

Nota de Información y Análisis



Cuando la consulta está ausente

Minería y conflicto en Puno

Elaborado por: Programa de Vigilancia Ciudadana

En los últimos meses el país ha visto radicalizado un conflicto asociado a las concesiones mineras que data del 2008. La población de los distritos de Kelluyo, Huacullani, Pisacoma y Zepita (provincias de Chucuito y Yunguyo) se levantaron en protesta contra las actividades del proyecto Santa Ana demandando la cancelación del proyecto y el retiro de la empresa Canadiense Bear Creek Mining Company de sus jurisdicciones. Lo que inicialmente parecía ser la oposición a un proyecto minero concreto, se convirtió en una demanda general de cese y retiro de las concesiones mineras en el sur de la región sur de Puno.

Tres han sido los principales argumentos que han movilizado la demanda de las comunidades aymara, (i) el temor de contaminación de ríos y lagunas basados en experiencias previas de la región, (ii) denuncias de superposiciones de concesiones mineras e hidrocarburíferas sobre zonas reservadas y de valor socio-cultural, (iii) el DS 083-2007-EM que declara de necesidad pública el Proyecto Santa Ana autorizando las operaciones de Bear Creek Mining Company BCMC como empresa extranjera en zona de frontera. En esta nota de análisis, el Grupo Propuesta Ciudadana expone que el conflicto tiene su origen en el sistema actual de concesiones mineras en el Perú, el cual por su carácter automático y carente de consulta genera condiciones para la germinación de conflictos con las actividades extractivas. En concreto, tres son las fallas que generan conflictos socioambientales: (i) la admisión inmediata e indiscriminada¹ de petitorios mineros sin un criterio coherente de ordenamiento territorial regional y provincial, (ii) la ausencia de un mecanismo de consulta con las autoridades y poblaciones locales antes de la aprobación del petitorio², (iii) el sistema actual de autorización sobre terrenos superficiales hace que este sólo involucre a los propietarios y no incluye necesariamente la autorización de comunidades vecinas que pueden verse indirectamente impactadas por la concesión.

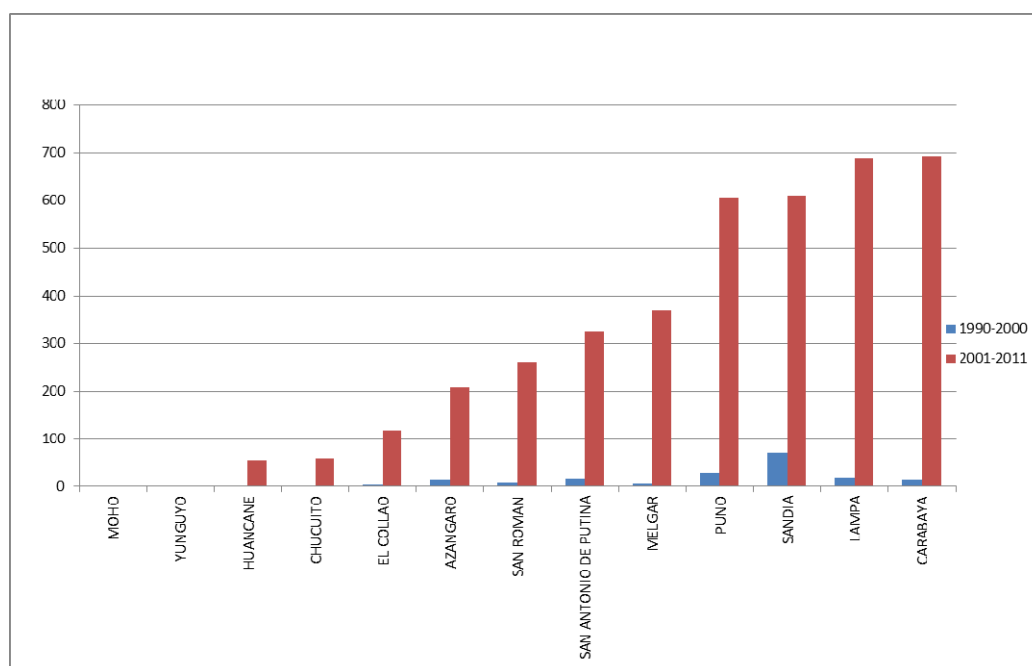
¹ Es la recepción administrativa de la solicitud de petitorio presentada por una persona natural o jurídica que no genera derecho alguno.

² La aprobación del petitorio es el resultado final satisfactorio del proceso en el que el peticionario después de haber otorgado la información relevante sobre el proyecto, es otorgado el derecho sobre las áreas que solicitó inicialmente.

1. Los conflictos latentes en la región Puno y su relación con las industrias extractivas

En los últimos diez años el crecimiento de las concesiones mineras en el país ha sido acelerado y la región Puno no ha sido la excepción, pues también se aprecia un acelerado crecimiento de las concesiones a partir del 2001 concentrado principalmente en las provincias de Carabaya, Lampa, Sandia y Puno; siendo Moho, Yunguyo, Huancané y Chucuito las provincias que exhiben comparativamente, un menor dinamismo en la entrega de concesiones tal y como se aprecia en el cuadro 1.

Cuadro 1: Evolución del número de concesiones mineras en Puno, por provincias (1990-2011)



Fuente: Catastro minero 2011 – INGEMMET

Elaboración: Propuesta Ciudadana

La Defensoría del Pueblo ha identificado trece conflictos latentes en Puno, de los cuales ocho corresponden a conflictos mineros (régimen de gran minería), dos corresponden a conflictos en contra de la minería informal y finalmente existe un conflicto por concesiones de lotes hidrocarburíferos 155 y 156 aledaños al Lago Titicaca como se muestra en la tabla 1. El reciente conflicto de Santa Ana se desarrolló en las provincias de Chucuito y Yunguyo, curiosamente dos de las provincias con menos concesiones mineras para el periodo de referencia³ y según lo reportado por Defensoría del Pueblo, se genera en base al temor de la posibilidad de sufrir contaminación y pérdida de tierras comunales. Del conjunto total de conflictos latentes en Puno, observamos que la oposición a la actividad minera se genera en torno al temor de una posible contaminación de recursos hídricos; mientras que la oposición a la actividad petrolera se sustenta en la cercanía de los lotes concesionados al Lago Titicaca.

³ No obstante, cabe recalcar que en el caso de la provincia de Chucuito, el salto de no tener de concesiones durante la década 1990-2000 a cincuenta y nueve concesiones mineras al 2011 representa un cambio cualitativo considerable.

Para visualizar el alcance de las concesiones mineras y de hidrocarburos en Puno, así como de los conflictos latentes reportados por la Defensoría del Pueblo, hemos elaborado el gráfico 1. A partir de este gráfico se observa que, las provincias más activas en este último conflicto (Chucuito, Yunguyo, Moho y Puno) están más “impactadas” por las concesiones petroleras de los lotes 155 y 156 que por actividades concesiones mineras, es decir tienen más territorio comprometido con concesiones petroleras que con concesiones mineras. Otro de los puntos que se puede observar es que tanto concesiones mineras como petroleras son adyacentes o superpuestas a zonas de reservas de valor en biodiversidad y/o sociocultural, como Apus o zonas de prácticas culturales. De hecho muchas de las superposiciones y adyacencias no se observan en los mapas ya que muchas de estas áreas no han sido declaradas aun patrimonio o zonas de reserva, por lo que se estima que esta situación podría ser más crítica en la región. Esto evidencia que el conflicto tiene su origen en la percepción de los posibles riesgos que tanto concesiones mineras y petroleras pueden generar sobre sus comunidades

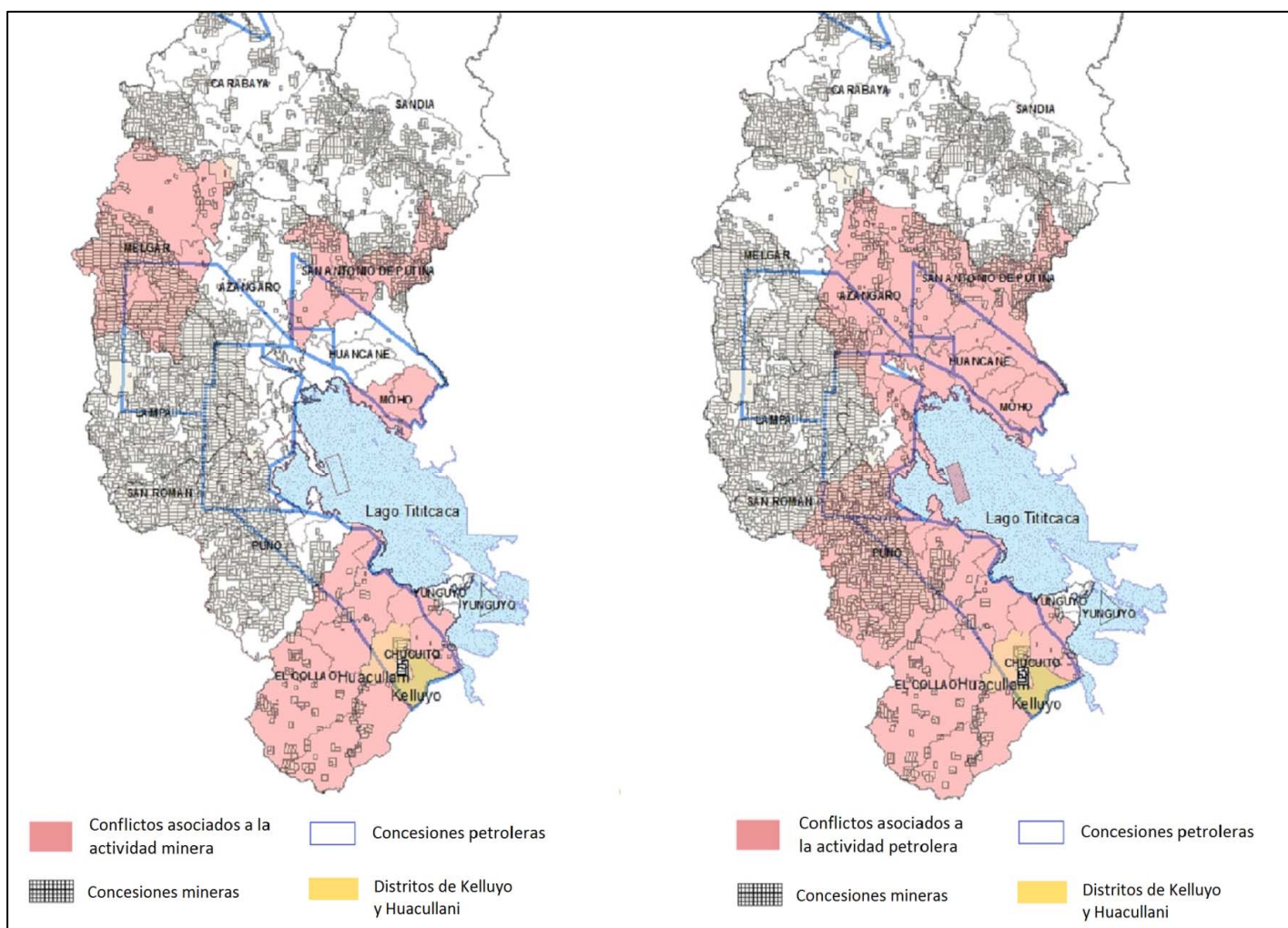
Tabla 1: Conflictos latentes asociados a actividades extractivas, razones y actores, región Puno

Proyecto cuestionado	Argumento	Ubicación
Oposición a Petitorio de Concesión Minera a favor de la empresa Patagonia Minerales S.A.	Posible peligro del Cerro Khapia y la Laguna Warawarani y a los habitantes de las comunidades aledañas, considerada como zona turística e intangible.	Comunidad Campesina de Tambillo, Distrito de Pomata, Provincia de Chucuito.
Solicitud de nulidad de las contrataciones de los Lotes 155 y 156	Afectaría el medio ambiente, contaminaría el Lago Titicaca, y afectarían también las actividades agropecuarias. Argumentan también que no se están contemplando beneficios para las comunidades afectadas.	Provincias de Moho, San Antonio de Putina, Huancane, Azangaro, Chucuito, Yunguyo, el Collao y Puno.
Oposición a minera Sillustani S.A.	Denuncia de contaminación de aguas por los relaves de la minera Sillustani S.A.	Comunidad campesina de Condoraque, distrito de Quilcapuncu, Provincia de de San Antonio de Putina.
Oposición a las operaciones que desarrollan la minera Santa Ana	Posible contaminación y la posible pérdida de tierras comunales	Ubicación: Comunidad Campesina de Concepción Ingenio, distrito de Huacullani, provincia de Chucuito.
Demanda de paralización de actividades que desarrolla la Empresa Minera Aruntani	Posible contaminación a la Laguna Surani por parte de la Empresa Minera Aruntani.	Ubicación: Comunidad Campesina Jilatamarca, Distrito de Acora. Provincia de Puno.
Demanda de cumplimiento de compromisos por parte de la empresa minera Arasi S.A.C.	Denuncia de posible contaminación de las aguas del río Challapalca con relaves mineros	, Distrito de Ocuvi, Provincia de Lampa.
Rechazo de las comunidades aledañas del distrito de Capazo y dirigentes del Frente de Defensa de los Intereses del distrito de Capazo a las actividades de exploración de la Minera Ayllu SAC en este distrito	Posible contaminación en los ríos Pisacoma, Tupala, Huenque, Mauri.	Comunidad Campesina Rosario Alto Ancomarca, Distrito Capaso, Provincia El Collao.
Oposición de la población y autoridades a minería informal	Contaminación en la cuenca del Río Ramis por parte de mineros informales.	Ubicación: Distritos de Ananea (provincia de San Antonio de Putina), Macusani y Crucero (provincia de Carabaya) Azángaro (provincia de Azángaro).
Ganaderos alpaqueros de Cojata demandan suspensión de las actividades de minería informal en el río Suches	Contaminación de la cuenca	Ubicación: Distrito de Cojata, Provincia de Huancané.
Rechazo hacia las actividades mineras de la Empresa Minera CIEMSA La Poderosa en la zona.		Ubicación: CC. Santa Cruz - Huacoto, distrito Orurillo, provincia Melgar.

Fuente: Defensoría del Pueblo

Elaboración: Propuesta Ciudadana

Gráfico 1: Provincias con conflictos latentes según Defensoría y áreas de concesiones mineras e hidrocarburíferas



Elaboración: Propuesta Ciudadana

1. El caso Santa Ana: las razones y su trascendencia

El conflicto en torno al proyecto Santa Ana ha dejado de ser una protesta por un caso de minería específico y ha pasado a cuestionar el sistema de concesiones mineras que no toma en cuenta la opinión ni la decisión de las comunidades para establecer sus propios planes sobre el uso de los recursos naturales y la priorización de actividades económicas de acuerdo al valor social-cultural que ellos y el mercado les atribuyen. La magnitud de su reclamo es diferente al de otros conflictos previos (por ejemplo, Tambogrande, Majaz y Tía María) pues piden el cese y retiro de las concesiones mineras en un territorio más amplio, la zona sur de la región. ¿Cuáles han sido los factores desencadenantes del conflicto? y ¿qué tan fundados son los principales argumentos presentados tanto por los líderes Aymaras como del Estado en los medios de comunicación nacional? A continuación algunas aproximaciones.

El petitorio de las concesiones "Karina" y la creación del proyecto Santa Ana

En el Perú existe un sistema mixto de acceso a la concesión minera como rezago de la actividad empresarial del Estado previa a la década de los noventa. Coexisten dos procedimientos de acceso, uno de corte meramente privado en el que la iniciativa de exploración corresponde al futuro concesionario (persona natural o jurídica), y otro en el que el Estado, a través del organismo de promoción de las inversiones (Proinversion), pone en valor y fomenta la concesión de un proyecto. El proceso ordinario está dirigido principalmente por el INGEMMET quien actúa fundamentalmente como facilitador y coordinador con diferentes instituciones para la obtención de los permisos y registros conducentes al otorgamiento del petitorio.

Según el Reglamento de Procedimientos Mineros, los petitorios de concesiones mineras se presentan al INGEMMET cuando se trata del Régimen de Gran Minería y al Gobierno Regional correspondiente, de tratarse de Pequeños Productores Mineros y los Productores Mineros Artesanales. INGEMMET y Gobiernos regionales trabajan coordinadamente sólo **en el registro de los petitorios** dentro del Sistema de Derechos Mineros y Catastro – SIDEMCAT, **más no en la decisión sobre la admisibilidad de un petitorio**. Actualmente, la manera como está hecha la ley permite dos cosas: i) que la admisión de los petitorios sea casi inmediata y descartada sólo en casos de omisión en la presentación de los recibos de pagos del derecho de vigencia y/ o del derecho de tramitación; y ii) que las concesiones mineras sean otorgadas antes de cualquier consulta a las poblaciones a ser impactadas por la actividad minera.

El proyecto Santa Ana consta de seis concesiones mineras con un total de 5,400 hectáreas, el proceso de concesión se dio mediante la modalidad de petitorio minero. Estas concesiones se encuentran ubicadas en el distrito de Huacullani, provincia de Chucuito, como se detalla en la tabla 2

Tabla 2: Datos de interés sobre proyecto Santa Ana y sus concesiones

Nombre de las concesiones	Código	Tamaño (hectáreas)	Fecha de petitorio	Fecha de entrega de concesión	Contrato de opción con BCMC	Contrato de transferencia con BCMC
Karina 9-A	010146204	1,000.00	26/05/2004	28/04/2006	17/11/2004	06/12/2007, adenda 10/10/2006
Karina 1	010146304	700	26/05/2004	28/04/2006	17/11/2004	06/12/2007
Karina 2	010146404	1,000	26/05/2004	28/04/2006	17/11/2004	06/12/2007
Karina 5	010367604	700	29/11/2004	30/11/2007	2004	18/12/2007
Karina 6	010367804	1,000	29/11/2004	14/12/2007	2004	18/12/2007
Karina 7	010367704	1,000	29/11/2004	14/12/2007	2004	18/12/2007

Fuente: Estudio de factibilidad Proyecto Santa Ana. Ausenco Vector Independent Mining Consultants, Inc (Octubre 2010), expedientes de derechos mineros del INGEMMET. Nota: BCMC = Bear Creek Mining Company Sucursal del Perú. Elaboración: Propuesta Ciudadana

La aprobación del petitorio, y por ende, entrega del título de concesión minera ha durado en promedio dos años para cada derecho minero, y según consta en los expedientes del INGEMMET se ha cumplido con los requisitos estipulados en el Reglamento que rige las actividades de exploración y explotación minera. El petitorio fue solicitado por la persona natural de nacionalidad Peruana Jenny Karina Villavicencio Gardini en Mayo de 2004, como estipula la Ley de Promoción a la Inversión Minera (Decreto Legislativo 708) quien gestionó previa solicitud de petitorio un acuerdo con los pobladores del distrito de Huacullani, ya que las zonas peticionadas estaban completamente superpuestas a la zona reservada Aymara Lupaca, declarada temporalmente mediante Decreto Supremo 002-96-AG para la protección de flora y fauna silvestre. Como consta en los expedientes de los derechos mineros Karina 1 al 9A, dicho acuerdo contó con la presencia de las autoridades políticas y representantes comunales del distrito de Huacullani y determinó la solicitud conjunta (peticionaria y población de Huacullani) de desafectación del área de superposición. Los petitorios de Karina 1, 2, 5, 6, 7 y 9A pasaron a convertirse en el proyecto Santa Ana cuando Villavicencio Gardini celebró el contrato de opción⁴ el mismo año en que realizó el petitorio con la Canadiense Bear Creek Mining Company Sucursal del Perú (BCMC) y posteriormente, celebró contratos de transferencia para cada concesión durante el 2006 y 2007. Actualmente, BCMC es la titular de los derechos mineros del proyecto. Esta modalidad contractual funciona como una especie de leasing o arrendamiento en el que la concedente traspasó el derecho minero al arrendatario (BCMC) previo establecimiento de pagos y rentas, y en la cual BCMC tiene el derecho de exigir dicho derecho o abandonarlo. Bear Creek Mining Company Sucursal del Perú (BCMC) ha realizado actividades de exploración desde mediados de 2004 y tiene programado empezar la etapa de producción de las minas para el año 2012.

Los argumentos Aymaras y algunas precisiones

En el caso de Santa Ana, dos han sido los puntos clave de conflicto: la superposición de la concesión sobre la zona de Aymara Lupaca y la titularidad de una empresa extranjera en zona de frontera. A continuación se presenta la lista de argumentos o razones detrás de la protesta extraídos de medios de comunicación y declaraciones de los principales líderes del movimiento:

- El crecimiento acelerado de las concesiones desde 2002 en un 279%⁵. Esta situación habría despertado preocupación y alarma en la población respecto de los posibles riesgos de contaminación ambiental y a la salud de la población, así como de la intangibilidad de zonas reservadas. Esta actitud viene justificada por las denuncias en los años anteriores sobre la contaminación de ríos y otros recursos hidrográficos en otras provincias de Puno como resultado de la minería (ver tabla 1).

⁴ El contrato de opción es aquel en el cual el titular (en este caso, el Estado) de una concesión se obliga, incondicional e irrevocablemente, a celebrar en el futuro un contrato definitivo siempre que el optante ejerza su derecho de exigir la conclusión de este contrato dentro de un plazo estipulado; mientras que con el contrato de transferencia se transfiere el dominio que tiene el concesionario sobre la concesión.

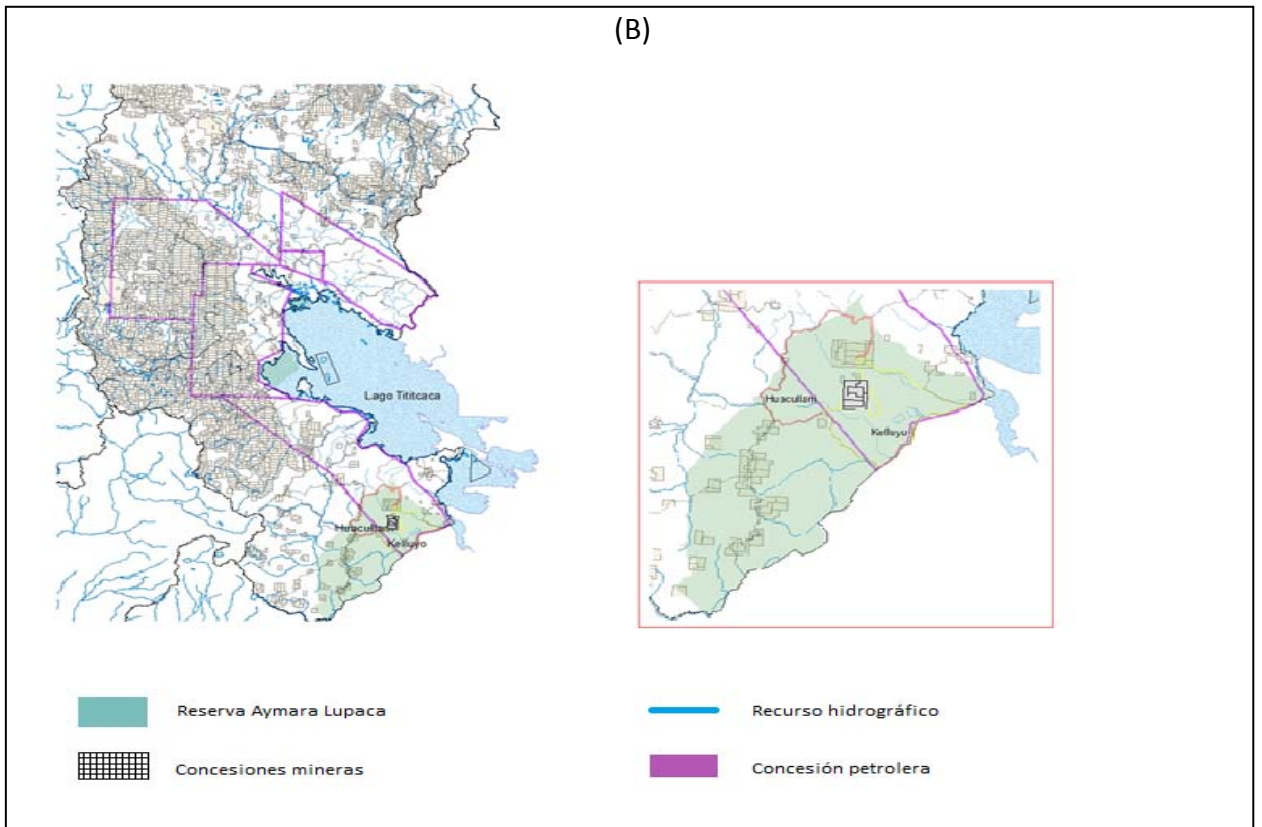
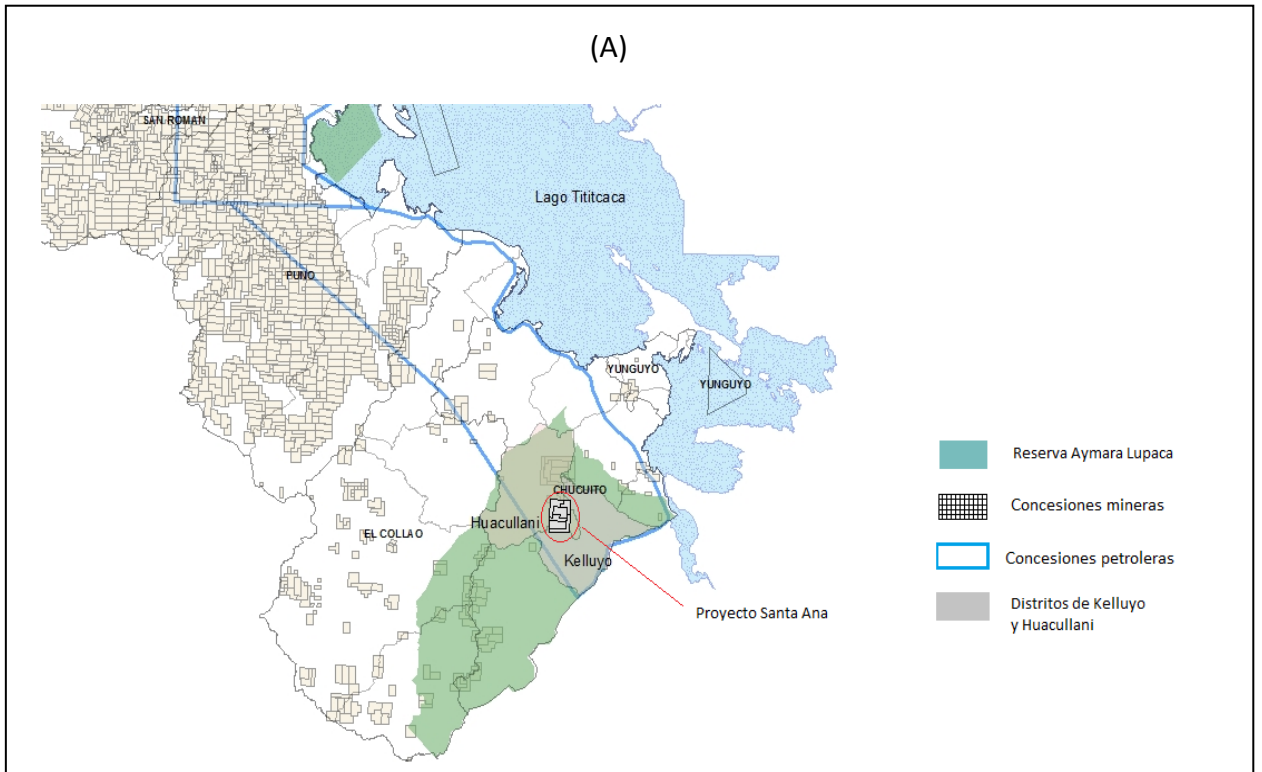
⁵ Información difundida por la Coordinadora Nacional de Radios, publicada en medios como:
<http://cendoc.cepes.org.pe/cendoc/node/11673>
<http://gestion.pe/noticia/766054/concesiones-mineras-puno-crecieron-279-nueve-anos>

- Además de la actividad minera, está la concesión de los lotes 155 y 156 de la zona sur de Puno para la exploración petrolera. Dado que los lotes 155 y 156 rodean al lago existe temor de contaminación del mismo que es fuente de actividades generadoras de ingresos como la pesca y el turismo⁶.
- El DS 083-2007-EM que contraviniendo el artículo 71 de la Constitución autoriza la presencia de una empresa extranjera declarando de necesidad pública la inversión privada en el Proyecto Santa Ana.
- La superposición de áreas concesionadas con la zona reservada de Aymara Lupaca (zonas de biodiversidad y valor cultural) es cuestionada por los habitantes del distrito de Kelluyo (Chucuito) pero, como indicamos antes, fue consentida por los habitantes del distrito de Huacullani donde se ubica el proyecto Santa Anta como se puede apreciar en el gráfico 2.
- Otro caso de superposición se da en el distrito de Pomata y Zepita (provincia de Chucuito) con el proceso de concesión en favor de la empresa Patagonia S.A. en la zona del cerro K'hapia. El cerro K'hapia es un Apu y el área donde se encuentra es considerada por la población como una zona turística intangible. Asimismo, existe temor de contaminación de la laguna de Warawarani.

El gráfico 2 muestra que inclusive existe superposición de concesiones mineras y petroleras en el área donde se desarrolla el proyecto Santa Ana (panel A). Asimismo se puede observar la importancia de los recursos hídricos en la región y los posibles impactos que las actividades extractivas formales e informales pueden tener sobre estos recursos importantes para las actividades de la población (panel B).

⁶ Extraído de: <http://www.defensoria.gob.pe/conflictos-sociales/conflictosactivos.php?it=21>

Gráfico 2: Superposición de áreas Aymara Lupaca y proyecto Santa Ana



Elaboración: Propuesta Ciudadana

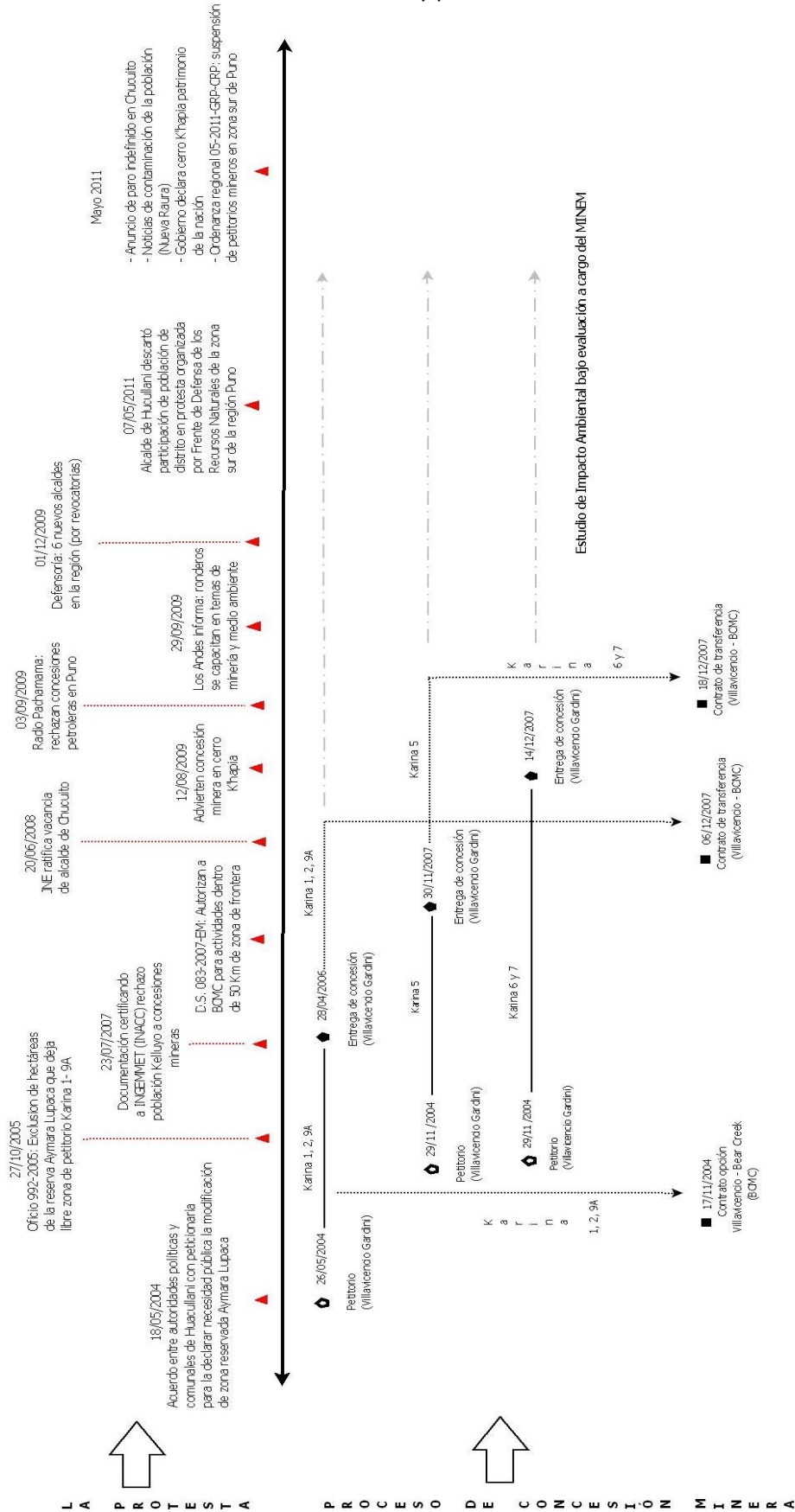
Sobre la superposición se debe precisar lo siguiente:

- i. La zona de reserva Aymara Lupaca fue declarada temporalmente como tal en 1996 y sujeta a un proceso de categorización en 1998 en el marco del convenio de cooperación y colaboración interinstitucional del proyecto especial binacional Lago Titicaca –PELT y la autoridad binacional autónoma del Lago Titicaca-Proyecto conservación de biodiversidad. En dicha categorización se decide retirar de la zona reservada la cuenca de CCallaccame por ser un área de alta incidencia en la población, tanto rural como urbana. Según oficio 837-2004- INRENA-IANP/DPANP del INRENA, el área retirada coincide con el área de petitorios.
- ii. En el acta de reunión del 18 de mayo del 2004 se certifica la solicitud de la población del distrito de Huacullani de solicitar la declaración de necesidad pública la modificación de dicha zona. Los petitorios Karina 1 – 9A contaron con la autorización de la población de dicho distrito ya que argumentaban estar en una situación económica apremiante que les impedía generar ingresos. Esta declaratoria por parte del Estado no fue necesaria ya que, la recategorización de la zona de reserva permitió la liberación de dichas áreas.

La liberación de las zonas de superposición como resultado del proyecto especial binacional Lago Titicaca –PELT y la autoridad binacional autónoma del Lago Titicaca descartaría el argumento de la superposición como factor movilizador del conflicto pues además contó con el consentimiento de la población de Huacullani. ¿Cuál es la verdadera razón de la oposición a la actividad minera en el sur de Puno? La principal oposición que el proyecto Santa Ana ha encontrado ha sido en el distrito de Kelluyo que se encuentra al lado de Huacullani tal y como se puede apreciar en el gráfico 3 que presenta la secuencia de eventos durante el proceso de petitorio y concesión, así como del conflicto. La oposición de Kelluyo data de 2007 pues aunque el distrito no contenga a las concesiones propiamente dichas, podría estar impactado ya que en él se encuentran áreas de amortiguamiento del proyecto. Asimismo, dada las características de la cuenca de CCallaccame, la cercanía de ambos distritos otorga argumentos razonables para pensar que en el caso de haber malas prácticas ambientales en el proyecto Santa Ana, las repercusiones no sólo se verían en Huacullani sino también en Kelluyo. Es quizá por este factor que muchos de los distritos aledaños a Huacullani se sumaron inicialmente a la gesta iniciada por la población de Kelluyo.

Ahora bien, en la región existen otros casos de oposición a la minería, por no haber realizado una consulta antes de iniciar cualquier proceso peticionario. Un caso emblemático –y clave para el fortalecimiento del conflicto de Santa Ana– es el petitorio admitido en favor de la empresa Patagonia Minerales S.A. en áreas del recientemente declarado patrimonio de la nación cerro K'hapia (distrito de Pomata, Provincia de Chucuito). Esto también se extiende al caso de las actividades de exploración en hidrocarburos.

Gráfico 3: Secuencia de eventos del conflicto y petitorio



3. Conclusiones

-El sistema actual de concesiones mineras, con admisiones inmediatas de petitorios y ausencia de mecanismos de consulta a las comunidades previo a la aprobación del petitorio, se ha convertido en los últimos años en un factor que genera y alimenta la desconfianza y temores de la población en relación a los posibles impactos negativos que la actividad minera podría generar sobre los recursos hídricos (ríos y lagos), las zonas de reserva y los bienes culturales existentes en su territorio.

-El cuestionamiento de las comunidades aymaras al DS 083-2007-EM, mediante el cual el gobierno declara de necesidad pública el Proyecto Santa Ana y autoriza las operaciones de la empresa Bear Creek Mining Company en zona de frontera, tiene sustento justificado en razón de que dicha medida contraviene el artículo 71 de la Constitución Política del Perú. El uso de decretos supremos que declaran los proyectos mineros de necesidad pública en zonas de frontera por parte del gobierno actual estaría modificando de facto el citado artículo de la Constitución, con el argumento de promover la inversión privada en la actividad minera (DL 757), por lo que esta práctica debería ser controlada.

-El argumento de la superposición de las concesiones mineras con la zona reservada Aymara Lupaca parece tener menor importancia que los anteriores, porque la liberación de las áreas de dicha reserva fueron inicialmente consentida por la población del distrito de Huacullani el año 2004.

-La anulación del DS 083 que exigen los dirigentes del Frente de Defensa de los Recursos Naturales de la Zona Sur de Puno es una solución parcial al problema porque incide solo sobre uno de los factores que están a la base de los conflictos mineros activos y latentes en Puno. Consideramos que una solución más integral al problema debería empezar por la elaboración de un plan de ordenamiento territorial y la implementación de mecanismos de consulta previa a las comunidades. En ese sentido la propuesta de suspensión de los petitorios mineros, así como de las concesiones para hidrocarburos, en la Región de Puno, hasta que se concluya con la zonificación económica, ecológica y el ordenamiento territorial nos parece pertinente y oportuna.

- La reforma indispensable del sistema de concesiones mineras y de hidrocarburos debería definir un marco institucional que incluya la participación de los gobiernos regionales y de las municipalidades en el proceso de admisión y aprobación de petitorios mineros, así como de la consulta a las comunidades.

Contactos de referencia:

Paola Lazarte (paola@desco.org.pe) y Epifanio Baca (ebaca@desco.org.pe)