Conga tiene múltiples aristas y creemos que su explicación requiere del análisis de una serie de problemáticas que encuentran en el caso un leitmotiv de expresión y que –por las características del conflicto desplegado– van todas ellas “más allá de Conga”. Es decir, nos remiten a problemáticas que traspasan la definición respecto de la conveniencia o no de desarrollar el proyecto específico materia de la disputa. En otras palabras: “Conga va” o “Conga no va” son expresión de una serie de otras tensiones que tienen su explicación fuera del propio caso, que cumple el rol de catalizador y medio de expresión de estas otras tensiones (e intereses) en juego.

La lista es bastante larga pero creemos que los principales temas en disputa se remiten a cinco grandes campos de explicación, que son suficientes para entender el desarrollo del conflicto, sus características y lo que se pone en juego con el proyecto Conga. Estos temas son: 1) la disponibilidad del recurso agua; 2) las lógicas y proyecciones del desarrollo minero en Cajamarca; 3) las lógicas y procesos ambientalistas-conservacionistas en la región; 4) los temas y urgencias del desarrollo local y regional; y 5) las disputas políticas regionales y nacionales.

El agua como motivo

El principal tema en los discursos de oposición (y defensa) alrededor del proyecto Conga se refiere a la afectación de las fuentes de agua y al hecho de que el planteamiento original del proyecto supone la afectación de cuatro lagunas, dos de ellas por el tajo de la mina y las otras dos por ser utilizadas como botaderos de desmontes. Buena parte de las movilizaciones y protestas han tenido como escenario las lagunas (en particular la laguna Perol) y, tras el primer gran paro regional, la movilización nacional fue convocada a la gran Marcha del Agua. Se utilizó, así, el recurso del agua como tema unificador de la protesta y como metáfora de la movilización. De otro lado, los defensores del proyecto también enfatizaron la protección del recurso, señalando que los reservorios ofrecidos tendrán más capacidad que el agua almacenada en las lagunas. En tanto, entre algunas de las sugerencias del Ministerio del Ambiente se recomendaba –como luego lo hicieran también los peritos internacionales– afectar solo dos de las lagunas.

Detrás de todas estas discusiones está el grado de afectación en las fuentes de agua, tanto en la cantidad como en la calidad del recurso, lo que generó una serie de discusiones sobre la disponibilidad total del recurso hídrico en Cajamarca. Los opositores de la mina transmitieron el mensaje de que no había suficiente agua, que este recurso se está agotando, que las empresas consumen buena parte del agua disponible y que contaminan la que baja de las zonas de explotación hacia las comunidades y, en última instancia, hacia la ciudad. Los defensores del proyecto señalaban, en cambio, que había suficiente agua para todos, que la empresa recicla su agua y que cuida la calidad del agua que sale de

sus operaciones de manera que se mantiene bajo índices aceptables que cumplen con las normativas y estándares nacionales.

Sin entrar en detalles técnicos sobre la abundancia o no del recurso en la región, nos parece importante mostrar porqué y cómo este es un discurso movilizador y verosímil más allá de las explicaciones técnicas sobre la disponibilidad y abundancia de agua en Cajamarca. Comenzaremos con las explicaciones sobre la disponibilidad de agua y, luego, los argumentos sobre la escasez. Y para ello, distinguiremos entre agua “rural” y “urbana”.

Los argumentos respecto de la escasez del agua destinada a usos agropecuarios y a consumo humano en áreas rurales, se formulan a partir de lo que podríamos llamar las experiencias de “contaminación” y de “escasez”. A lo largo de la historia de las operaciones de Minera Yanacocha se han sucedido una serie de acusaciones por contaminación de las aguas de regadío, generalmente asociadas a denuncias por enfermedad, y muerte de animales y peces. En los últimos cuatro años, se han sucedido acusaciones por contaminación de aguas en los caseríos de Quishuar Corral (2008), Tual (2010) y Aliso Colorado, Llagamarca y Huambocancha (2011). Más allá de la certeza de dichas acusaciones, se trata de discursos que buena parte de la población rural de Cajamarca y otras zonas del país cree, sobre todo por los flujos de agua y los cambios en su color. Otro tanto sucede con las acusaciones y denuncias por escasez de agua, que, en los últimos cuatro años, generó medianos conflictos con algunos caseríos que se consideran afectados y que aducen haber experimentado una disminución en su dotación de agua: La Ramada sostuvo un largo litigio con Yanacocha (2008-2012), finalmente, fallado a favor del caserío por la Autoridad Autónoma del Agua de Cajamarca; Huambocancha sostiene un litigio similar, que combina dotación de agua y contaminación (2008-2012) aún sin resolver, mientras que el caserío se abastece de agua de cisterna. En el año 2011, tres caseríos del distrito de Baños del Inca acusaron a minera Yanacocha por la disminución del agua de regadío de sus canales. Está claro que para la población rural, cualquier alteración o disminución del agua de riego disponible para la población y sus actividades cotidianas es atribuido indefectiblemente a la actividad de la Minera Yanacocha.

Según los expertos presentados por la empresa, los estudios realizados señalan que en Cajamarca hay abundancia de agua. El agua de Cajamarca provendría mayoritariamente de la lluvia, que es relativamente abundante. Si el agua proviene de las precipitaciones su espacio de captación y formación no son las cabeceras de cuenca sino ámbitos más amplios en estas. El agua disponible en Cajamarca provendría tanto del agua acumulada en las cabeceras como del conjunto de humedad y lluvias captadas a lo largo de las cuencas hídricas. Según estas versiones, el problema de Cajamarca no sería entonces la disponibilidad absoluta de agua sino la circunstancia que la mayor parte de ella no es suficientemente retenida, por lo que el 70% del agua se escurre río abajo. Las lagunas actualmente existentes no serían mecanismos eficientes para dicho proceso por lo que los reservorios son una mejor solución. Ellos garantizarían retener parte del agua que actualmente se pierde: por ejemplo, las lagunas de la zona del proyecto Conga retienen 1,4 millones de metros cúbicos en tanto que los reservorios garantizarían 3,2 millones cúbicos.

La principal apuesta de los defensores de la actividad minera es la construcción de reservorios que capten y acumulen el agua. Según ellos, los reservorios podrían almacenar y retener una dotación de agua incluso mayor de la que se dispone por medios naturales. Parte de las propuestas deslizadas

por los representantes del proyecto Conga consistían en reemplazar las lagunas por una serie de reservorios, que comenzando con el de Chuailguagón, garantizarían la reserva hídrica. Antecedente directo es el reservorio de San José, construido entre 2007 y 2008, sobre una superficie de 27 hectáreas en un antiguo tajo de mina y con capacidad para seis millones de metros cúbicos de agua. Inaugurado en abril de 2008, Alan García, recibió un premio a la responsabilidad ambiental. Sin embargo, en marzo de 2012, el congresista Rimarachín y, posteriormente, el Presidente regional de Cajamarca denunciaron que el reservorio estaba en desuso desde fines del 2011 —algunas voces señalaron que ya desde varios años atrás y que tenía fallas estructurales por su cercanía a la explotación minera. El hecho fue constatado ante lo que Minera Yanacocha respondió señalando, primero, que el reservorio se usaba solo en épocas de desabastecimiento de agua y, luego, que estaba vacío por mantenimiento. En cualquier caso, la “inestabilidad” de la provisión de agua en el reservorio dejó serias dudas sobre la viabilidad técnica de reemplazar las lagunas con este tipo de infraestructura.

Sin embargo, los reservorios siguen siendo defendidos como solución por la empresa. Con ellos, la operación minera no solo no sería un competidor por el agua sino que por el contrario contribuiría a aumentar la dotación hídrica actualmente existente. Además, las operaciones mineras no afectarían mayormente la disponibilidad actual de agua, pues su demanda sería limitada al trabajar en un circuito cerrado y controlado, reciclando el agua. Al contrario, la mina dejaría libre agua excedente, que siendo tratada convenientemente, incrementaría el agua disponible para el consumo humano o actividades agropecuarias.

Del lado del agua de uso urbano, los problemas son básicamente los mismos, aunque tienen como telón de fondo el desabastecimiento de agua en la ciudad de Cajamarca. Al respecto, en los últimos años, se han sucedido acusaciones por contaminación del agua potable (1998, 2010), señalando la presencia de arsénico y metales en la misma, pero sobre todo, se señala la afectación a la dotación del agua potable en la ciudad. Veremos ambos temas por separado.

En julio de 2010 y agosto de 2011, la SEDACAJ raciona la dotación de agua en la ciudad; en septiembre de 2011, la prensa local y nacional hacen eco de una acusación contra Minera Yanacocha a la que se responsabilizaba por la “desaparición” del río Grande, el principal afluente que abastece a la ciudad. Se señalaba que el agua era capturada por la mina, que luego la devolvía por medio de unas tuberías al cauce principal. Ahí, era captada recién por SEDACAJ para su tratamiento y abastecimiento de la ciudad. Ante las acusaciones, se genera una movilización —visita a la zona señalada, constatándose, fuera de toda duda, la autenticidad de las acusaciones. Esta evidencia ha sido señalada por varias personas entrevistadas, como el presidente de las rondas urbanas, que habiendo constatado las tuberías con sus propios ojos “nadie le puede engañar”—señaló.

El problema del desabastecimiento de agua así como la percepción y las acusaciones sobre la contaminación del agua potable en la ciudad de Cajamarca se correspondería con una situación estructural más compleja que remite a los problemas de provisión de servicios de una ciudad en crecimiento. Según la información proporcionada por el gerente de SEDACAJ, parte del problema proviene de la circunstancia de que la demanda de agua de la ciudad de Cajamarca es aproximadamente de 340 litros/segundo en tanto que la oferta actual sería de 240 litros/segundo. Aún así, dado que la demanda no es constante, estas limitaciones podrían paliarse de haber una mejor

distribución del agua potable, que –según nos señalan– tiene además de limitaciones en la cantidad, también dificultades en la transmisión del agua. En consecuencia, existe un importante déficit de infraestructura en Cajamarca.

SEDACAJ cuenta con dos plantas de tratamiento: El Milagro (abastecida con agua de los ríos Grande y Porcón, con una salida promedio de 135 a 150 litros por segundo) y Santa Apolonia (abastecida por el río Ronquillo, con una salida de 90 litros por segundo); distribuye el agua por 5 redes de distribución, con tuberías caudales entre 6 y 16 pulgadas. Tiene una serie de déficits precisamente en la interconexión del sistema, en las redes de distribución, además de las fuentes de captación de agua. A pesar del retraso en las inversiones, se supone que están en marcha convenios y proyectos para responder al déficit de agua en los próximos años. Entre ellos, algunos son de almacenamiento y distribución. Pero, en un futuro, se piensa en un proyecto de captación de agua en el río Chonta. Para ello, se han realizado negociaciones con la cooperación japonesa (JICA) pero también un acuerdo con la Fundación Los Andes de Minera Yanacocha, firmado en marzo de este año.

Para los técnicos de SEDACAJ, el problema de la contaminación y calidad del agua responde a otros condicionantes y está relacionado por un lado con los estándares de calidad del agua (relativos a presencia de minerales pero también de materia orgánica), así como la apariencia de la misma (turbidez). Al respecto, SEDACAJ reconoce que con la anterior administración hubo algunos problemas con la calidad del agua, aunque siempre dentro de los estándares aceptables. El problema habría derivado de las dificultades, por falta de personal y recursos, para registrar las variaciones de la calidad del agua en la fuente de captación: frente a ellas, el tratamiento estándar de potabilización podía no lograr los resultados esperados. Los técnicos de la empresa municipal de tratamiento de agua señalan que Minera Yanacocha tiene un reservorio de agua por encima del nivel de captación, en el cual trata el agua antes de volverla a soltar en el sistema; además, este proceso supone un trabajo de normalización para que el punto de captación de SEDACAJ reciba un flujo de agua uniforme y regular, lo que le permite desarrollar eficientemente el proceso de potabilización necesario. Desde el punto de los técnicos y funcionarios responsables del sistema de agua potable, el “efecto Yanacocha” produce el resultado contrario al de la creencia popular, contribuyendo con el abastecimiento de agua de la ciudad. Pero la creencia es muy fuerte, y así, pobladores del distrito de Baños, cuyo abastecimiento de agua no depende de las mismas fuentes que la ciudad, atribuyen la escasez de agua experimentada a principios de año también a la Minera Yanacocha, aunque aparentemente haya tenido otro origen.

Así, el tema de la disponibilidad general del agua comprende visiones absolutamente contrapuestas. Ambas son irreconciliables y aunque su solución podría, en principio, depender de estudios técnicos que le den mayor sustento a alguno de los argumentos señalados, lo cierto es que la legitimidad de estos mismos estudios también está en disputada; por ello, el informe de los peritos no logrará zanjar definitivamente la cuestión del agua.

Un balance rápido podría señalar que en el tema de agua se confrontan explicaciones técnicas versus explicaciones del sentido común, aplicables ambas a las dos partes en disputa. El Gobierno nacional y sus representantes, en sus declaraciones y sus actos, defienden la necesidad de un peritaje “técnico” para mostrar la dimensión “objetiva” de la afectación y proponer alternativas “racionales”. Para ellos, el problema sería la falta de información o la desinformación interesada; su sentido común les dice

que las poblaciones locales no pueden comprender las complejidades del problema y sus soluciones: la población está básicamente desinformada y sin los suficientes elementos técnicos para entender la real dimensión del fenómeno. Sin embargo, esta lectura es incompleta e imperfecta.

De otro lado, la escasez de agua es la experiencia cotidiana de buena parte de la población cajamarquina del campo y de la ciudad. En efecto, esta realidad es un hecho y no solo un tema de sentido común. Se trata de información de primera mano por lo que los informes “técnicos” o peritajes externos que reportan abundancia, además de exóticos, se contradicen con lo que les indican sus propios sentidos.

Y, sin embargo, las razones de los grupos de oposición al proyecto refieren a un problema de otra naturaleza. Su defensa de las lagunas se basa en otros argumentos que van más allá de la “contabilidad” del recurso. Desde su perspectiva, el proyecto afectará no solo la disponibilidad absoluta del recurso sino las funciones del ecosistema. Basándose en informes de algunos expertos, refieren a la utilidad del recurso agua al menos en un par de ámbitos diferentes: de un lado, la funcionalidad de las lagunas en el sistema de agua del subsuelo, que sustenta afloramientos y disponibilidad de agua en zonas más bajas de la cuenca; de otro, la generación de un ecosistema de bofedales y páramos, que es el sustento de parte de la actividad ganadera en las zonas altas de Cajamarca. Así, no se trataría únicamente de un problema de reemplazo de fuentes de captación de agua sino, ante todo, de la destrucción de un ecosistema. El proyecto Conga se sitúa geográficamente en la cabecera de las cuencas de cuatro ríos diferentes, que se verían inevitablemente afectadas.

Las lógicas del desarrollo (o no desarrollo) minero de Cajamarca

El segundo gran tema en juego está relacionado con las perspectivas, proyecciones y alcances del desarrollo de la minería en Cajamarca. Es evidente para todos los actores en juego que la oposición –así como la defensa– del proyecto Conga tienen como telón de fondo el desarrollo de una serie de otros proyectos mineros que se plantea desarrollar en las inmediaciones de los proyectos que existen actualmente, así como en el resto de la región.

Como hemos visto, la cartera estimada de proyectos del MINEM coloca a Cajamarca como el segundo destino de inversión minera después de Apurímac. En concreto, se estima la realización de proyectos por 9,185 millones de dólares (17.15% de la inversión nacional estimada). Entre ellos, para Cajamarca, destacan cinco grandes proyectos: Conga (2017), Galeno (2016), Michiquillay (2016), Shahuindo (2014) y La Granja (2014).

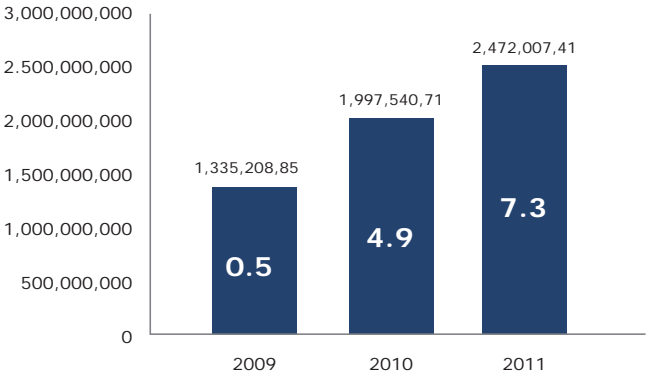
Estos proyectos se sumarían a los que operan actualmente: Minera Yanacocha y Goldfields La Cima, entre otros. Para la Sociedad nacional de Minería, así como para una serie de inversionistas, Cajamarca “es una región minera”. De alguna manera, Yanacocha aparece como una suerte de proyecto emblema, al que deberían seguirle muchos más. Los que están en cartera son solo algunos, los denuncios mineros cubren alrededor del 50% de la región y en algunas provincias, estos llegan a ocupar el 90% del territorio, lo que muestra al menos la intención de desarrollar actividades de exploración.

Los voceros del Grupo Norte son los principales impulsores de las bondades del desarrollo minero en la región. En una reciente presentación, mostraron una serie de indicadores de mejora en las condiciones de vida de la población de Cajamarca (provincia): se reportaron así tasas de acceso a

agua potable (71.4%); saneamiento (78.8%); electricidad (51%); educación, por la construcción de colegios y la presencia de maestros; disminución de la mortalidad infantil (de 50.4 a 31.1 por mil de 1996 al 2009); y de la desnutrición (de 42.8% de la población en el 2000 a 31.9% en el 2009). De acuerdo con sus informes, la minería ha contribuido a mejorar las condiciones de vida de la población de manera indirecta. El efecto de la tributación y del canon acumulado en Cajamarca a lo largo de la última década estaría empezando a mostrar resultados en los principales indicadores de pobreza y desarrollo de la región (Regalado, 2012).

El incremento de la inversión pública sería evidente por las cifras: por efectos del canon, Cajamarca tiene el segundo presupuesto regional más grande del país, después de Ancash. En los últimos años, el presupuesto para inversión pública en Cajamarca ha venido incrementándose paulatinamente.

Gráfico 1
Incremento de la inversión pública en Cajamarca, 2009-2011



Fuente: Regalado (2012).

Según las interpretaciones allegadas al proyecto minero, los beneficios e ingresos generados por la minería son tantos que: “[La] plata sobra. El Estado ha quedado desbordado en su capacidad de inversión del dinero disponible”. Los beneficios de la actividad minera se apreciarían, entonces, en la mayor disponibilidad de ingresos por canon, regalías e impuestos que pueden ser invertidos en la región.

Un informe reciente del Grupo Norte presentó, también, evidencia de la importancia de algunos productos cajamarquinos, que ocupan el primer o segundo lugar en la producción nacional. Entre ellos, encontramos algunos granos (frijol, arveja, maíz amiláceo), carne, leche fresca, café y –por supuesto– oro (ver Cuadro 1). Sin embargo, según el mismo informe y la opinión de sus voceros, la perspectiva de desarrollo de Cajamarca desde la actividad extractiva presenta más posibilidades que la producción agropecuaria actualmente existente. Según trabajos de expertos regionales, actualmente, la actividad agropecuaria se desarrolla en zonas no aptas para ello y, aunque ocupan el 62% de la PEA cajamarquina, su producción alcanza a duras penas para la subsistencia de las familias. En conclusión, sin la minería, Cajamarca no presentaría condiciones suficientes para desarrollarse como región.

Cuadro 1
Ranking nacional de los productos de Cajamarca

Ranking en la Producción Nacional	Producto	Total	Part. % respecto a la Producción Nacional
1º	Frijol grano verde (t)	5,907	47,8
1º	Arveja grano seco (t)	14,078	27,9
1º	Frijol grano seco (t)	16,779	17,1
1º	Carne de vacuno (t)	25,246	14,9
1º	Oro (Oz finas)	2,202,232	37,6
2º	Café (t)	57,278	22,5
2º	Lima (t)	2,189	20,7
2º	Maíz amiláceo (t)	35,004	12,3
2º	Leche fresca (t)	304,884	18,5

Fuente: INEI
 El departamento de Cajamarca, durante el 2009 fue el primer productor, a nivel nacional, de frijol grano verde, arveja grano seco, frijol grano seco y carne de vacuno. Así mismo el primer productor de oro y segundo en producción de café, lima, maíz amiláceo y leche fresca.

Tonelada (t)
 Onza (Oz)

Fuente: Regalado (2012).

En ese sentido, la minería permitiría el desarrollo de una serie de actividades conexas, además de la agropecuaria, lo que generaría una serie de servicios y clusters vinculados o no con la actividad extractiva. Adicionalmente, se podría dar un impulso a algunas cadenas productivas tecnificándolas y, también, fomentando el desarrollo del turismo. Para los defensores de una “Cajamarca minera”, la minería debe ser la actividad principal de la región, que debe fungir como locomotora para la promoción de las otras actividades productivas y comerciales.

Este desarrollo de la actividad minero-extractiva que aparece claramente como un horizonte deseable para los operadores mineros es en cambio interpretado como un peligro por un conjunto de otros actores; activistas ambientalistas, ONG de desarrollo, ronderos y población local y ciertamente también actores políticos, entre otros.

¿Cuáles serán o son las consecuencias de la expansión de la actividad minera en Cajamarca? Por el momento, esta pregunta no tiene una única respuesta. De un lado, los argumentos hacia el futuro minero de Cajamarca parten de la necesidad de promover la inversión y, así, procurar el desarrollo regional; de otro lado, los argumentos en contra se fundamentan en las externalidades negativas y los efectos de la actividad minera sobre las condiciones actuales de vida de la población. Algunos de los argumentos de la oposición al proyecto Conga empiezan, sin embargo, a preguntarse por los impactos que acumularía este proyecto y los dos proyectos adyacentes (Michiquillay y Galeno).

Los procesos de aprobación de permisos de exploración y explotación son actualmente independientes unos de otros y, aparentemente, no existe interés por discutir el impacto combinado de varias minas en operación. Ello generará seguramente un efecto mayor que la suma de la actividad de cada mina, por lo que debería ser analizado de manera conjunta, es decir, desde un enfoque territorial que permita visualizar y prever los efectos sobre el sistema hídrico y otros aspectos, la población, el

trabajo, las posibilidades productivas de otras actividades así como la sostenibilidad ambiental. ¿Durante cuánto tiempo una provincia, un distrito o una cuenca puede resistir la actividad minera? Esta es una pregunta que el caso Conga, también, ha colocado en la agenda del debate público.

Un funcionario de una de las empresas mineras en exploración en la zona señaló que existe cierta resistencia en el sector a discutir el problema en términos de efectos acumulados, dado que no es una exigencia del proceso de aprobación de los EIA. Por otro lado, el proceso de ZEE –que veremos más adelante– tampoco ha sido hasta el momento un instrumento que permita abordar adecuadamente este tema.

Independientemente de su abordaje técnico, la población percibe la posible acumulación de proyectos mineros como una amenaza latente que afectaría los recursos hídricos, las tierras agrícolas, etc.; además, generaría contaminación y otro tipo de efectos negativos atribuibles a la actividad minera y que se verían amplificadas con el desarrollo de nuevas explotaciones. De esta percepción, emerge una oposición cerrada “a toda minería en Cajamarca”.

A diferencia de los defensores de la actividad extractiva, quienes se oponen al proyecto Conga insisten en que el desarrollo de la actividad extractiva no ha traído desarrollo a Cajamarca: “desarrollo en sí, no se ve desarrollo concreto, más camionetas de lujos, carros, construcción de edificios”, el analfabetismo persiste, también la desnutrición en niños y en mujeres, la muerte materna. Incluso, habría incrementado la incidencia de muertes por enfermedades que antes no eran tan frecuentes, como el cáncer al estómago y al cuello uterino, así como enfermedades congénitas. Como se ha señalado, otros testimonios insisten, además, en temas comunes que se le atribuyen a la presencia minera: mayor delincuencia en la población, incremento del número de burdeles, presencia de gente foránea, etc. Según estas miradas, la minería genera la opulencia de unos y la pobreza de otros.

Aunque en algunos círculos la oposición es cerrada a toda actividad minera, otros distinguen entre su posición frente a la minería y su (o)posición particular frente a la Minera Yanacocha. La oposición a Conga tiene un fuerte componente de animadversión, y, por qué no, odio hacia todo lo que provenga de Yanacocha. Este rechazo está fundamentado en la trayectoria de esta minera en Cajamarca, tanto de previas experiencias de conflicto pero sobre todo por apreciaciones y experiencias sobre la relación establecida entre la empresa y la población. A la empresa se la vincula con el abuso y la corrupción: “la empresa ya ha utilizado mecanismos abusivos contra la población, eso ha calado hondo en la población”; “dinero, poder y abuso, la simbología de lo que significa la minería”; la empresa “busca a los grupos a los cuales se puede contratar desde la riqueza, el soborno”. La sospecha de haber sido “comprado” por Yanacocha, puede alcanzar a cualquiera. Particularmente criticados son los alcaldes que, según la población, se venden a la minería con mucha facilidad. Se tiene la percepción de que Yanacocha busca siempre controlar la situación y copar las instituciones en una actitud poco dialogante: “Controla la policía y el ejército, Yanacocha siempre ha trabajado en el poder”. Otros proyectos mineros, como Galeno o Michiquillay, son diferenciados por la misma población, quien reconoce otras formas de trabajar, “con las comunidades, en otro nivel, de una forma más igualitaria”. Así, la oposición al proyecto Conga tiene también un fuerte componente de rechazo hacia Yanacocha como empresa.

Los procesos ambientalistas-conservacionistas y la protección de las cabeceras de cuenca

Hemos señalado que los argumentos que sustentan la protección del agua están íntimamente ligados a la defensa de las “cabeceras de cuenca”. Uno de los principales argumentos de oposición al proyecto Conga y que es parte de un discurso más amplio de oposición a las actividades extractivas, refiere a la defensa de las cabeceras de cuenca como elemento esencial de sostenibilidad del recurso agua y de actividades productivas, limpias y saludables. Estos discursos de protección se vinculan estrechamente con los proyectos, programas y procesos de Zonificación Económica Ecológica (ZEE), como base para un trabajo de ordenamiento de la producción en el territorio y como insumo básico para los procesos de Ordenamiento Territorial (OT).

La defensa de las cabeceras de cuenca en Cajamarca tiene larga data y, de alguna manera, precede al discurso actualmente generalizado en el país. Quizás su principal antecedente sea la ordenanza promulgada por la Municipalidad Provincial de Cajamarca (OM N012-2000-MC), en el contexto de la oposición a la expansión de Minera Yanacocha en el Cerro Quilish, que declara la cabecera como zona intangible y asegura, así, la protección del “acuífero” bajo dicho cerro. En esos años, una resolución del Tribunal Constitucional reconoció la facultad del Municipio para declarar la intangibilidad de la zona, pero sentenció que, siendo la ordenanza posterior a la concesión de Yanacocha, la empresa minera podía seguir operando (De Echave et al., 2007: 87). A esta primera declaración se le sumarían otras en los años posteriores. Una de las más importantes fue la ordenanza provincial de Celendín (OM N020-2004-MPC), mediante la cual las lagunas así como el conjunto de las cuencas fueron declaradas “área de conservación ambiental, zona intangible, reserva ecológica y reserva contra la explotación minera”.²⁴ Actualmente, esta declaración de intangibilidad se considera uno de los principales instrumentos para señalar la ilegalidad del proyecto Conga.

Estos actos y declaraciones de defensa de espacios territoriales terminarían siendo canalizados en procesos de Zonificación Ecológica Económica. En el Perú, estos procedimientos introducidos por la cooperación internacional en la década de 1980 fueron incorporados en la legislación ambiental desde fines de la década del 1990 y promovidos por el Consejo Nacional del Ambiente. Además, los decretos supremos de los años 2001 y 2004 ²⁵, los establecen como procesos participativos y concertados, de interés nacional y base para el Ordenamiento Territorial, y fueron incorporados como procedimientos en la Ley General del Ambiente (28611).

24 La Ordenanza declaró intangibles las lagunas y las cuencas de la provincia de Celendín comprendidas en el proyecto: “estas zonas no son aptas para la explotación minera”. ARTÍCULO PRIMERO: Declarar área de conservación ambiental, zona intangible, reserva ecológica y reserva contra la explotación minera las jurisdicciones de: Azul conga, La Laguna del Perol, Laguna Cortada, Laguna Alforjococha, Laguna de Milpo y las Microcuencas del Río Sendamal, Río Chugur, Río Chugurmuyo por ser zonas eminentemente agrícolas y ganaderas, además de todos los afluentes de la parte baja, tanto manantiales, cochas y filtraciones, por formar parte del colchón de aguas de la parte alta cuya jurisdicción pertenece al distrito de Sorochuco. ARTÍCULO SEGUNDO Declarar área de conservación ambiental zona intangible, reserva ecológica y reserva contra la explotación minera, las jurisdicciones de: las Cuencas Hidrográficas del Río Jadibamba y del Río Sendamal pertenecientes a la Provincia de Celendín, incluyendo todos sus recursos hídricos y ecosistemas presente en ellas. ARTÍCULO TERCERO: declarar zona no apta para la explotación minera, las jurisdicciones de las cuencas, afluentes, manantiales, cochas o filtraciones motivo de la presente Ordenanza, pues los impactos generados por esta actividad ocasionarían graves problemas ambientales a los ecosistemas, poniendo en riesgo la vida y las actividades humanas y naturales.

25 DS 045-2001-PCM, declara de interés nacional al Ordenamiento Territorial sobre la base de la Zonificación Ecológica y Económica (ZEE); en la DS 087-2004-PCM, se establece que la ZEE es un proceso participativo y concertado, dinámico y flexible para la identificación de diferentes alternativas de uso sostenible de un territorio determinado en los diferentes ámbitos: nacional, regional y local, basado en la evaluación de sus potencialidades y limitaciones con criterios físicos, biológicos, ambientales, sociales, económicos y culturales.

En este marco, el Gobierno Regional de Cajamarca inicia su proceso en 2005.²⁶ Siguiendo sus lineamientos generales, el proceso de ZEE debía iniciar un proceso participativo, concertado y descentralizado para identificar en la región cinco tipos o categorías de zonas.²⁷ El proceso fue conducido por una comisión técnica regional, que contó con la participación de un equipo especializado del Gobierno Regional de Cajamarca, el Grupo Norte, la Cámara de Comercio de Cajamarca; y una comisión consultiva, que comprendió representantes del CONAM, de organismos de cooperación, de ONG, y académicos. Esta comisión desarrolló una serie de reuniones y talleres. Así, en el marco del proceso, en 2010, el Gobierno Regional aprobó la ZEE como instrumento base para el ordenamiento y la planificación territorial.²⁸ El proceso duraría más de tres años, para lo cual se realizaron 164 reuniones y eventos a nivel de distritos, provincias y región. El documento final identificó 120 zonas ecológicas y económicas (GRC, 2011). El resultado del proceso fue aprobado por el Gobierno Regional saliente y ratificado por el actual.²⁹ Grupos de la Sociedad Civil como la Mesa de Lucha contra la Pobreza, ONG e, incluso, el Frente de Defensa asumieron la ZEE como instrumento válido para la planificación y ordenamiento territorial de Cajamarca. En contraste, los representantes de las empresas mineras, agrupadas en el Grupo Norte que participaron activamente desde el inicio del proceso, se retiraron del mismo y desconocieron el resultado antes de su culminación, subrayando su carácter político y poco técnico.

Cabe señalar que el proceso de Zonificación Económica y Ecológica de Cajamarca fue declarado viable por el MINAM según una resolución viceministerial, que fue firmada por el entonces viceministro Hugo Cabieses Cuba, el 4 de noviembre de 2011 y publicada en el diario oficial el 8 de noviembre del mismo año.

A pesar de que la ZEE no estipula los usos sino las potencialidades, se puede decir que, en este caso, el Gobierno Regional de Cajamarca, las instituciones de la sociedad civil y los representantes del Grupo Norte tienen algo de razón en sus afirmaciones. La paradoja proviene de los resultados de la ZEE, y sus diferentes y posibles usos en los ámbitos burocrático-administrativos versus sus dimensiones políticas para la movilización. La ZEE, como instrumento basado en lógicas de conservación, identifica la mayor parte del territorio, como zonas de producción agropecuaria o forestal; y un porcentaje importante, como zonas de protección y conservación ecológica. En consecuencia, solo una porción sumamente limitada fue establecida como tierra apta para la explotación minera (5,344.65 hectáreas o 0.162% del territorio regional).

Como instrumento que señala potencialidades, la ZEE es la base para generar un proceso de Ordenamiento Territorial, que defina prioridades de uso de la tierra y que, por lo tanto, permita ordenar los procesos de desarrollo, inversión y políticas públicas. El punto de quiebre serán las

26 Ordenanza Regional 012-2005-GRCAJ-CR del 19 de julio del 2005.

27 Entre los tipos de zonas identificadas están: Zonas Productivas, referidas a áreas de mayor aptitud para uso agropecuario, forestal, industrial, pesquero, acuícola, minero, energético y turístico; Zonas de Protección y Conservación Ecológica, comprendidas por Áreas Naturales Protegidas y otras formas de conservación, como las tierras en laderas, las áreas de humedales, las cabeceras de cuencas y las áreas adyacentes a los cauces de los ríos; Zonas de Recuperación, constituidas por áreas que necesitan de una estrategia especial para la recuperación de los ecosistemas degradados o contaminados; Zonas Urbanas e Industriales, Zonas urbanas e industriales actuales y de posible expansión con aptitud para el desarrollo de nuevos asentamientos urbanos e industriales; y Zonas para Tratamiento Especial, entendidas como áreas arqueológicas, histórico culturales, y para estrategias especiales de uso.

28 OR N018-2010-GTCAJ-CR.

29 OR N034-2011-GR-CAJ-CR.

decisiones que se tomen entre los usos potenciales y los usos efectivos o reales del territorio, teniendo en cuenta que los usos efectivos del espacio no siempre se ajustan a los criterios de uso establecidos por los técnicos o especialistas. Ciertamente, hasta la actualidad los usos del espacio no se ajustan estrictamente a los usos estipulados según una mirada de conservación del territorio. Así, en Cajamarca misma, hay muchas áreas para protección o aptas solo para uso forestal pero que son corrientemente usadas como zonas de pastos o, incluso, como zonas agrícolas. De ahí, las múltiples dificultades por pérdida de cobertura vegetal y procesos de desertificación entrópica que afecta parte de las zonas altas. En otras palabras, el uso definitivo del suelo no siempre se ajusta a los criterios técnicos de zonificación ecológica establecidos, es decir, los usos económicos del territorio no siempre coinciden con sus usos ecológicos.

Ahora bien, aún si el documento de la ZEE es solo un referente para la determinación de usos futuros del espacio regional –como bien señalan los técnicos que lo elaboraron– no es menos cierto que, actualmente, sea el principal –y quizás el único– instrumento a ser utilizado en la definición de usos del territorio. Cabe agregar que constituye un instrumento potente, debido a su proceso de construcción, que es “de abajo hacia arriba” y que ha sido legitimado por la población. A su vez, dicha potencialidad se sustenta en comprender tanto los discursos ecologistas de la sociedad civil como los usos tradicionales y “locales” del suelo. Además, la población –en su movilización y práctica política– probablemente no distinguirá en absoluto entre el documento como “referente” y el mismo documento como “acuerdo” y “consenso”. Salido de los talleres de la población, será muy difícil destinar un uso territorial diferente al consignado en el documento final.

Así, los representantes de las empresas no avalan el documento: siendo la industria extractiva una práctica no “natural” ni ecológica, era esperable que los usos del suelo no consignen esta actividad económica como un potencial a considerar. El actual documento solo reconoce como zonas de potencial minero las que están actualmente en operación y no considera en ninguna parte el potencial extractivo del departamento.

En cualquier caso, el documento de la ZEE de Cajamarca se concibe como un instrumento “técnico” en el proceso de la disputa por el control territorial y en el marco de de la defensa de las cabeceras de cuenca frente a la amenaza que supone la expansión de la actividad extractiva. El Gobierno Regional de Cajamarca, entre julio y diciembre de 2011 y por medio de una serie de Ordenanzas Regionales (OR) manifestó que las cabeceras de cuenca, los bosques, el páramo, los ríos y sus cuencas constituían territorios de conservación. Finalmente, en diciembre de 2011, declaró “de interés público regional la conservación, protección e intangibilidad de las cabeceras de cuenca en toda la jurisdicción de la Región Cajamarca, en armonía con los planes nacionales y regionales de desarrollo sostenible”.³⁰ Esta ordenanza sería descalificada por el Tribunal Constitucional (TC) pero se ha convertido en un potente instrumento político de las posiciones opositoras al proyecto Conga.

30 Ordenanza Regional N° N°036-2011-GR-CAJ-CR.

Los temas del desarrollo local y regional

El uso futuro del suelo nos remite al problema del futuro y del desarrollo de Cajamarca. Así, el cuarto tema que forma el telón de fondo del proyecto Conga se refiere a los modelos y procesos de desarrollo en curso en Cajamarca. Estos se enmarcan en la historia de la planificación del desarrollo de Cajamarca en las últimas dos décadas, pero –sobre todo– en las visiones alternativas del desarrollo deseable de la región que son, actualmente, materia de disputa. Dicha disputa refiere al lugar que ocupa la actividad minera en el futuro del desarrollo de esta región.

La historia de la planificación provincial y regional del desarrollo comienza alrededor de los mismos años en que la Minera Yanacocha inicia sus operaciones. Desde 1994 a 2000, se suceden una serie de procesos de planificación distrital, provincial y regional, que fueron auspiciadas, primero, por organismos no gubernamentales y algunos sectores de la sociedad civil, en coordinación con los alcaldes. Sin embargo, hacia finales de la década, fueron fomentadas por la Mesa de Concertación de Lucha Contra la Pobreza y el Consejo Transitorio de Coordinación regional (CTAR) de Cajamarca (ver Cuadro 2). Todos estos procesos, que suponen metodologías más o menos participativas y descentralizadas, muchas veces con componentes sectoriales, introducen lógicas de planificación orientadas a una “visión” de futuro y le asignan a las instituciones una “misión” orientada al cumplimiento del futuro y desarrollo deseado en el ejercicio.

Cuadro 2

Proyectos iniciales de concertación y elaboración de visiones y proyectos de desarrollo en Cajamarca (1994-2002)

Tipo/base de concertación	Convocados	Participantes
Planes provinciales de desarrollo (1994-2002)	<ul style="list-style-type: none"> • Gobiernos Municipales • ASODEL Cajamarca • Pro andes/Apresaba (San Marcos) • Aprisabac/Cedas (Cajabamba) • Aprisabac (Contumazá, Celendín, San Miguel) • Aprisabac/Cedas/Cedepas (San Pablo) • CARE (Celendín, Cajabamba, S.Carrión) 	<ul style="list-style-type: none"> • 100 instituciones • ONG • 13 agencias públicas (SM) • Organizaciones de base (pocas) • Agencias del Estado (Pronamachs) • IST y ISP • GTZ /UNICEF • Algunas empresas
Plan de desarrollo de la AMMA (Interprovincial)	<ul style="list-style-type: none"> • Gobiernos Municipales • ASODEL 	<ul style="list-style-type: none"> • Sd
Municipal distrital (1992-2002) (1999-2001)	<ul style="list-style-type: none"> • Gobiernos Municipales • Aprisabac • CARE Fogel 	<ul style="list-style-type: none"> • ONG • Salud/Educación • Pronamachs • Organizaciones locales (agricultores, clubes de madres)
Plan regional de Desarrollo (1999-2000)	<ul style="list-style-type: none"> • CTAR 	<ul style="list-style-type: none"> • Sectores estatales
Plan de Lucha contra la pobreza (2001-2002)	<ul style="list-style-type: none"> • CTAR 	<ul style="list-style-type: none"> • (bases municipales) • Técnicos – ONG • Sectores estatales

Fuente: Proyecto Inter Regiones.

A partir de este conjunto de proyectos y de planes posteriores, se va condensando una visión de Cajamarca orientada a una serie de ejes de desarrollo específicos, que –poco a poco– se constituyen en imágenes compartidas de futuro deseable para la región. Estas líneas de desarrollo se plasman en los sucesivos planes de desarrollo regionales (2000, 2003, 2005, 2010), pero, también, en documentos programáticos de visiones de futuro consignadas en el libro Cajamarca competitiva (Indacochea, Avolio, Bedoya, Carrillo, Negrón, Sánchez & Santillana, 1998) o las publicaciones del año 2006 realizadas por el Grupo Impulsor para el Desarrollo de Cajamarca.

Cuadro 3
Visiones de Desarrollo de Cajamarca al año 2021

Plan al año 2021. Concertación municipal	Proceso Perú 2021
<ul style="list-style-type: none"> – La población con plena satisfacción de sus necesidades básicas con seguridad integral –alimentación, servicios, empleo y bienestar con conciencia ciudadana y capacidad democrática– asume la conducción de su desarrollo. – El empresariado usa los recursos locales con eficiencia y rentabilidad y satisface el mercado local. – La minería se articula a la dinamización económica provincial, aporta al desarrollo, genera empleo y lucha contra la pobreza. – La actividad agropecuaria rural crece sobre la base de un criterio empresarial y asume tecnologías para el uso y conservación de los recursos, lo que demanda un alto insumo orgánico y la preservación de la biodiversidad. 	<ul style="list-style-type: none"> – Cajamarca es una región con una sociedad civil democrática y legitimada, y con una institucionalidad concertada y orientada al mejoramiento permanente de la calidad de vida.
<ul style="list-style-type: none"> – Desarrollo económico permanente basado en actividades de agricultura, minería y turismo que generan empleo, ingresos y bienestar social. 	<ul style="list-style-type: none"> – Cajamarca está integrada vial, económica y socialmente con sus provincias y el resto del territorio peruano. – Cajamarca es el principal destino turístico del norte del país, gracias al aprovechamiento de sus recursos naturales y culturales.
<ul style="list-style-type: none"> – Uso racional del suelo, agua, flora y fauna; restituir las condiciones ambientales de la ciudad y el campo, así como el equilibrio ecológico de las zonas altas y medias, y del valle. 	<ul style="list-style-type: none"> – En Cajamarca, se desarrollan actividades productivas, basadas en el aprovechamiento racional y sustentable de los recursos naturales. – Cajamarca es una zona generadora de empleo y valor agregado, con procesos de transformación en los sectores forestal, agroindustrial y minero.
<ul style="list-style-type: none"> – Forjar conciencia ciudadana y ejercicio democrático, con instituciones, hombres y mujeres que sean capaces de mejorar su calidad de vida con servicios sociales de salud, alimentación y vivienda que busquen equidad 	<ul style="list-style-type: none"> – Cajamarca posee un sistema educativo acorde con la realidad nacional accesible a las mayorías y promotor del desarrollo. Además, es una sociedad que integra la juventud y que ha superado sus limitaciones de género.

Fuente: Plan de Desarrollo Cajamarca 2010-2021.

En el conjunto de planes de desarrollo elaborados a lo largo de las dos últimas décadas, las imágenes del desarrollo de Cajamarca –además de la provisión de servicios básicos y condiciones apropiadas de salud, educación, saneamiento y otros– consolidan una serie de alternativas productivas para el desarrollo de la región. Entre estas, se tiene la promoción de las cadenas productivas agropecuarias, principalmente de cadenas de derivados lácteos así como de otros productos, como el café o los cuyes; el impulso de la artesanía, vinculada a la promoción del turismo; y el desarrollo minero.

Las dos primeras líneas de desarrollo de Cajamarca están fuera de discusión y de hecho son temas con claro consenso en diversos sectores de la población. Ambas líneas se hallan desigualmente distribuidas en el territorio y muestran diferentes niveles de avance. Las lógicas de cadenas productivas lácteas integran una serie de procesos que conectan a pequeños productores con empresas que acopian el producto básico, que establecen “cuencas lecheras”, así como una serie múltiple de emprendimientos de transformación en queso y yogurt. Las redes de producción de cuyes, vacunos y otros productos se concentran en las provincias del sur, y vienen conformando mancomunidades para la promoción de estas cadenas. En tanto, las redes y cadenas alrededor del café y la miel se concentran en las provincias norteñas de Jaén y San Ignacio, mientras que la actividad turística está focalizada –principalmente– en la provincia de Cajamarca, al igual que el desarrollo de la artesanía.

El desarrollo de la actividad minera en Cajamarca modifica y condiciona parte de las visiones de desarrollo de la población y de los agentes de la sociedad civil cajamarquina. En alguna medida, la minería se viene constituyendo en una serie de parteaguas entre diversas visiones, que supone también una mirada y una opinión sobre el rol de la minería en el desarrollo de la región. El tema de mayor polémica, en los planes de desarrollo y en las visiones de desarrollo local y regional, refiere al lugar de la minería. Si en los planes más tempranos, la minería no aparecía claramente como una línea de desarrollo relevante, todos los planes de la última década señalan la importancia del desarrollo de la minería, por lo general en el marco del respeto y la conservación ambiental. Sin embargo, en la práctica, no existe forzosamente un consenso sobre el rol de la minería en el desarrollo regional. Hemos visto cómo desde el punto de vista de las empresas mineras, la minería debe ser el motor del desarrollo regional –criterio compartido con la Cámara de Comercio–; en cambio, desde una perspectiva próxima a la lógica de la ZEE, la minería ocupa un rol marginal en el desarrollo de Cajamarca. Así, estamos lejos de que exista un consenso respecto del rol de la minería en el desarrollo de la región.

Además del daño ambiental, otro tema de debate ha girado en torno a la zona de influencia del proyecto Conga, y las poblaciones beneficiadas y las excluidas. Está claro que, más allá de los efectos indirectos de la actividad extractiva, los beneficios directos se distribuyen desigualmente entre quienes se vinculan directamente con la empresa, esto es, trabajadores permanentes, eventuales o articulados a servicios y contratistas. Ello nos lleva a una necesaria precisión sobre las categorías de beneficiarios (y perjudicados) por la actividad minera y, en particular, por el proyecto Conga.

El EIA y los documentos generados por el proyecto señalan que la población directamente afectada por el proyecto es el conjunto de familias residentes en los 32 caseríos colindantes al espacio de la operación minera. Desde hace varios años, se viene trabajando con un colectivo de instituciones de Cajamarca para beneficiar a dichas familias con un programa de desarrollo, basado en un enfoque

de Desarrollo Rural Integrado y Territorial (DRIT).³¹ Se trata de un modelo de desarrollo centrado en las familias, cuyo objetivo es promover un modelo de desarrollo, que provea de servicios básicos (educación, salud, nutrición), favorezca el fortalecimiento institucional, impulse la construcción de infraestructura para el desarrollo, y promueva proyectos de generación de ingresos. Dicho proyecto plantea una línea de acompañamiento familiar y otra comunitaria para asegurar, así, la efectividad del proceso. Su ejecución exige una serie de alianzas con el Gobierno Regional, con las municipalidades y con instituciones privadas, como ONG y otras. De esta manera, el programa plantea una alianza comunal-público-privada como base para el desarrollo local. Se trata, pues, de un programa que incorpora un óptimo número de buenas prácticas para el desarrollo rural.

Como programa de desarrollo para un número limitado de familias y bajo el auspicio directo de los programas de responsabilidad social (o de compensación), el enfoque de DRIT identifica dos tipos de problemáticas que no resuelven, sino que –más bien– complican los procesos de conciliación y establecimiento de acuerdos entre la empresa extractiva y la sociedad local. De un lado, presenta un problema de inequidad en los beneficios de la actividad extractiva: existe un conjunto de población sobre-beneficiada versus una población que solo percibe perjuicios de la minería. Así, el conjunto de familias afectada por el proyecto recibirá una serie de beneficios y facilidades que, probablemente, les permitirá salir de la línea de pobreza y mejorar sus condiciones de vida. De otro lado, un conjunto probablemente mayor de familias y localidades próximas pero no adyacentes a la operación recibirá, en un escenario óptimo, beneficios menores. Esto generará posiblemente actitudes de envidia y animadversión frente a aquellos vecinos realmente beneficiados. Y, en el peor de los casos, experimentarán perjuicios por la disminución de la dotación de agua, la eventual contaminación y otros efectos perniciosos que son plausiblemente consecuencia de la actividad minera. Cualquiera de los dos casos podría ser razón suficiente para alimentar animadversión hacia el proyecto. Varias de las personas entrevistadas cuestionaban la determinación del grupo de 32 caseríos³² como único beneficiario, pues, en realidad, los efectos negativos potenciales de la actividad extractiva alcanzan probablemente a un conjunto mucho mayor –como se afirmó en el informe del Ministerio del Ambiente presentado en noviembre de 2011–.

El segundo problema refiere a la sostenibilidad de los proyectos de desarrollo y sobre todo a su independencia más allá del proyecto minero. Es evidente que, mientras el programa DRIT esté auspiciado por la empresa minera, entonces “funcionará”. La pregunta de fondo es si es posible plantear una estrategia de desarrollo que muestre el desarrollo de sinergias positivas, no mediadas únicamente por el financiamiento (y el poder) de la empresa minera sino por una sostenibilidad más social y económica, relativamente independiente. Por ejemplo, proponer una estrategia que plantee un escenario post-minero en el mediano plazo y que oriente el trabajo hacia dicho escenario.

31 El enfoque DRIT “es un proceso participativo que permite a las personas familias y colectivos del territorio mejorar sus condiciones de vida de manera sostenible, fortalecer sus capacidades y pasar de la subsistencia a una articulación equilibrada con el mercado. Estas mejoras en las condiciones de vida se lograrán mediante el aprovechamiento responsable de sus recursos y potencialidades, el empoderamiento y gestión transparente de los programas sociales que impulsados desde la alianza público-privada-comunal, se articulen con la oferta estatal en el marco de los planes de desarrollo concertado. Siempre respetando la identidad cultural, promoviendo la asociatividad, la competitividad, la innovación tecnológica y el fortalecimiento institucional” (ADCPAPC, 2011: 33).

32 Surge la pregunta siguiente: ¿cuántos de los caseríos y de las familias beneficiarias de Conga serán también beneficiarios de alguno de los otros proyectos?, debido a que muchos a su vez colindan con los proyectos Galeno y Michiquillay.

Entre la política local y la política nacional

Parte de las respuestas sobre el desarrollo de la zona rural cajamarquina pasan por la gestión de los municipios, del Gobierno Regional y, por ende, de la política. En el caso del proyecto Conga, como en muchos otros proyectos y conflictos mineros (de Echave et al., 2007), las determinaciones políticas vinculadas al proyecto se expresan en múltiples planos, desde los espacios más locales hasta dimensiones nacionales e incluso internacionales.

En Conga, identificamos al menos tres niveles: primero, uno local-provincial relativo a la política de las jurisdicciones locales donde se ubicaría el proyecto; segundo, uno a nivel de la política regional de Cajamarca; y, tercero, uno que vincula el proyecto con la política nacional, al Gobierno central y a los partidos políticos.

El primer nivel corresponde al espacio de los Gobiernos Locales, las rondas campesinas, y los frentes de defensa “provinciales”, que tuvieron una participación central en los primeros meses del conflicto, antes de que este escalara a dimensiones regionales.

En la audiencia pública del EIA del año 2010, participaron el Alcalde provincial de Celendín y los alcaldes distritales de La Encañada y Huasmín, pero el Alcalde de Sorochuco, se ausentó y, poco después de la audiencia, se manifestó en contra del proyecto. Con ello, reivindicó la vigencia de la ordenanza provincial de Celendín contra el proyecto de 2004. Cabe agregar que, según el secretario técnico de la Red de Municipalidades Rurales de Cajamarca (REMURCA), la preocupación central de los alcaldes son, sobre todo, los proyectos que esperan implementar en sus jurisdicciones y los presupuestos necesarios para ello antes que la movilización o la protesta. Por ello, como en otros casos y regiones, el comportamiento político de los alcaldes parece –por momentos– errático y poco definido respecto de la conveniencia del proyecto. En un primer momento, varios alcaldes de la zona de influencia participaron del proceso de audiencias para el EIA y algunos de ellos llegaron a entablar negociaciones con la Fundación Los Andes para gestionar proyectos en sus jurisdicciones. Ciertamente, algunos distritos y algunos alcaldes se manifestaron tempranamente en contra del proyecto. En todo caso, en los acontecimientos posteriores, se produce una “separación” entre las posiciones de los alcaldes distritales, que siguen oponiéndose al proyecto; y los alcaldes provinciales, que acceden a participar en las reuniones con el Ejecutivo para discutir posibles inversiones en la región.

En cuanto a las rondas campesinas, algunos de sus integrantes, de gran experiencia en el proceso organizativo rural en Bambamarca, identifican dos tipos de rondas: las campesinas y las políticas. Las primeras, centradas en el trabajo de defensa local, y conservación del orden y tranquilidad pública, responden a imperativos y necesidades locales de administración de justicia y tienden a la resolución de conflictos mediante una mezcla entre conciliación y coerción. En cambio, las de corte político responden a lógicas de defensa y movilización hacia fuera; están vinculadas a los procesos de protesta y se vinculan más con movimientos político-locales. En términos generales, ambos tipos de rondas son consideradas necesarias y constituyen la base de las movilizaciones en las zonas rurales.

Sin embargo, el principal espacio de concentración y organización de la movilización contra el proyecto Conga se presentó inicialmente en Celendín por la confluencia de una serie de organizaciones e

instituciones. Entre estas, encontramos diversas organizaciones a nivel de rondas y caseríos; y cuatro frentes provinciales de defensa ambiental: los de San Marcos, Hualgayoc, San Pablo, Cajamarca y Celendín. A ellos, se sumarían la Comisión Ambiental Municipal de Celendín y la RENAMA del Gobierno Regional de Cajamarca, como soporte técnico junto con el apoyo de algunas ONG, como Grufides. Todas ellas conforman, hacia fines de 2010, la Plataforma Interinstitucional de Celendín (PIC), que el opositor más relevante al proyecto Conga, de ahí que esta organización haya iniciado las primeras movilizaciones a nivel provincial.

En un segundo momento, la oposición se empieza a organizar a partir de la confluencia de los frentes provinciales de defensa, que se reúnen sistemáticamente, para coordinar acciones de oposición al proyecto y formular demandas frente al mismo. Todavía bajo la coordinación de la PIC, en este ámbito, tienen singular importancia los frentes de defensa de Celendín y de Cajamarca. En este momento, se adhiere abiertamente a la oposición al proyecto el Gobierno Regional de Cajamarca, lo que traslada el escenario político de los ámbitos provinciales a la política regional. En el proceso, el propio Frente de Defensa de Cajamarca, de larga tradición en la oposición a la minería caracterizado por posiciones más ambientales y ecológicas, toma un matiz más político.

La adhesión del Gobierno Regional congregó otros grupos de apoyo: los técnicos y dependencias del Gobierno Regional; el Movimiento de Afirmación Social (MAS) que incluye a Patria Roja y sus bases, el SUTEC y la Confederación General de Trabajadores del Perú CGTP; así como el apoyo de dos de las rondas regionales principales: la Central Única de Rondas Campesinas de Cajamarca y la Federación Regional de Rondas Campesinas, Indígenas y Urbanas de Cajamarca. En este punto, se logra el máximo nivel de movilización y apoyo de la postura contraria a Conga, ya que, además, se unió la sociedad civil no partidarizada, que simpatiza con el movimiento y que busca la defensa del ambiente, tanto como una expresión de una oposición específica a Yanacocha.

Esta etapa supuso también una disputa entre los grupos cercanos al Presidente Regional (MAS, Patria Roja y sus bases) y los grupos más radicales allegados a Saavedra en el Frente de Defensa Ambiental. A este frente, se le impone, primero débilmente pero luego con mayor fuerza, el Frente de Defensa de los Intereses de la Región Cajamarca, alineado con la postura del Presidente regional. Ante estos dos grupos de izquierda, ambos de oposición al proyecto con algunos matices de radicalidad entre ellos, el grupo vinculado a Tierra y Libertad aparece como una fuerza intermedia aunque con menor presencia en el ámbito regional. Conforme evoluciona el proceso y se radicalizan las opciones, aparece en escena y en la orilla opuesta el Colectivo por Cajamarca, constituido por la Cámara de Comercio y por figuras de gran relevancia, como Luis Guerrero, ex alcalde provincial de Cajamarca y ex congresista; y Absalón Vásquez, quien se pronunció públicamente en favor del proyecto y, por ende, en contra del movimiento opositor. Se reivindicaron así como voceros del 70% de cajamarquinos que no votó por Santos para gobernador regional. En los medios nacionales, este grupo fue señalado como representante de una supuesta y hasta ese momento “mayoría silenciosa”, que sí respalda el proyecto minero.

La intervención de los primeros ministros en el intento de resolución de la crisis de Conga, marca el salto del conflicto del espacio regional al ámbito nacional. Así, el éxito mediático del proyecto y la evolución del conflicto, aunados a aquellos temas que lo colocaron en el debate nacional (inversión,

protección de recursos naturales, ordenamiento territorial, procedimientos para aprobación de EIA, concesiones, consulta indígena y ciudadana, entre otros), llevaron al caso Conga a ser un conflicto de carácter nacional y, por supuesto, un tema de disputa política más allá del escenario regional de Cajamarca. Este salto a la escena nacional, se expresará al menos en tres componentes estrechamente vinculados entre sí: primero, la disputa electoral y el posicionamiento frente a las próximas elecciones regionales e, incluso, nacionales; segundo, el cuestionamiento constante al Gobierno de Ollanta Humala y la crisis de su primer gabinete; y, tercero, la disputa por las políticas referentes a las industrias extractivas, la protección ambiental y la consulta ciudadana.

Así, el Presidente regional de Cajamarca, apoyado por el MAS y Patria Roja, empezó a movilizarse a nivel nacional buscando concitar apoyos y movilizar recursos políticos para posicionarse como candidato con proyección nacional. En el proceso de preparación de la Marcha del Agua, pero también de manera independiente, tienen lugar una serie de reuniones de comités de Patria Roja y reuniones de representantes de los frentes de defensa, con un propósito organizativo y, a su vez, de crítica a las políticas del Gobierno central. En el marco de estas movilizaciones y protestas, el Presidente regional de Cajamarca llegó incluso a desconocer la autoridad del Gobierno central. Medios de comunicación y movimientos de oposición empiezan a posicionar la figura de Santos como eventual candidato presidencial para las próximas, pero aún lejanas, elecciones presidenciales, con el objetivo de aglutinar los movimientos de descontento con la actual gestión. Otros movimientos políticos, como Tierra y Libertad, se ubican sobre todo en el debate programático e impulsan algunas iniciativas legislativas que expresan –en parte– la agenda que puso en evidencia el caso Conga.

La Marcha del Agua, cuyo punto de partida fue la zona de las lagunas que serían afectadas por el proyecto Conga y que llegó a Lima a finales de febrero de 2012, fue una actividad de confluencia de múltiples oposiciones y propuestas. Pese a que se definió como una acción no partidaria, en la que se acordó no hacer ni difundir propaganda política partidaria durante la misma³³, sí representó una gran manifestación de amplio alcance y una vitrina importante para dirigentes, como Gregorio Santos y Marco Arana.

En este marco, participaron numerosas organizaciones de la sociedad civil, iglesias, grupos profesionales, ONG y otros, lo que generó una serie de comunicados de prensa, apariciones públicas y, sobre todo, distintos reclamos que exigían cambios en las políticas sobre las industrias extractivas. Y aunque todos estos grupos se manifestaron en contra del proyecto, ante todo buscaron también modificar las reglas de juego.

33 El presidente de las rondas urbanas de Cajamarca, que participó en todas las actividades de la marcha, señaló que solo hubo un incidente de entrega de propaganda, que fue controlado por los ronderos.

Tercera Parte

6. Lecciones de Conga y la necesidad de pensar en escenarios de transición

En este apartado, nuestro objetivo es llevar el análisis del caso Conga “más allá” de sí mismo. Buscamos, pues, reflexionar sobre las necesidades del desarrollo del país y de las regiones, considerando contexto actual de expansión de la inversión minera y, al mismo tiempo, la creciente conflictividad que se desprende de dicha expansión.

¿Es posible que la minería crezca alcanzando las tasas de crecimiento que las empresas y autoridades nacionales suponen? Lo cierto es que la estrategia expansiva de la minería enfrenta fuertes resistencias y serios cuestionamientos de poblaciones en sus zonas de influencia y sectores de la sociedad civil. No parece lógico pensar en nuevas fases de expansión minera, sin que las tensiones se agudicen.

Los conflictos no solo han aumentado en número sino también en intensidad. Los cuestionamientos a las reglas de juego muestran que el marco legal no parece el más apropiado para procesos de desarrollo que, al mismo tiempo que generan renta y recursos al Estado, permitan el desarrollo sostenido de las áreas locales y regionales. Una mirada y un diagnóstico limitado de los conflictos, que la reduce exclusivamente a cuestiones de oposición política, es claramente insuficiente.

Además de la reciente experiencia de Conga, el Perú ha vivido años de conflictos ambientales. Esto debe enseñarnos que un conjunto de reformas son necesarias para canalizar los conflictos ambientales por vías institucionales, pacíficas y de participación ciudadana.

Ante la pregunta de ¿cuáles son factores necesarios para reformular las políticas públicas?, es posible detallar algunos a continuación. Partiendo de una lectura general de los procesos conflictivos en el país, proponemos una serie de temas que deben ser materia de reflexión y una serie de propuestas que se desprenden de estos. Específicamente, son cinco los temas que nos parecen fundamentales: el rol de los actores en el conflicto y en su evolución; la relación entre minería, los mecanismos de distribución de esos beneficios (canon, regalías, etc.) y su aporte al desarrollo; la participación ciudadana y la consulta previa; la necesidad de fortalecer la gobernanza ambiental y sus competencias; y la interrelación entre las diversas instancias del Estado.

Conga: evolución de los conflictos mineros y una mirada a los impactos acumulados

Los conflictos vinculados a la actividad minera no son algo nuevo en el Perú. Nos acompañan desde hace aproximadamente una década y media, y siguen una tendencia de incremento en número e intensidad. La Defensoría del Pueblo recuerda periódicamente el aumento de esta conflictividad: durante el quinquenio anterior los conflictos aumentaron de 88 en junio de 2006 –entre latentes y activos– a 217 en junio de 2011 y 245 en junio de 2012 (ver Cuadro 1).

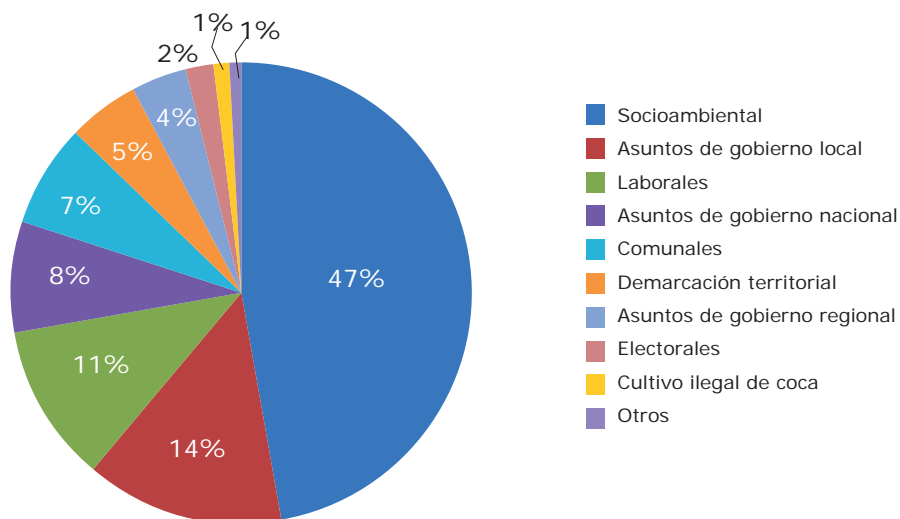
Cuadro 1
Conflictos Sociales en el Perú (2006-2012)

Mes	Año	Latente	Activo	Total
Julio	2006	74	8	82
Julio	2007	46	28	74
Julio	2008	97	50	147
Julio	2009	49	223	272
Julio	2010	80	168	248
Junio	2011	78	139	217
Junio	2012	72	173	245

Fuente: Defensoría del Pueblo

Además, la propia información de la Defensoría del Pueblo (DP) confirma que, entre enero de 2006 y septiembre de 2011, 195 personas murieron como consecuencia de los conflictos sociales y 2,312 fueron heridas en medio de enfrentamientos” (Defensoría del Pueblo, 2012). En lo que va del gobierno del presidente Humala, 12 personas han fallecido en los distintos conflictos suscitados en los primeros diez meses. Asimismo, la DP afirma que los conflictos sociales siguen siendo predominantemente ambientales y tienen como fuentes principales a actividades extractivas: minería e hidrocarburos (ver Gráficos 1 y 2).

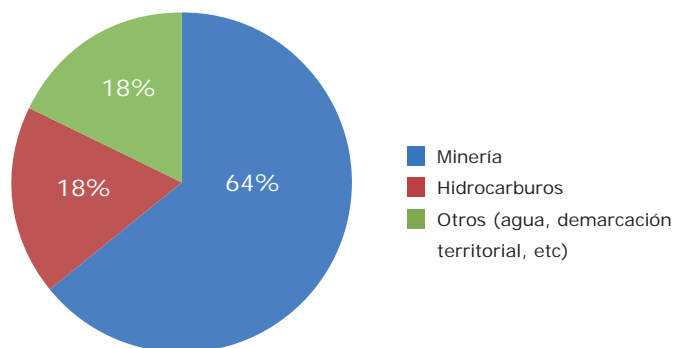
Gráfico 1
Conflictos Sociales según tipo



Fuente: Defensoría del Pueblo³⁴

³⁴ Promedio de informes de los últimos tres años.

Gráfico 2
Conflictos socioambientales relacionados con actividades extractivas



Fuente: Defensoría del Pueblo ³⁵

Siguiendo los gráficos anteriores, los conflictos son cada vez más intensos, polarizan el país e influyen en la agenda pública de debate. Hace diez años, era impensable que un conflicto minero llegase a las primeras planas de los principales diarios y estuviera presente por más de una semana en casi todos los medios de comunicación. Hoy en día, no solo ocurre esto sino que un conflicto minero como el de Conga o Espinar provocan crisis políticas que se trajeron abajo a dos Gabinetes de Ministros e, incluso, precipitaron la salida de un sector de la bancada oficialista del Congreso de La República. En consecuencia, los conflictos vinculados a la minería se han convertido en conflictos políticos de gran envergadura.

Ahora bien, la problemática ha cambiado y, en ese sentido, los conflictos no solo se diferencian entre ellos sino que muestran una evolución. El caso Conga no es equiparable a Tambogrande o al Cerro Quilish. ¿Cuáles son algunas de las principales diferencias que podemos subrayar? Hace diez años, conflictos como el de Tambogrande o el del Cerro Quilish expresaban estrategias de las poblaciones que, en alguna medida, tenían un único objetivo: detener los proyectos percibidos como una amenaza a sus formas de vida. Por tanto, las estrategias se orientaban a hacer frente y resistir la amenaza de uno o más proyectos específicos.

Sin embargo, desde hace un tiempo, los conflictos y los actores locales no solo se limitan a cuestionar un determinado proyecto minero que pretenda desarrollarse en sus territorios. Más bien, cuestionan abiertamente las políticas que impulsan una expansión minera sin límites: las políticas de concesiones, los estudios de impacto ambiental, la ausencia de mecanismos de consulta y de participación ciudadana, la falta de fiscalización, la precariedad de la gestión ambiental, entre otros aspectos.

Además, a partir de la situación específica de cada conflicto, se plantean propuestas de reformas y políticas públicas alternativas. El caso Conga, por ejemplo, y la posterior Marcha Nacional por el Agua, planteó una iniciativa legislativa de protección de las cabeceras de cuenca. Los Gobiernos Regionales venían planteando, también, un debate sobre algunas competencias (por ejemplo, el tema de las concesiones mineras) y la necesidad de una mejor articulación entre los gobiernos nacional, regional y local. Del mismo modo, se viene debatiendo la necesidad de contar con un marco normativo sobre el tema del ordenamiento territorial, de exigir estudios de impacto ambiental, entre otras iniciativas.

³⁵ Promedio de informes de los últimos tres años.

Pese a que los conflictos evolucionan, las estrategias empleadas por el Estado para enfrentarlos son erráticas y no presentan mayor evolución. Desde que los conflictos vinculados a la minería comenzaron a aparecer en el escenario social del país las acciones del Estado han sido principalmente reactivas: se reacciona caso por caso, las autoridades nacionales intervienen casi siempre cuando los conflictos entra en la fase de escalada y extrema polarización, es decir, cuando los conflictos latentes pasan a convertirse en activos –siguiendo las categorías utilizadas por la Defensoría del Pueblo– .

La principal hipótesis que se maneja desde el Estado y que intenta explicar el origen de los conflictos es la del complot. Se llega a afirmar que existe una estrategia perfectamente orquestada en todo el país que quiere detener la inversión minera. También, se afirma que la estrategia “antiminera” utiliza la preocupación ambiental como una simple coartada. A su vez, el complot tiene un rostro que cambia según las circunstancias y el escenario del conflicto: el presidente regional Gregorio Santos o el ex sacerdote Marco Arana, en Cajamarca; y el alcalde provincial, Oscar Mollohuanca, en Espinar. No se puede olvidar que este último fue detenido en una de las movilizaciones en Espinar y fue llevado a una “sala especial” en Ica.

Ellos y otros más son los “enemigos” que hay que enfrentar y los informes de inteligencia apuntan a sacarlos del escenario porque, según el razonamiento que se sigue, solo por este camino el conflicto desaparecerá casi por arte de magia. La estrategia del ex presidente del consejo de ministros, Oscar Valdés, apuntó a sacar de la negociación a Gregorio Santos, mientras que conversaba directamente con algunos alcaldes distritales de Cajamarca. Por otro lado, mientras que el ex ministro de justicia y ahora presidente del Consejo de Ministros, Juan Jiménez Mayor, respaldaba la tesis del complot y afirmaba que: “se articula la protesta en muchas zonas del país para que la autoridad esté en muchos puntos al mismo tiempo, resguardando la seguridad y la libertad de las personas”, la ex congresista oficialista Rosa Mavila, criticaba los informes de inteligencia “que le sirven de insumo al Gobierno para convencerse de la cualidad conspirativa de protestas aparentemente inconexas, como las de Cajamarca y Cusco.”³⁶

La tesis del complot termina sobre simplificando la visión del conflicto y lo homogeniza: aparentemente todos los conflictos responderían a las mismas causas y desarrollarían las mismas estrategias “antimineras”. No se reconoce, prácticamente, ninguna demanda o agenda legítima de las poblaciones y de sus organizaciones.

Lo cierto es que no todos los conflictos son similares o apuntan a los mismos objetivos. Luego de haber hecho un recuento en este trabajo de los principales conflictos ocurridos en Cajamarca, se puede concluir que los conflictos poseen características propia y específicas, y se hace imperativo reconocerlas. Por ejemplo, para hablar de dos casos ocurridos en la misma región, no es lo mismo Combayo que Conga. Un conflicto como el de Combayo apuntaba a lograr niveles de acuerdo y negociación con las empresas mineras sobre aspectos sociales, económicos y ambientales, entre otros. En cambio, en Conga, el cuestionamiento y rechazo al proyecto fue el núcleo central de la protesta.

³⁶ Reportes de inteligencia publicados en medios (Revista Caretas N° 2235, junio 2012).

La designación de Vladimiro Huaroc, como nuevo jefe de la Oficina de Gestión de Conflictos Sociales de la Presidencia del Consejo de Ministros, a finales del mes de julio de 2012, estuvo acompañada de anuncios de reestructuración y enfoques más preventivos que reactivos en la estrategia de abordaje de conflictos. Sin embargo, hasta el momento lo único concreto y visible ha sido el cambio en su denominación: hoy esta dependencia responde al nombre de Oficina de Diálogo Nacional.

No obstante, todo indica que se requiere de mayores esfuerzos, y de una lectura distinta y alternativa a los conflictos sociales. En particular, la problemática vinculada a la minería apunta a señalar que lo ocurrido en el país solo puede entenderse como el resultado de una serie de errores y vacíos que se arrastran desde hace un buen tiempo y que siguen sin resolverse. Han transcurrido más de 20 años de expansión minera, lo que ha generado impactos acumulativos en materia social y ambiental en varias regiones del país.

Por tanto, los conflictos podrían también leerse como una consecuencia de los impactos acumulados en todo este tiempo. Cajamarca es un buen ejemplo: los impactos acumulativos se perciben en la gran mayoría de provincias y sus distritos, como consecuencia de la presencia y expansión de diferentes operaciones minera en distintas zonas del país. A su vez, se proyectan, de manera acumulativa, con los nuevos proyectos en cartera: así, en la misma zona de influencia del proyecto Conga están los proyectos Galeno y Michiquillay, y la infraestructura conexas.

En el Perú y en regiones como Cajamarca, sigue vigente una cartera de proyectos que pretende concretarse básicamente bajo las mismas reglas de juego de los últimos veinte años, sin tener en cuenta la tensión social acumulada y la fuerte presión que ejercen en determinados territorios una serie de proyectos mineros, en operación, construcción o exploración. Una manera distinta de abordar la conflictividad social vinculada a las actividades extractivas, como la minería, exige plantear no solo estrategias preventivas sino también la identificación de cuáles son las políticas públicas que se han agotado y qué tipo de medidas correctivas se presentan como necesarias.

La renta minera y la inversión en el desarrollo regional y local

Entre 2003 y 2011, las transferencias por canon minero —y, en menor medida, por la regalía minera— al departamento de Cajamarca aumentaron considerablemente (736% en dicho periodo), por el alza continua del precio internacional del oro. La subida ha sido de tal magnitud que ha compensado los efectos que ha tenido la disminución de la producción de la Minera Yanacocha sobre sus utilidades y, por tanto, sobre el impuesto a la renta que le paga al Estado, y que es la base para determinar el canon.

Sin embargo, la estrecha relación entre los recursos del canon y la regalía y los precios internacionales de los metales hace extremadamente vulnerable el presupuesto de inversiones de la región y de los Gobiernos Locales, ya que una parte importante y creciente de sus actuales recursos están condicionados directamente por el mercado internacional de los minerales. Aunque en el caso del oro este riesgo será menor en los próximos años, igualmente es un escenario a tomar en cuenta.

Frente a este escenario existe la necesidad de aprovechar la coyuntura favorable de los precios para lograr impactos significativos en la calidad de vida de los sectores más pobres del departamento y reducir las brechas que lo caracterizan, así como para crear condiciones que permitan generar ingresos más sostenibles.

Frente a ello se aprecian dificultades de diverso tipo que limitan el impacto de estos fondos. Una primera dificultad es que, pese a las grandes transferencias de recursos no previstos a entidades de reciente creación, como los Gobiernos Regionales; y a instancias relativamente pequeñas, como las municipalidades provinciales y distritales del interior del país, el Estado no ha realizado ningún esfuerzo sistemático para fortalecer las capacidades de planificación, gestión y coordinación de estas entidades. Lo que permitiría optimizar el uso de los recursos.

En un escenario de limitadas capacidades de gestión, las normas para el uso de los recursos del canon y la regalía los han circunscrito durante mucho tiempo a la construcción de infraestructura, sin tener en cuenta que este tipo de inversión demanda también gasto en capital humano y que hay otro tipo de gastos que pueden mejorar la capacidad productiva o los niveles de educación en el departamento. Para flexibilizar esta rigidez, se han ido aprobando diversas autorizaciones en leyes de presupuesto, muchas de las cuales varían de año a año. Esto no da estabilidad ni permite proyectar el uso del canon y la regalía en el mediano plazo. Se requiere de un ajuste integral en la gestión de estos fondos extraordinarios y volátiles.

Un efecto de las dificultades para gestionar el importante volumen de recursos que han representado el canon y la regalía minera ha sido la insuficiente capacidad de ejecución del presupuesto de inversiones del Gobierno Regional y de los Gobiernos Locales. En promedio, el Gobierno Regional de Cajamarca no alcanza el 50% de ejecución anual. A pesar de que en los últimos años, ha habido una mejora en la eficiencia del gasto, consideramos que existen problemas en la capacidad institucional del Gobierno Regional para diseñar proyectos y ponerlos en ejecución.

Un factor que influye en este comportamiento es la imposibilidad de los Gobiernos subnacionales de programar adecuadamente su gasto anual. La diferencia entre el presupuesto inicial de apertura y el modificado, que se incrementa hacia el mes de junio del año fiscal, con las transferencias del canon y la regalía –luego de la regularización del impuesto a la renta de las empresas mineras– puede llegar a ser cinco veces mayor. En suma, los problemas en la ejecución reflejan la dificultad institucional del Gobierno Regional –y lo mismo sucede con los Gobiernos Locales– para hacer frente a esta dinámica de gestión del presupuesto.

La falta de soluciones a una situación que se repite año a año evidencia el desinterés del MEF por buscar mecanismos que ayuden a proyectar e informar oportunamente a los Gobiernos subnacionales sobre las magnitudes que tendrán los fondos que recibirán y puedan, así, planificar mejor la ejecución de sus inversiones. Esto incluye la previsión de los recursos humanos que serán necesarios para formular y gestionar los proyectos y sus procesos. El Gobierno Regional de Cajamarca, por su lado, no ha tomado medidas para enfrentar esta situación por ejemplo procurando información que le permita proyectar preliminarmente los ingresos que recibirá a fin de mejorar la programación y ejecución de las inversiones. Una gestión adecuada de este campo les permitiría proyectar sus ingresos y planificar sus inversiones con un horizonte multianual.

Las sucesivas modificaciones en la distribución del canon y la regalía han tendido a focalizar los recursos en las zonas productoras de los minerales. En Cajamarca es evidente la fuerte concentración de las transferencias en una sola provincia de las trece que tiene el departamento; y, en tres distritos, de los doce que tiene la provincia de Cajamarca. La priorización del ámbito local como receptor de

las transferencias se refleja también en el reparto 25-75 en favor de los Gobiernos Locales de las transferencias que se destinaron al departamento.

La concentración en algunos espacios locales, como expresión de la actual distribución del canon y la regalía, dificulta un mayor impacto regional de estos recursos y se desaprovecha el mayor potencial de redistribución en el departamento que debería tener el Gobierno Regional. Asimismo, se limita la capacidad de inversión en proyectos que incluyen el conjunto del territorio regional, como los proyectos de agua y alcantarillado, la ampliación de la frontera eléctrica o de carreteras, la integración vial de Cajamarca, que constituyen proyectos que no pueden ser acometidos solo desde el nivel municipal.

Es aún corto el plazo para evaluar el efecto que tendrán los acuerdos de septiembre de 2011 entre las empresas mineras y el Gobierno sobre las transferencias del canon y la regalía. Esta última se debería incrementar en un mediano plazo al aumentar las utilidades de las empresas, si se mantiene el escenario de precios altos del oro. Esta modalidad establece una relación directa entre los ingresos fiscales por este rubro con la utilidad operativa de las empresas.

Al considerar el pago del impuesto especial a la minería y del gravamen minero –al igual que la regalía– como gastos para calcular la renta imponible, el impuesto a la renta que pagan las empresas al fisco se reduce. Por tanto, si bien podrán aumentar los ingresos del Estado, el canon minero tenderá a reducirse. Queda por ver si el aumento de la regalía compensará la disminución del canon. Una eventual compensación entre canon y regalía igual acentuará la focalización de los recursos, pues los Gobiernos Regionales se quedan con 20% de las transferencias de canon y, con 15%, de la regalía.

El canon y la regalía minera constituyen los mecanismos más importantes de participación de los Gobiernos subnacionales en la renta minera. Y el hecho de ser recursos determinados los hace menos vulnerables a la discrecionalidad del MEF. Por eso, es esencial diferenciar entre estos dos instrumentos y los ingresos que puedan generarse con el nuevo impuesto especial a la minería y el gravamen minero, ya que estos últimos son administrados directamente por el Gobierno central, siguiendo los criterios del MEF.

Las normas que los crean no han establecido ningún mecanismo para que estos recursos, o una parte de ellos, se redistribuyan en el interior del país. Nuevamente, se pone en evidencia la necesidad de avanzar hacia la formulación de un acuerdo fiscal descentralizador que defina criterios claros para asignar los ingresos públicos, entre ellos los fondos adicionales que se generen por los nuevos acuerdos entre las empresas y el Gobierno nacional.

El rol de los actores

¿Quién ganó y quién perdió en el proyecto Conga? ¿Quién gana y quién pierde en cada conflicto? Al final de todo el proceso, el proyecto se encuentra, por el momento, postergado. Mientras tanto, la empresa continúa trabajando en los reservorios a la espera de mejores condiciones sociales. A su vez, parte de la población continúa movilizada y desarrolla esporádicamente paros solicitando la anulación definitiva del proyecto. En el caso supuesto de que esta suspensión se diera, ¿sería acaso un logro? Y ¿para quiénes?

En la mayoría de casos en los que una movilización de la población bloquea un proyecto minero genera una situación paradójica, ya que, pese a que parte del objetivo es alcanzado, rara vez hay una sensación de logro. Así, comuneros, empresas y autoridades locales suelen quedarse con una sensación de desazón y descontento tras procesos como los de Conga. En este sentido, si bien los movimientos que se oponen a un proyecto específico logran sus objetivos mínimos, una consecuencia casi inevitable es que luego de parado el proyecto minero sigue un período de desmovilización. Es decir, aunque se logra detener el proyecto en cuestión, no se logra consolidar la institucionalidad o generar plataformas de desarrollo que permitan concretar una alternativa al proyecto extractivo. Ocurrió, así, en muchos conflictos emblemáticos, como los de Tambogrande y Majaz. Ahora, falta conocer si es que esto mismo sucederá en el caso Conga. Ciertamente, este último caso ha mostrado una serie de particularidades que nos permiten reflexionar sobre las posibilidades de acción de una serie de actores sociales, con relación al rol que cumplen y que podrían en los procesos contenciosos sobre actividades extractivas.

La población rural –y eventualmente los sectores populares urbanos– son los que se movilizaron más tiempo y más consistentemente en la oposición al proyecto minero: participaron en paros y marchas; bloquearon caminos y carreteras; cuidaron el orden en las manifestaciones, incluso en la Marcha del Agua; establecieron la vigilancia y control sobre el acceso a las lagunas; y permanecieron semanas en Cajamarca durante la huelga indefinida; en suma, fueron de suma importancia para las movilizaciones sociales. Su estructura de organización se sostuvo por las rondas y sus centrales. Estando los ronderos presentes en las movilizaciones y siendo integrantes en los frentes de defensa, no fueron las figuras más visibles políticamente, aun cuando muchos de sus dirigentes fueron protagonistas del proceso. La propia dinámica de la organización de las rondas la caracterizó de ser más campesina en la base y más política en la cúpula. Esto dificultó una consolidación alrededor de un debate programático o de desarrollo que, por otra parte, no era su razón de ser.

Hacia septiembre de 2012, algunos de los dirigentes de Celendín insistieron en la continuidad de la movilización. En tanto, el Gobierno Regional enfatizó su preocupación por las demandas de la población rural y campesina: preservar el recurso agua y promover el desarrollo agropecuario. Muchos rechazaron la construcción de los reservorios, interpretando –probablemente de manera acertada– que ello constituiría, en alguna medida, el inicio del proyecto Conga. Sin embargo, no existen registros o declaraciones contundentes que den cuenta de acciones concretas o de programas de inversión o de promoción, adoptadas por los representantes del Gobierno Regional o de los Gobiernos municipales, para orientar el desarrollo rural o agropecuario. Si la movilización es una forma de participación, en el conflicto, las rondas y la población local han hecho sentir sus expresiones de rechazo, pero no han logrado colocar sus proyectos específicos en el debate o la agenda de desarrollo de Cajamarca. Paradójicamente, las principales apariciones públicas de voces campesinas no han sido de los cientos de ronderos movilizados, sino de los pobladores de zonas adyacentes al proyecto minero, que –como se ha señalado– son beneficiarios directos de los programas auspiciados por Conga. Cabe añadir que estos programas fueron sistemáticamente anunciados y difundidos en programas radiales y televisoras a nivel nacional auspiciados por la propia minera para atraer adherentes que apoyaran el proyecto.

Los frentes continúan medianamente activos promoviendo algunos pequeños paros y movilizaciones, aunque de menor importancia y con menor convocatoria que en los momentos fuertes del proceso. A diferencia de otros casos de protesta contra proyectos mineros, en el caso de Cajamarca, se “construye” cierta confluencia de frentes, tanto a nivel de Cajamarca, integrando los frentes regionales –aunque con dos dirigencias en alianza estratégica– como a nivel nacional; y estableciendo contactos con otros frentes similares a nivel nacional –varios en ocasión de la Marcha del Agua–. En el ámbito local, la articulación integra grupos de oposición de origen diverso –ambientalistas y no ambientalistas–. Los frentes de defensa se adhieren naturalmente a la protesta movilizándolo pero, sobre todo, en redes y medios electrónicos, apareciendo como agentes coordinados a pesar de sus niveles diferenciados de representatividad y vigencia.

Como en otros casos, en el ámbito local, la PIC, los dos frentes que pretenden representación regional y el Comando Unitario de Lucha (CUL) no han buscado construir institucionalidad ni generar una organización durable. Uno de ellos se constituye, más bien, en un intento de parte del MAS y del Gobierno regional de Cajamarca para tener mayor injerencia directa en el movimiento que apoya y no perder protagonismo. Los frentes, como en otros casos, logran aglutinar y dar forma masiva a una protesta que tiene bases sociales desorganizadas e insuficientemente orgánicas, pero no logran generar institucionalidad ni representatividad en instancias formales u organizativas, y tampoco conformar una cadena de transmisión o plataforma que organice el desarrollo regional o local³⁷. El frente, como organización-tipo se vuelve a mostrar como funcional para la construcción de oposición y la movilización de la población, pero ineficaz para la negociación o la consolidación de propuestas o alternativas de desarrollo.

Por su parte, los Gobiernos Locales que en otros casos de conflicto han oscilado entre el acuerdo y la inclinación hacia los proyectos mineros y la oposición al mismo, marcados muchas veces por la expectativa de aprovechar al máximo las oportunidades económicas que puede aportar la minería así como los réditos políticos y de legitimidad que puede aportar la oposición, en el caso Conga se inclinaron mayoritariamente hacia la oposición al proyecto; cierto, con algunas voces y pareceres disidentes de esta posición. Aún así, varias de las autoridades municipales conversaron y negociaron con representantes de la empresa o de la Fundación Los Andes para finalmente decantarse contra el proyecto. Fueron también los llamados y convocados a negociar con el Estado las posibilidades de inversión para Cajamarca.

La posición del Gobierno Regional de Cajamarca sí marca un cambio. Hasta Conga, la posición de las autoridades regionales fue en la mayor parte de los casos neutral cuando no abiertamente favorable a los proyectos de inversión minera (De Echave et al., 2007). Es la primera vez que un Presidente regional encabeza la oposición a un proyecto de esta envergadura. Surge así el siguiente cuestionamiento: ¿se trata acaso de una excepción o es la manifestación de un nuevo escenario? Resulta más plausible, pensar que es una excepción, aunque algunos de los presidentes regionales empiecen a sugerir y demandar una mayor participación en las decisiones de inversión en sus territorios, por ser autoridades elegidas democráticamente.

³⁷ Quizás el ejemplo más destacado de avance en este sentido es el Frente de desarrollo Sostenible de la Frontera Norte, que, sin embargo, años después del proyecto, tampoco logra consolidarse como plataforma institucional para dicho propósito.

El desarrollo de los proyectos mineros afecta significativamente el desempeño de los Gobiernos Locales y Regionales. De un lado, es generador de ingresos e incrementa su presupuesto y, con ello, su capacidad de inversión y gasto. Esto es significativo en las provincias de Cajamarca involucradas en el conflicto de Conga. De otro lado, por razones diversas, afectan el desempeño de las actividades productivas y la economía regional y local, por las actividades desarrolladas por las industrias extractivas sobre su territorio, sobre las cuales tienen injerencia y control mínimos por cuanto las decisiones de concesión, autorizaciones de operación y extracción, e incluso asignación de renta, se deciden fuera del espacio regional.

Adicionalmente, se les exige a los Gobiernos Regionales la implementación de procesos de ZEE y OT en sus territorios. Pero, por la forma como se vienen implementando (de abajo-arriba y con asistencia técnica), colisionan con las decisiones sobre industrias extractivas que llegan de arriba-abajo, con consultas mínimas. Probablemente, sea el propio proceso de consolidación de los Gobiernos Regionales el que los empuja al conflicto. La contradicción entre organización del desarrollo, autonomía y control territorial colisionan con la lógica de inversión empresarial extractiva extra territorial, el “vínculo tributario” vía canon, se revela insuficiente en la dinámica de los gobiernos local y regional, sobre todo en la determinación del desarrollo.

La actuación de los frentes, así como de los Gobiernos Regionales y Locales en el desarrollo de los conflictos, nos conduce por dos dimensiones que van más allá del conflicto mismo. Por un lado, están los determinantes y condicionantes políticos y, por otro, la necesidad de la articulación de los problemas de gobierno y de desarrollo.

Es claro que el accionar de algunos dirigentes de frentes de defensa, así como de algunas autoridades durante el conflicto, puede responder a cierto cálculo político-electoral. Un ejemplo evidente es la actuación del Presidente regional de Cajamarca que aprovechó abiertamente el conflicto minero para proyectar su imagen de eventual candidato para las elecciones presidenciales nacionales. Varios otros personajes políticos, de todas las tendencias políticas, han intervenido en Conga, expresando posiciones legítimas (a favor y en contra del proyecto), pero buscando también la visibilidad regional y nacional con pretensiones electorales explícitas, aunque –muchas veces– estos deseos se mantienen ocultas.

No sabemos cuántos dirigentes involucrados en las protestas contra Conga tentarán la suerte electoral en las próximas elecciones regionales y municipales, pero suponemos que serán varios. En otros conflictos (Piura, Cusco, Ancash y Cajamarca) existen múltiples ejemplos de incursión en las contiendas electorales de parte de dirigentes y líderes de protestas contra proyectos mineros. Los resultados son desiguales, ya que algunos logran su objetivo, pero otros no. En cualquier caso, no hay duda de que todos los conflictos mineros generan visibilidad pública y mediática, y, por lo tanto, pueden generar réditos políticos, adhesiones populares y eventualmente votos en futuras contiendas electorales. Por eso, todas las protestas tienen –y seguirán teniendo– habitualmente una dimensión de interés político. Sin embargo, detrás de las mismas hay intereses enfrentados, que responden a aspiraciones ciudadanas, ecologistas, entre otras visiones particulares de desarrollo. Son estas razones las que subyacen a las protestas. Las dimensiones políticas son inevitables, pero dependientes y subsidiarias de estas circunstancias.

Mucho más importantes y significativos son los problemas que plantean los proyectos de extracción minera respecto del desarrollo que se busca y la consecuencia de estas apuestas por las políticas públicas y su gestión. El salto del conflicto a la escena nacional, supuso una serie de interrogantes sobre el tipo de desarrollo que se busca para las regiones y el país, el lugar de las empresas y la inversión minera en dicho escenario, la protección apropiada del medio ambiente, la necesidad de la consulta y el lugar de la población en las decisiones. Todos estos temas planteados y reclamados por diversos sectores regionales y nacionales no suelen ser recogidos por la clase política, el Congreso de la República o el Ejecutivo, y exigen un debate político más amplio a nivel nacional.

Ciertamente, los conflictos por industrias extractivas seguirán teniendo un cariz político tanto electoral como programático, debido a su carácter público. Una tarea pendiente es que el énfasis político de los conflictos se sitúe más en el plano programático que en el plano electoral, como viene sucediendo.

Otra dimensión que se desprende del análisis de los actores es la dificultad para construir alternativas viables a los proyectos que se rechazan. En otros casos emblemáticos, como Tambogrande y Majaz, no se ha logrado consolidar un escenario alternativo con propuestas viables que generen un salto cualitativo en el desarrollo de las localidades involucradas y que contribuyan con el desarrollo de la región. Por el contrario, en zonas vecinas al Valle de San Lorenzo, en Tambogrande, han surgido focos de minería artesanal la cual deriva en una serie de consecuencias tan graves como el que genera la minería de tajo abierto. Así, la falta de regulación de la minería artesanal produce impactos nefastos no solo en el ambiente y la salud de las personas, sino que dañan —a veces irreversiblemente— la actividad agrícola de la zona. La dificultad es doble: de un lado, no surgen escenarios de desarrollo productivo factibles y generadores de riqueza; de otro, no se ponen en marcha procesos de consolidación institucional u organizacional que se constituyan en el soporte humano de un proceso de desarrollo. En Majaz, se ha intentado tímidamente poner en marcha algunos pequeños proyectos de desarrollo, sin resultados importantes por el momento.

Parte de la dificultad de lo primero viene de las dificultades para imaginar, en algunos casos, el lugar de las actividades extractivas en un proceso de desarrollo más amplio y de mayor alcance. A su vez, la dificultad de lo segundo proviene de la circunstancia que las acciones defensivas o de resistencia no contribuyen necesariamente a aumentar el conocimiento ni las capacidades necesarias para el fortalecimiento institucional y el planteamiento de propuestas. Imaginar un desarrollo sostenible y factible, y organizarse para ello es aún una tarea pendiente en la mayor parte de los casos.

En el balance, la principal debilidad del proceso (o del ciclo) de oposición a un proyecto minero es el tránsito desde una serie de acciones y movilización de rechazo hacia la construcción de alternativas al modelo de desarrollo primario exportador.

¿Cuál debería ser el rol de la empresa privada en este esfuerzo? Las soluciones al problema del desarrollo de parte de las empresas tiene, como hemos visto anteriormente, dos tipos de respuestas: de un lado, la contribución económica —vía impuestos y canon—; de otro, la contribución directa al desarrollo por la vía de las relaciones comunitarias y la responsabilidad social empresarial. La primera tiene una serie de problemas inherentes a las dificultades de los gobiernos para definir el uso productivo de su presupuesto —que habitualmente se destina a obras para servicios y para

infraestructura de comunicaciones, pero poco a actividades productivas. No hay que olvidar que recursos que llegan vía canon, tienen limitaciones estructurales y obligaciones que los gobernantes deben respetar escrupulosamente.

La segunda respuesta genera mecanismos de clientelismo y dependencia del financiamiento, que no siempre asegura sostenibilidad y que, ciertamente, no genera desarrollo para todos. En Cajamarca, el Grupo Norte es un ejemplo de concertación inter empresarial orientado a acciones de desarrollo regional, que indudablemente reporta algunos éxitos pese a no haber sido sometidos abiertamente a una evaluación externa e independiente. Las acciones del Grupo Norte, no se conectan orgánicamente con los procesos de desarrollo regional. Tampoco, se ha profundizado en la reflexión —¿la simulación?— de una Cajamarca en la que coexistan al mismo tiempo cuatro o cinco proyectos mineros, con la finalidad de prever el impacto acumulativo que ello podría tener sobre la economía (más allá de un cálculo monetario de ingresos), la presión y la provisión de recursos, y, sobre todo, las dinámicas de la población.

Un tema colateral que suele trabajarse timidamente apela a las relaciones de confianza entre la población, las autoridades y las empresas. En el caso de la Minera Yanacocha, en su contra juega siempre su historial e conflictos con la sociedad cajamarquina. Las empresas nuevas buscan diferenciarse del antecedente Yanacocha para construir, así, otra imagen frente a la población. El proceso no es ni sencillo, ni de corto plazo. Está ciertamente pendiente el esfuerzo de imaginar diversos escenarios para el desarrollo minero de Cajamarca, sus posibilidades (reales y plausibles) y sus limitaciones. Sería de mucho valor que el conjunto de empresas que buscan invertir en Cajamarca se imaginen el escenario de mediano plazo que mejor les convenga, y que será ciertamente un escenario concertado, o probablemente no llegue a serlo nunca. Además, tendrá que ser una concertación regional, además de nacional como viene siendo hasta el momento.

Un actor, presente en muchos conflictos pero fuertemente mediatizado en el caso Conga, ha estado conformado por los técnicos y expertos. En algún momento del conflicto, diversos agentes exigieron respuestas y peritajes técnicos que sustentaran la viabilidad del proyecto. El peritaje sobre el EIA fue primero demandado por la población y desestimado por el Gobierno; en particular, el Ministerio del Ambiente formula una serie de observaciones que nunca fueron consideradas por el Ministerio de Energía y Minas. Y, cuando el Gobierno Central convoca a un peritaje internacional, la Sociedad Civil y el Gobierno Regional lo rechazan y organizan un proceso de peritaje paralelo. De otro lado, técnicos y geógrafos del Gobierno Regional participaron con la población en el largo proceso de elaboración de la ZEE para Cajamarca. Finalmente, el proceso fue abandonado por los representantes de las empresas debido a que lo consideraban “poco técnico”.

El caso Conga ha revelado que el desacuerdo se expresa en diversos planos y que los propios reportes técnicos pueden (y deben) ser interpretados, y que este ejercicio puede llevar a conclusiones diferentes. En cualquier caso, se ha mostrado que la solución a los problemas generados por la presencia de la actividad extractiva no va a provenir exclusivamente de un peritaje ni de un reporte técnico. El caso Conga muestra que la decisión política así como la opinión pública juegan un rol igual de importante que las consideraciones técnicas. Sin embargo, también ha mostrado que hay debates no planteados: desde el mismo momento que se formulan observaciones técnicas a un EIA ya aprobado, se está

admitiendo tácitamente que la evaluación de dicho documento no fue lo suficientemente exhaustiva como para aprobarlo. El caso Conga constituye un ejemplo de la necesidad de discutir (políticamente) criterios y estándares técnicos para la aprobación de los proyectos mineros.

Finalmente, el Estado aparece como un actor múltiple, cuya principal debilidad consiste en la imposibilidad de conjugar sus políticas y dispositivos nacionales y sectoriales, con los problemas y requerimientos de desarrollo de las regiones en las que los anteriores deben llevarse a cabo. Al respecto, quisiéramos simplemente consignar una serie de tensiones dentro del mismo Estado. La primera refiere a la tensión mayor entre Gobierno Central y Gobierno Regional: un conflicto de competencias pero también de demandas mutuas entre lo que el Gobierno Regional de Cajamarca le exigía al Gobierno central y viceversa. La segunda refiere al desacuerdo ocurrido al interior del propio Ejecutivo, entre los diversos ministros y ministerios del primer gabinete Humala, en el que se ventilaban diversas miradas sobre la forma como debía atenderse el conflicto Conga. La solución unitaria, que le dio primacía a las posiciones menos matizadas y menos dialogantes, significó el fracaso de la apuesta del Estado y el regreso a la negociación entre posiciones discordantes en el Ejecutivo. Una tercera refiere a los propios problemas en la coalición en el Gobierno, expresada en las tensiones entre el Ejecutivo y el Legislativo, que se tradujo en la rebeldía de sus propios congresistas con relación al proyecto Conga y otros proyectos de industrias extractivas. La cuarta tiene que ver con las dificultades de coordinación intersectorial del Estado, en particular entre sus oficinas descentralizadas encargadas de la regulación territorial (con presencia en el terreno pero sin tener suficientes competencias para ello) y sus oficinas centrales (con limitado control sobre las situaciones locales, pero con capacidad de imponer normativas y determinaciones).

En suma, lo que está en juego es ordenar el rol que le compete al Estado como regulador y articulador entre sus diversas instancias y, entre estas, las poblaciones locales y las empresas mineras, en los ámbitos nacional, regional y local. Un rol mediador que oriente efectivamente hacia el bien común debe basarse en la concertación y negociación entre los diversos niveles, agentes e intereses, de forma legítima y en una perspectiva de mediano y largo plazo.

Más allá de todas estas tensiones estructurales, debemos subrayar los medios y mecanismos utilizados por el Estado para afrontar (y enfrentar) los conflictos. Una primera consideración es que el Estado, en su conjunto, no tiene una estrategia ni una política clara para abordar este tipo de conflictos: la Defensoría del Pueblo los monitorea y reporta; la oficina de conflictos de la PCM busca solucionar dichos conflictos por la vía de la minimización de la movilización y la protesta; el Ejecutivo impuso el estado de emergencia; las fuerzas especiales custodian pero también reprimen la movilización; la Fiscalía denuncia y persigue dirigentes, entre muchas otras “estrategias” adoptadas por el Estado. Ahora bien, dejando de lado que estas acciones mencionadas se orientan a los síntomas y no al conflicto mismo, creemos que deberían considerarse otro tipo de políticas para mediar con la protesta.

Ciertamente, la vía del diálogo es un buen camino, aunque probablemente insuficiente. Partiendo del supuesto de que la única manera de solucionar las protestas es resolver los conflictos, es decir transformarlos cambiando parte de las actuales reglas del juego, la disminución de las protestas requerirá tiempo conforme se logren los cambios necesarios en las políticas y condiciones para las actividades extractivas.

Creemos, también, que es importante tener políticas para afrontar las protestas que seguirán sucediéndose en futuros proyectos de inversión minera. Varias voces piden control y mano dura contra la movilización, otras insisten en la perentoria necesidad de asegurar la libre circulación de las personas, arguyendo que los bloqueos y paros son inadmisibles mientras todos lamentan agresiones y muertes. En miras a la elaboración de una política nacional que dé alguna respuesta a las protestas, pensamos que en un inicio, incluso previo a la necesidad de diálogo, debería existir una política explícita y afirmativa, que busque la disminución de la violencia en las protestas para, así, bajar su intensidad no solo en la acción del Estado sino también buscando que quienes protestan la minimicen. Esto tiene que ver con políticas y estrategias de intervención de las fuerzas policiales así como con campañas de ciudadanía y comportamiento social.

Un segundo elemento podría ser una mirada preventiva de las protestas, anticipando su ocurrencia, lo que estadísticamente es seguro en varias zonas del país. Podría partirse de la propia lista de conflictos “latentes” de la Defensoría del Pueblo pero también de los proyectos estratégicos y las concesiones existentes en varias zonas del país; en última instancia, se debe buscar solucionar las protestas ni bien estallan, en Conga y en otros casos, pues su dilatación alimenta la polarización.

Un tercer factor sería la promoción de una “cultura de la negociación-concertación” o, en otros términos, una cultura del diálogo efectivo. Una de las particularidades del proceso de mediación del último capítulo del conflicto Conga fue que, en ningún momento, los opositores al proyecto la consideraron una instancia de diálogo y mediación, sino más bien de escucha y transmisión.

Por último, un cuarto elemento sería multiplicar la presencia de actores interesados en las negociaciones y multiplicar los canales de representación de la población y sus intereses. Finalmente, la represión y la persecución policial y judicial no deberían formar parte de este repertorio de acciones de tratamiento de las protestas sociales.

Participación ciudadana y consulta

Buena parte de la problemática generada por el proyecto Conga, las protestas alrededor de este y la exigencia de que no se lleve a cabo, nos llevan a una pregunta fundamental: ¿quién decide la pertinencia y conveniencia de los proyectos mineros? Y, en el marco de esta decisión, ¿cómo participa la población afectada directa o indirectamente por la operación minera?

En el proceso de Conga, las decisiones estaban concentradas en el Ministerio de Energía y Minas, a partir de procedimientos estandarizados generados a solicitud de la empresa. Los únicos mecanismos oficiales de participación directa de la población son las reuniones informativas que constituyen las audiencias como parte del procedimiento para la aprobación del EIA. Además, se habla de la “licencia social”, una suerte de activo intangible constituido por la aquiescencia de la población local para la realización del proyecto minero. Parte del problema es que esta aprobación es entendida solo en términos del ofrecimiento de obras y beneficios directos a las poblaciones, ubicadas en zonas adyacentes a los proyectos mineros o que han ocupado los terrenos sobre los que se desarrollará el proyecto; y no en términos de la conveniencia social de los proyectos.

La participación en las audiencias públicas de los EIA solo permite la formulación de observaciones que una vez absueltas favorecen el proceso administrativo de aprobación del EIA y, con ello, el proceso del proyecto extractivo. En la práctica, no existen canales de consulta propiamente dichos que permitan a la población manifestar su oposición a un proyecto o que garantice que su posición sera tomada en cuenta. Por ello, las vías para la expresión del desacuerdo son los foros, las protestas y la movilización. Así, desde el inicio del proyecto Conga, ya en la etapa de las audiencias, las manifestaciones contra el proyecto ocurrieron en paralelo, sin que se genere una apropiada comunicación entre las posiciones a favor y en contra del proyecto. El Estado no cumplió ninguna labor ni de consulta ni de mediación. Aunque, a lo largo de la evolución del conflicto se sucedieron una serie de visitas de congresistas, ministros y representantes del Gobierno Regional, ninguna de estas fue “orgánica” ni estuvo relacionada con procedimientos que logran modificar el marco del proceso de polarización del conflicto hacia posiciones dialogantes. Los mayores esfuerzos en dicho sentido se dieron con la participación del primer gabinete de ministros (cuando la polarización era extrema) y, posteriormente, con la comisión de conformada por dos sacerdotes católicos.

La demanda de consulta ciudadana sobre la conveniencia de los proyectos mineros tiene ya una particular –aunque corta– historia (Alayza, 2007). En el marco de la expansión de derechos ciudadanos participativos en las últimas décadas (Remy, 2007), la demanda de las poblaciones por participar en las decisiones – más bien las expresiones de rechazo contra determinados proyectos– se ha inclinado por la realización de consultas ciudadanas. Estas consultas se desarrollaron al menos en tres ocasiones con referendos populares, promovidos por organizaciones de la sociedad civil y convocados por autoridades municipales: Tambogrande (2 de junio de 2002), Majaz (16 septiembre de 2007) e Islay (27 de septiembre de 2009). En los tres casos, los resultados fueron abrumadoramente en contra de los proyectos mineros: en Tambogrande 93.9% de la población se opuso; en Carmen de la Frontera, Ayabaca y Pacaipampa, 94.5%; y, en Cocachacra, 95%. En estos contextos, el Estado peruano consideró siempre que los resultados eran “no vinculantes” (De Echave et al., 2007; Castillo, Gallardo, Zegarra, Cruz, del Carpio & Gómez, 2011).

Las consultas vía referéndum realizadas hasta la fecha han llevado a escenarios de “todo o nada” y han sido utilizadas como mecanismo para mostrar la fuerza de la oposición o, en todo caso, de la capacidad de movilización de quienes se oponen a una actividad extractiva específica. Sin embargo, la consulta y los referendos ciudadanos buscan resolver un problema central: la ausencia de procedimientos de consulta y participación institucionalizados para que la población pueda expresarse y hacer considerar su opinión y su posición en estos procesos. Parte de las razones de las escaladas de las protestas radican precisamente en la ausencia de reglas claras para canalizar la oposición o, en todo caso, para asegurar la participación de la población para la toma de decisiones. Sin embargo, está en discusión si son la solución al problema de la participación ciudadana en los procesos de decisión para actividades extractivas.

En este contexto y tras los sucesos de Bagua en 2009, parte de la sociedad civil y la clase política se inclinaron hacia la aprobación de la ley de consulta. Objetada por el presidente García, la norma es aprobada a inicios del gobierno de Humala, presagiando mejores condiciones de participación de la población en las decisiones. Posteriormente, el proceso se estancaría en el marco de la discusión y luego aprobación de un reglamento sumamente restringido, que no facilita la aplicación de la ley. Al respecto, cabe preguntarse hacia donde nos lleva el nuevo escenario abierto para la participación respecto de las industrias extractivas en el marco de esta ley y su reglamento.

Aunque la ley de consulta recoge algunos de los temas y derechos levantados por las movilizaciones y demandas por derechos ciudadanos frente a las industrias extractivas, es ciertamente un instrumento bastante restringido y restrictivo. Si la ley facilita la implementación del Convenio 169 en el Perú y conlleva a una mayor participación de la población en la toma de decisiones, tal como está formulada en la ley, se orienta principalmente al acuerdo (antes que a la oposición) y se aplica exclusivamente para poblaciones indígenas, definidas según un padrón oficial aún no divulgado. Con ello, la ley no facultaría para expresar oposición o rechazo y, sobre todo, no se aplicaría a una porción importante de población, como es el caso de Cajamarca, en donde la mayor parte de la población es considerada mestiza y no indígena. La ley de consulta abre nuevas posibilidades para situaciones y casos en las que la población puede ser considerada indígena pero excluye a todas las demás categorías de pobladores. Ciertamente, es una puerta de entrada a la experimentación de otros procedimientos de consulta (con suerte “culturalmente condicionados”) y, también, a la posibilidad de extender este derecho a otras categorías de poblaciones. Este tema será siempre contencioso por el aparente interés estatal en restringir lo más posible el número y el ámbito de localidades en los que sea forzoso aplicar mecanismos de consulta.

¿Cómo plantear entonces la participación ciudadana en la decisión sobre la conveniencia o no de los proyectos de industrias extractivas? Siempre que se pongan en juego procedimientos adecuados³⁸, la consulta de cada proyecto por separado tiene la ventaja de cierta inmediatez en los resultados, pero puede conducir a un callejón sin salida en el mediano plazo, como viene ocurriendo en varios escenarios del país.

Probablemente, hay que pensar la solución desde una óptica más amplia, planteando las consultas de manera más general en búsqueda de acuerdos y equilibrios en una perspectiva de desarrollo territorial de mediano plazo. Ello supone plantear las “consultas” –aunque quizá sea más apropiado emplear las palabras “concertación” o “negociación”– en términos del desarrollo de las regiones, ubicando la conveniencia de un proyecto extractivo en general en el marco de un proceso de desarrollo territorial. Para ello, sería necesario plantear la discusión sobre los proyectos mineros en términos de su función en el desarrollo local, regional y del país, de manera más fina, más informada y más transparente en comparación con cómo se ha venido haciendo.

Esto supondría un ejercicio de planeamiento y planificación que sea sustantivamente mejor que el que existe actualmente. Se conecta con una serie de procesos en marcha pero aún desarticulados entre sí, como la elaboración de planes de desarrollo –que son requisito para los procesos de asignación presupuestal– y los procesos de ZEE y de Ordenamiento Territorial. No se trata de una discusión menor: esta opción traslada la participación en la decisión sobre un proyecto específico al plano de las visiones de desarrollo y la definición de políticas de desarrollo regional. Supone pensar en la planificación de los proyectos mineros en este marco, lo que supondría una serie de restricciones al actual modelo de concesión libre sobre cualquier territorio.

El proceso de ZEE en Cajamarca muestra parte de las dificultades para un acuerdo o una planificación del desarrollo de este tipo. Al respecto, creemos importante superar tres retos: el primero es pasar de una zonificación estática a una zonificación a futuro, lo que supone imaginar prospectivamente el

³⁸ Algunas de las medidas a tomarse en cuenta suponen establecer categorías de afectación, multiplicar mecanismos de consulta, ampliar la base y modalidades de beneficio de la actividad extractiva hacia las colectividades y otras.

uso (o los usos) posible de determinados territorios. El segundo es el tema de la inclusión de diversos actores en los procesos (que incluya visiones “técnicas” diferentes). No se puede zonificar y ordenar el territorio sin la participación del conjunto de actores interesados: sociedad civil, Gobierno y empresas. El tercer reto tiene que ver con el rol de soporte, regulación y planificación que le compete al Estado y al Gobierno central, siempre en coordinación y concertación con los Gobiernos Regionales.

En otras palabras, las condiciones y limitaciones actuales para la participación de diversos sectores de la población requieren de otra arena de concertación, que sitúe las preocupaciones locales en procesos, proyectos y apuestas regionales, que, además, sean articulados con programas, políticas y lineamientos nacionales. En este marco, estará siempre en juego la tensión entre las necesidades locales y regionales, y las necesidades nacionales; la capacidad y el derecho de injerencia del Gobierno central y la autonomía de las regiones. Territorio, planificación, concertación y negociación deberían ser parte de los conceptos y palabras presentes en las arenas de la resolución y transformación de conflictos.

Una serie de temas serán problemáticos y al mismo tiempo cruciales en estos procesos de concertación y negociación sobre el territorio. Sin pretender agotar la agenda, nos atrevemos a señalar algunos de los más importantes: primero, 1) la sostenibilidad de los recursos no renovables y la conservación de ecosistemas claves en un contexto de cambio climático; 2) la generación de riqueza y la provisión de recursos para el desarrollo; 3) la atención a recursos estratégicos como el agua³⁹; 4) la protección de los bosques y la cobertura vegetal; 5) el crecimiento poblacional y el crecimiento urbano, sus necesidades de servicios y la presión que esto genera sobre los recursos, entre otros. Todo esto en el marco de una mirada dinámica de los procesos de transformación de la sociedad en genera.

El debate sobre los estudios de impactos ambiental y las propuestas alternativas

La herramienta del Estudio de Impacto Ambiental existe en el país desde hace aproximadamente veinte años. En mayo de 1993, fue aprobado el reglamento del título décimo quinto del Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería, sobre el medio ambiente.⁴⁰ Mediante esta promulgación, se definieron varias características que, pese al tiempo transcurrido, aún se mantienen vigentes.

Así, el nuevo reglamento definió como única autoridad competente en materia ambiental al Ministerio de Energía y Minas (MINEM). Desde ese momento, se apostó claramente por una gestión sectorial: el MINEM ha sido, y en rigor lo sigue siendo, la única autoridad en materia ambiental del sector: dicta la normativa correspondiente, aprueba los estudios requeridos y fiscaliza los impactos ambientales en las zonas de influencia de las operaciones mineras⁴¹.

39 Al respecto, en el caso Conga, se promovió la discusión sobre la intangibilidad de las cabeceras de cuenca y la declaración de zonas de exclusión minera, que es ciertamente uno de los temas que deberían ser discutidos antes de la generación de más directivas municipales o regionales en este sentido.

40 Promulgación del Decreto Supremo N° 016-93-EM, Reglamento para la Protección Ambiental en la Actividad Minero-Metalúrgica, publicado en el diario oficial El Peruano el 1 de mayo de 1993.

41 Cabe señalar que con la creación del Ministerio del Ambiente, y como parte de las disposiciones complementarias del decreto legislativo 1013, se creó el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), encargado de la fiscalización, supervisión y sanción en materia ambiental.

La norma también precisó que los titulares de las actividades mineras son responsables por las emisiones, vertimientos y la disposición de los desechos de sus operaciones. Se ven, entonces, en la obligación de impedir que sus emisiones sobrepasen los niveles máximos permisibles establecidos.

El reglamento definió tres mecanismos de control ambiental. El primer mecanismo se relaciona con las declaraciones anuales consolidadas, que constituyen una obligación que los titulares de las concesiones deben presentar al MINEM, tanto en etapa de exploración como de explotación. Segundo, establecieron los Programas de Adecuación y Manejo Ambiental (PAMA) para que las operaciones antiguas se adecuen a la nueva legislación ambiental y a los límites máximos permisibles. Y el último pero quizás el mecanismo más importante se relaciona con la necesidad de exigirles a las empresas, que proyecten iniciar la fase de explotación, ‘estudios de impacto ambiental’ (EIA). Los EIA son instrumentos decisivos para aprobar un nuevo proyecto minero y la responsabilidad de dar conformidad a cualquier EIA recae en el MINEM.

Otra característica importante es que en relación con los diferentes procedimientos, incluidos los EIA, las empresas mineras deben contratar a consultoras privadas, registradas en el MINEM para que puedan elaborar los estudios. Durante la elaboración del EIA, la relación básicamente se da entre la empresa minera y la consultora. Esto muestra el “grado de privatización del tratamiento ambiental de las actividades mineras”.

Luego de 20 años de implementación de los EIA, las observaciones se han centrado en dos aspectos fundamentales: la calidad del instrumento, y la institución que lo evalúa y, finalmente, lo aprueba.

En cuanto a la calidad del instrumento hasta el propio Banco Mundial (2005) ha planteado algunas observaciones importantes para el Perú:

“el proceso de evaluación de estudios de impacto ambiental (EIA) presenta una serie de limitaciones, por lo que se podría fortalecer: (i) exigiendo que la guía de elaboración de los EIA sea vinculante por ley; (ii) actualizando el contenido de la guía con estándares aceptados internacionalmente; (iii) exigiendo términos de referencia detallados (que actualmente no son exigidos por ley) previos a la elaboración de los EIA de proyectos con alto grado de complejidad; (iv) compartiendo la responsabilidad del proceso de autorización del EIA con otras agencias gubernamentales; (v) creando un panel con nivel de decisión (con representantes de otras entidades con responsabilidad ambiental) para el otorgamiento de las licencias ambientales de operación (que actualmente dependen de una sola unidad dentro de MEM); (vi) integrando una evaluación de impacto social al EIA; y (vii) modificando las audiencias públicas requeridas por el proceso de EIA que presentan varias deficiencias, convirtiéndolas en una audiencia con un moderador imparcial para un número limitado y legítimo de participantes”.

Además, en el mismo informe, el Banco Mundial (2005) afirma que “los instrumentos clave de la gestión ambiental deben revisarse, actualizarse y en general se debe mejorar la capacidad institucional para su eficiente aplicación”. En lo sustantivo, ninguna de estas observaciones ha sido tomada en cuenta pese al tiempo transcurrido y el aumento de la conflictividad social.

La otra observación central tiene que ver con las competencias exclusivas del MINEM en la decisión final de aprobar o no los EIA. Esta situación implicaría un aparente conflicto de interés, pues se trata de una

institución que tiene, al mismo tiempo, la responsabilidad de fomentar el crecimiento de la actividad minera y, a su vez, regularla y fiscalizarla. El resultado final es una absoluta falta de credibilidad del instrumento y de la institucionalidad existente.

El proceso de aprobación del EIA de Conga es un buen ejemplo de la situación descrita. Asimismo, constituye el primer caso de un conflicto de gran envergadura que estalla en el Perú luego de la aprobación del EIA. Como se señaló en líneas anteriores, el EIA del proyecto Conga se aprobó en octubre de 2010, luego de haber sido evaluado por un periodo de ocho meses en la Dirección General de Asuntos Ambientales Mineros del MINEM y sin participación alguna de un actor clave: el Ministerio del Ambiente (MINAM).

Por más que no se quiera aceptar, los hechos demuestran que el EIA de Conga ha sido fuertemente cuestionado de diferentes formas, por varios organismos y en distintos procesos que se tuvieron que implementar: el informe del MINAM a finales de noviembre de 2011, la evaluación hecha por los propios peritos extranjeros y hasta los pedidos de cambios sustantivos al proyecto hechos por el presidente Humala. Así, en un discurso transmitido al país, el mandatario peruano anunció que la empresa minera debía cumplir con las exigencias ambientales y sociales derivadas del informe pericial; también, propuso la ampliación (en casi cuatro veces su capacidad original) de la capacidad de almacenamiento de los reservorios, entre otros aspectos vinculados a aportes sociales y puestos de trabajo.

No está demás señalar que todos estos procesos no hubiesen ocurrido si la población de Cajamarca no expresaba su protesta por las características del proyecto aprobado y sus impactos. Los anuncios y las recomendaciones de modificaciones al EIA fueron un reconocimiento que los sectores que estaban preocupados por el proyecto, tal y como fue aprobado en octubre de 2010, tenían razón. Es más, se puede afirmar que una posible o futura viabilidad del proyecto dependerá de la implementación de cambios sustantivos al proyecto original.

¿El caso Conga será una suerte de parteaguas en el tema de los EIA? Todo indica que es insostenible seguir manteniendo un instrumento que en veinte años no se ha renovado de manera sustantiva y que no responde a estándares aceptados internacionalmente. Tampoco, es sostenible que los EIA mineros sigan siendo aprobados por el MINEM. Lo cierto es que el marco legal y la institucionalidad que existe en el país para abordar los temas ambientales y de las industrias extractivas han caducado y se hace imperativo realizar reformas sustantivas.

Ante la necesidad de modificar el marco legal de las políticas ambientales, nos preguntamos si los anuncios dados por el presidente Humala en el contexto del conflicto Conga han empezado acaso a configurar este contexto de reformulación. Específicamente, el Presidente declaró lo siguiente:

“He instruido a los sectores correspondientes para que en materia ambiental y social: se actualicen las reglas que establecen las obligaciones ambientales para la minería; se fortalezca la fiscalización ambiental; se mitiguen los impactos ambientales; se garantice el acceso al agua como política de Estado prioritaria; se establezcan mecanismos de compensación y se articule el desarrollo de la minería con planes productivos en un marco de respeto a la cultura local” (El Peruano, 2012).⁴²

42 Suplemento Especial en el que se transcribe el discurso por fiestas patrias en el Congreso de la República.

Lo cierto es que la actualización de las reglas de juego en materia ambiental y social, anunciadas por el presidente Humala, se ha hecho esperar. El anuncio de la creación del Sistema Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (SENACE), aprobado por el Consejo de Ministros el 27 de agosto de 2012 y posteriormente por el Congreso de la República el 22 de noviembre, es un primer paso, aunque todavía deja algunos vacíos que se espera puedan ser corregidos. Por ejemplo, el artículo 1.2 de la ley aprobada en el Congreso, establece que algunos EIA podrán ser excluidos por Decreto Supremo, según la propuesta del sector correspondiente. La pregunta inevitable es ¿qué criterios usará cada sector para excluir del ámbito de competencia del SENACE algunos EIA?

Entre los temas que no han sido incluidos en el proyecto de ley del nuevo sistema de certificación ambiental, cabe mencionar el rol de los Gobiernos Regionales y Locales en todos los procesos. Además, el conflicto alrededor de Conga ha mostrado la necesidad de que las decisiones sobre el territorio y los recursos naturales involucre no solo a los Gobiernos Regionales y Locales, sino también a la población para que se tome en cuenta sus demandas, en particular la protección real del agua, que es un elemento vital para el desarrollo económico, productivo y social de cualquier región.

Igualmente, la creación del SENACE debería ser una oportunidad para incluir las Evaluaciones Ambientales Estratégicas (EAE), que pueden ser una herramienta que permita medir impactos acumulativos. Este tipo de instrumentos puede ser implementado y evaluado por este organismo.

Un tema clave: el territorio y la promoción de su uso sostenible

Conga y el conflicto alrededor de la minería en Cajamarca muestra que el tema del territorio se ha convertido en un referente determinante para el análisis de los procesos sociales y económicos, y para la propia reflexión sobre las diferentes estrategias de desarrollo que se busca impulsar (ver Passuni, 2011). Hoy en día, se habla con mayor insistencia de procesos de desarrollo que –sobre todo– toman como referencia la variable territorial en lo referido a la diversidad de sus recursos; la promoción de su uso sostenible; los modos posibles de complementar sus actividades económicas; y la pluralidad de sus actores y cómo estos se acoplan, ocupan y respetan el espacio físico.

A medida que la preocupación sobre la problemática ambiental ha ido avanzando, la reflexión sobre el tema territorial adquiere mayor relevancia. Así, se señala también la necesidad de una ocupación ordenada del territorio como garantía para el uso sostenible de los recursos, lo que –por ejemplo– implica una planificación rigurosa de las diferentes actividades económicas que se desarrollen.

El concepto más utilizado es el del ordenamiento territorial que en principio se define como: “una política de Estado, un proceso político y técnico administrativo de toma de decisiones concertadas con los actores sociales, económicos, políticos y técnicos, para la ocupación ordenada y uso sostenible del territorio, la regulación y promoción de la localización y desarrollo sostenible de los asentamientos humanos; de las actividades económicas, sociales y el desarrollo físico espacial sobre la base de la identificación de potencialidades y limitaciones, considerando criterios ambientales, económicos, socioculturales, institucionales y geopolíticos. Asimismo, hace posible el desarrollo integral de la persona como garantía para una adecuada calidad de vida” (MINAM, 2010: 22). Sobre ese concepto, se vienen desarrollando diversos instrumentos de planificación como la ZEE y los propios planes de Ordenamiento Territorial (OT).⁴³

43 La denominación “Ordenamiento Territorial” (OT) fue acuñada por Martín Mateo (1990).

La política del OT se ha convertido en uno de los instrumentos más importantes para la protección del ambiente. En los últimos años, hemos sido testigos de una progresiva y en ocasiones vertiginosa incorporación de factores ambientales o ecológicos en la planificación territorial (Perez Andrés, 2000). Hay una estrecha relación entre la preservación del ambiente y el ordenamiento del territorio. Estos dos elementos están vinculados mediante una relación de interdependencia: no se puede conservar el ambiente sin una adecuada planificación del territorio y no se puede ordenar el territorio sin la incorporación de los factores ambientales al OT.

A pesar que gradualmente se percibe una mayor conciencia sobre la relevancia del OT, para garantizar un adecuado uso de los espacios y, así, mantener un equilibrio entre la actividad humana y el medio ambiente, los problemas derivados de los usos inadecuados del territorio constituyen una realidad muy presente en el Perú que se ha venido agravando.

Por lo tanto, urge pensar el desarrollo en el territorio y evaluar qué estrategias de intervención deben implementarse para orientar las acciones que conduzcan a un verdadero desarrollo territorial. Se necesitan nuevos enfoques, que incorporen, en los planes nacionales, las perspectivas de desarrollo local, además de una modificación al concepto de imposición de fuerzas, agentes y estrategias extraterritoriales.

Para generar estos nuevos equilibrios se necesita fortalecer y apoyar los procesos de descentralización; abrir procesos graduales de transferencias de competencias; consolidar la institucionalidad democrática existente en las localidades, tanto la pública y privada, como la de los distintos componentes de la sociedad civil; fortalecer capacidades a funcionarios y autoridades; y garantizar los recursos necesarios, etc.

El desarrollo territorial a nivel local debe también reconocer y tomar en cuenta los valores culturales locales. La construcción de un territorio y el reconocerse en él es resultado de procesos colectivos y sociales que no excluyen, que más bien convocan; son procesos largos de acumulación que hay que saber reconocer y respetar. Sin embargo, los procesos de destrucción de esos territorios pueden ser muy rápidos y violentos, sobre todo cuando actúan actores y estrategias extraterritoriales. En cierta medida, esto último vienen ocurriendo en varias regiones del país, de manera más precisa en zonas rurales, cuando por ejemplo empresas extractivas se instalan en territorios de comunidades campesinas.

Las competencias y la interacción entre instancias de los gobiernos nacional, regional y local

La regionalización en el país es un proceso en construcción que ha transitado por diferentes etapas y que sigue planteando enormes retos a los diversos actores involucrados, principalmente autoridades regionales y municipalidades.

Lo cierto es que en los últimos años varias autoridades regionales han venido colocando temas de debate que tiene que ver –sobre todo– con la necesidad de visibilizar los desafíos que encara el proceso de descentralización, con el tema de las competencias y, más aún, con cómo los espacios de Gobierno nacional articulan y se complementan con los espacios regionales y locales.

El tema de las actividades extractivas, y su relación con aspectos sociales, territoriales y ambientales, aparece en el centro de las preocupaciones que vienen desde las regiones e incluso están en la base de algunas iniciativas impulsadas con distintos resultados.

Por ejemplo, algunas ordenanzas regionales expresan estas preocupaciones. Un primer ejemplo es el caso de Cordillera Escalera en la región San Martín. Aquí, frente a la amenaza de un conjunto de actividades, como la exploración de hidrocarburos que amenazaban este importante ecosistema, se emitió la Ordenanza Regional N° 025-2007-GRSM-CR, el 23 de julio de 2007. Mediante esta ordenanza se aprobó el Plan Maestro del Área de Conservación Regional Cordillera Escalera sobre una superficie de 149,870 hectáreas. La ordenanza y el plan maestro apuntaban a una planificación estratégica y gestión de actividades sostenibles que se lleven a cabo dentro de la referida zona protegida, así como orientar el desarrollo en la zona de amortiguamiento.

Cabe señalar que, posteriormente, a raíz de un recurso de agravio constitucional interpuesto por el ciudadano Jaime Hans Bustamante Johnson, que demandaba la suspensión de actividades petroleras en el Área de Conservación Regional Cordillera Escalera, el Tribunal Constitucional declaró fundada la demanda y determinó que dichas actividades quedasen suspendidas hasta que no se cuente con el Plan Maestro.

Otros casos han sido las ordenanzas regionales de Cusco y Cajamarca. En el caso del Cusco, mediante la Ordenanza Regional N°065-2009-CR/GRC, del 21 de diciembre de 2009, se declaró “como área de no admisión de Denuncios Mineros todo el territorio de la Región Cusco, por su trascendencia histórica y estar dedicados de manera exclusiva a la actividad turística y agropecuaria”. Además, la ordenanza expresaba la preocupación por el avance de concesiones mineras en varias de las provincias cusqueñas y la creciente conflictividad social.

Como respuesta a la iniciativa del Cusco, el 10 de mayo de 2010, el MINEM, a través del procurador público y con autorización del Consejo de Ministros, interpuso una demanda de inconstitucionalidad, alegando que el Gobierno Regional se había excedido en sus competencias. El Tribunal Constitucional se pronunció declarando fundada la demanda y aclaró que la única institución capaz de dictaminar respecto de las áreas de no admisión de denuncios es el MINEM a través de la Dirección General de Minería.

En el caso de Cajamarca, a través de la Ordenanza Regional N° 036-2011-GR-CAJ-CR, del 5 de diciembre de 2011, se declaró “de interés público regional la conservación, protección e intangibilidad de las cabeceras de cuenca en toda la jurisdicción de la Región Cajamarca, en armonía con los planes nacionales y regionales de desarrollo sostenible”. En esta ordenanza, también se declaró “inviabile la ejecución del Proyecto Conga en las cabeceras de cuenca donde se ubican las lagunas”.

La ordenanza del Gobierno Regional de Cajamarca tuvo una rápida respuesta. El Fiscal de la Nación interpuso una demanda de inconstitucionalidad y el Tribunal Constitucional emitió una sentencia el 17 de abril de 2012 declarándola fundada. En ella, se estipuló que: “el Gobierno Regional de Cajamarca no es competente para declarar la intangibilidad de las cabeceras de cuenca” y que tampoco “tiene competencias para anular o suspender proyectos de gran minería”.

Ahora bien, sobre el rol que cumplen estas iniciativas sobre las concesiones, proyectos extractivos, entre otros, así como los pedidos de mayores competencias que vienen desde las regiones, se puede afirmar que: primero, estas iniciativas son la expresión de un cuestionamiento creciente a la manera como vienen funcionando los procedimientos y la toma de decisiones sobre aspectos fundamentales para las regiones, que usualmente excluyen a sus autoridades. Se expresa, así, mediante ellas, una clara demanda por mayores competencias, y la necesidad de articular acciones y facultades entre las instancias nacionales y regionales.

Además, demandar mayores competencias no significa que se esté frente a un intento de convertir a las regiones en espacios de gobierno con autonomías absolutas. Lo que se demanda desde las regiones puede enmarcarse en una perspectiva de mayor complemento entre las diferentes instancias del Estado para un uso planificado y sostenible del territorio y sus recursos. Es decir, con dichas iniciativas, se busca ser informados y consultados adecuadamente, complementar las actividades económicas y las inversiones con los planes de desarrollo regional y local, desarrollar los procesos de zonificación, etc.

Por tanto, en lugar de estigmatizar a las autoridades regionales y pretender retroceder en materia de descentralización, se debe reconocer que estamos frente a una agenda de trabajo que puede ser beneficiosa para el país y también para las propias empresas inversionistas que desarrollan sus estrategias en el interior del país. Hay que reconocer que, en el Perú, todavía se carece de políticas públicas que permitan decidir cuándo le conviene al país que una zona se convierta, por ejemplo, en un nuevo distrito minero y cuándo no. En consecuencia, abordar el tema de las competencias entre las diferentes instancias del Gobierno aparece como un elemento de vital importancia para la definición de estrategias de desarrollo sostenibles e inclusivas.

Referencias Bibliográficas

Alayza, A. (2007). *No pero sí. Comunidades y minería. Consulta y consentimiento previo, libre e informado en el Perú*. Lima, Cooperación-Oxfam.

APDCPAPC (Alianza por el Desarrollo y Contra la Pobreza en el Ámbito del Proyecto Conga). (2011). *Hacia el desarrollo rural integral en el ámbito del proyecto Conga. Marco conceptual y enfoque del desarrollo*. Cajamarca: Asociación Los Andes de Cajamarca.

Aramburú, C. & Bustinza, N. (2006). Cajamarca: El proceso demográfico. En: F. Guerra García (Ed.), *Contribuciones para una visión del desarrollo de Cajamarca. Volumen 1* (pág. 11-30). Cajamarca: Asociación Los Andes de Cajamarca.

Aste, J.; De Echave, J. & Glave, M. (2004). *Procesos de Concertación en Zonas Mineras en el Perú*. Lima: Grade/Cooperación/Eco.

Banco Mundial. (2005). *Riqueza y Sostenibilidad: Dimensiones Sociales y Ambientales de la Minería en el Perú* [en línea]. Disponible en: <http://www.bancomundial.org/es/country/peru>.

Castillo, M.; Chávez, M.; Gallardo, M.; Zegarra, L., Cruz, E.; del Carpio, D. & Gómez, J. (2011). *Valle de Tambo-Islay. Territorio, agua y derechos locales en riesgo con la minería a tajo abierto*. Lima: Frente Amplio de Defensa del Valle de Tambo/Municipalidad distrital Dean Valdivia/CooperAcción/Red Muqui.

De Echave, J.; Diez, A.; Huber, L.; Revesz, B.; Lanata, X. & Tanaka, M. (2007). *Minería y conflicto social*. Lima: IEP/CIPCA/CBC/CIES.

Defensoría del Pueblo (2012). *Reporte de conflictos sociales N° 96* [en línea]. Disponible en: <http://www.defensoria.gob.pe/conflictos-sociales/objetos/paginas/6/reporte-96.pdf>.

Grupo Propuesta Ciudadana. (2010). *Vigilancia de las Industrias Extractivas. Reporte Nacional, 11* [en línea]. Disponible en: http://www.propuestaciudadana.org.pe/sites/default/files/vigila_gob_regionales/archivos/Vigilancia_IE_11.pdf

Indacochea, A.; Avolio, B.; Bedoya, L.; Carrillo, J.; Negrón, G.; Sánchez, L.; & Santillana, M. (1998). *Cajamarca competitiva*. Lima: Saywa ediciones.

INEI (2009). *Censos Nacionales 2007: XI de Población y VI de Vivienda. Perfil sociodemográfico del departamento de Cajamarca* [en línea]. Disponible en: <http://www.inei.gob.pe/biblioinei/pub/bancopub/Est/Lib0838/libro19/index.htm>.

INEI. (2010). *Informe técnico. Evolución de la pobreza al 2010*. Lima: INEI.

INEI (2011). *Perú. Indicadores de Educación por Departamentos, 2001-2010 (Encuesta Nacional de Hogares-ENAHO)* [en línea]. Disponible en: <http://www.inei.gob.pe/biblioinei/pub/bancopub/Est/Lib0993/Libro.pdf>

INEI (2013). Sistema de Información Regional para la toma de decisiones [en línea]. Disponible en: <http://webinei.inei.gob.pe/SIRTOD/#app=5e8f&5415-selectedIndex=0&61 dd-selectedIndex=1>.

Knight Piésold Consultores (2010). Resumen Ejecutivo del Estudio de Impacto Ambiental del Proyecto Conga [en línea]. Disponible en: <http://www.scribd.com/doc/76664906/Resumen-Ejecutivo-Del-EIA-Del-Proyecto-Conga>.

Martín Mateo, R. (1990). La protección del medio ambiente y su articulación con la ordenación del territorio. *Jornadas sobre Ordenación del Territorio*. Gobierno Vasco, Departamento de Urbanismo, Vivienda y Medio Ambiente, Vitoria.

MEM/AAM (2004). Resolución Directorial N° 361-2004-MEM [en línea]. Disponible en: <http://biblioteca.unmsm.edu.pe/redlieds/Recursos/archivos/Legislacion/Peru/RM467-2004-MEM.pdf>.

MINAM. (2010). Resolución Ministerial N° 026-2010-MINAM. Anexo: Lineamiento de Política para el Ordenamiento Territorial. Lima: MINAM.

MINAM. (2011). Informe N° 001-2011. Comentarios al Estudio de Impacto Ambiental del proyecto CONGA aprobado en octubre de 2010. Lima: MINAM.

Pérez Andrés, A. (2000). Régimen jurídico de la planificación medioambiental. En: F. Sosa Wagner (Coord.), *El Derecho Administrativo en el Umbral del Siglo XXI: Homenaje al Profesor Dr. Ramón Martín Mateo* (pp. 3945-3980). Valencia: Tirant le Blanch.

Passuni, S. (2011). *Analizando un Proceso de Zonificación Económica y Ecológica. El Caso de El Carmen de la Frontera en Huancabamba*. Piura: CooperAccion.

Regalado, Fredy. Cajamarca. Desarrollo Inclusivo. Cajamarca, Grupo Norte , PPT, 2012.

Remy, M.I. (2007). *Los caminos de la participación ciudadana en el Perú*. Lima: IEP.

El boom de la minería en el Perú se inició en Cajamarca. Luego de 20 años, tenemos una región con un alto estrés social y ambiental donde se pretende desarrollar el proyecto minero Conga que, según su Estudio de Impacto Ambiental (EIA) aprobado, pretende secar cuatro lagunas, dos de ellas para ser usadas como botaderos. El rechazo y la fuerte oposición a Conga muestran la fragilidad de las herramientas de gestión ambiental y de gestión territorial que hay en el Perú, así como la necesidad de actualizar los EIAs.

A partir de la sistematización y el análisis de este caso emblemático, considerado como el conflicto socio ambiental que mayor impacto político y mediático ha tenido en el Perú, se hace una reflexión sobre qué tipo de políticas públicas, qué tipo de herramientas y qué tipo de institucionalidad ambiental necesitamos, para que la minería en el Perú se pueda desarrollar respetando equilibrios económicos, sociales, culturales y ambientales.



Con el apoyo de:

