LA MINERÍA EN EL SUR ANDINO:

EL CASO DE APURÍMAC

Armando Mendoza N.
Silvia Passuni P.
José De Echave C.

LA MINERÍA EN EL SUR ANDINO:

EL CASO DE APURÍMAC

Armando Mendoza N.
Silvia Passuni P.
José De Echave C.

LA MINERÍA EN EL SUR ANDINO: EL CASO DE APURÍMAC

Armando Mendoza N.
Silvia Passuni P.
José De Echave C.

CooperAcción – Acción Solidaria para el Desarrollo
Calle Río de Janeiro 373, Jesús María, LIMA 11 – PERÚ
Portal web: www.cooperaccion.org.pe

Diseño e impresión por:
Sonimágenes del Perú S.C.R.L
Av. 6 de Agosto 968, Jesús María, LIMA 11 – PERÚ
Teléfonos: 652 3444 / 652 3445

Primera edición: Octubre de 2014
1000 ejemplares
Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2014-15471

Contenido

1. Construyendo un marco de reflexión sobre la minería en Apurímac 5

Los conflictos sociales en la región 6

2. Algunos indicadores socio económicos de Apurímac y la expansión territorial de la minería 9

Algunos indicadores sociales 9

La economía regional 13

El rol de la minería 14

La evolución de las concesiones mineras en Apurímac 17

Análisis del catastro minero por provincias 19

3. Dos temas adicionales a considerar en la región Apurímac 25

La conformación de corredores mineros en el Sur Andino 25

La expansión de la minería informal 26

4. Los retos para el futuro 29

Los contrapesos democráticos y la agenda legítima frente al tema minero 33

¿Escenarios alternativos? 35

Bibliografía 37

1. Construyendo un marco de reflexión sobre la minería en Apurímac

En las dos últimas décadas, las regiones han jugado roles diferenciados en el proceso de expansión minera en el Perú. Por ejemplo, a inicios de la década de los 90 se abrió claramente un nuevo polo de expansión para la gran minería en el norte del país, sobre todo en la región Cajamarca, con la entrada en producción de Minera Yanacocha. Algo similar ocurrió en Ancash, luego de la entrada en producción de los yacimientos de Antamina y Pierina.

De esta manera, desde mediados de la década del 90 del siglo pasado, el norte del país comenzó a competir en importancia con otras zonas de mayor tradición minera -sobre todo de minería a gran escala-, como es el caso de la región central (Pasco y Junín) y el sur (Tacna y Moquegua y, en menor medida, Arequipa y Cusco).

En el presente informe partimos de la idea que se están produciendo cambios significativos en el mapa de la inversión y la producción minera del país, que se irán acentuando en los próximos años: todo indica que el mayor dinamismo de la inversión minera se ha comenzado a trasladar al Sur Andino del país que ha comenzado a liderar el ranking de las inversiones en la cartera de nuevos proyectos. Otro indicador importante es el crecimiento notable de las concesiones mineras en varias regiones del sur del país.

Una de las regiones que hay que observar con particular atención es Apurímac, que en la actualidad concentra los montos más importantes de la cartera de proyectos mineros a nivel nacional: proyectos de envergadura, como el de Las Bambas, Hierro Apurímac, Los Chancas, Haquira, entre otros, encabezan la lista de varios emprendimientos mineros que van a transformar la estructura productiva de esa región en los próximos años. En paralelo, Apurímac es una de las regiones con mayor presencia de concesiones mineras en su territorio.

En cierta medida, Apurímac representa en la actualidad lo que Cajamarca significó a inicios de la década del 90 del siglo pasado: una región que no contaba con una actividad minera a gran escala y que rápidamente se convirtió en un polo de producción minera y núcleo central de la expansión de esta actividad en las dos últimas décadas. Todo indica que Apurímac ha comenzado a jugar ese rol.

Frente a este nuevo escenario, que tiene como uno de sus epicentros el Sur Andino del país y particularmente Apurímac, surgen varias interrogantes: ¿Qué lecciones ha sacado el país luego de más de 20 años de expansión minera y de una asociada y creciente conflictividad social? ¿Qué aprendizajes han logrado los diferentes grupos de interés que interactúan alrededor

de la minería, entre los que figuran las poblaciones locales, empresas mineras, sociedad civil en general, Estado (nacional, regional y local)? ¿Qué tanto han venido evolucionando las políticas públicas mineras en el país? Y finalmente ¿qué es lo que finalmente puede ocurrir en una región como Apurímac con el anuncio de un dinamismo sin precedente de inversiones mineras que comienza a ocupar parte importante de los territorios de varias de sus provincias?

Además, también hay que preguntarse por las particularidades que presenta Apurímac. Esta región presenta un territorio fragmentado, con diferencias notorias en las dinámicas económicas y sociales entre sus provincias altas; el eje en torno a Abancay; el otro polo con Andahuaylas; la zona que ocupa parte del VRAEM, etc.

Otra particularidad de Apurímac es que sigue siendo una región predominante rural y la propiedad rural es predominantemente comunal. Las más de 400 comunidades campesinas tituladas en Apurímac controlan parte importante del territorio rural y, sin discusión, la entrada masiva de la actividad minera, en sus distintas escalas, va a tener efectos en los equilibrios económicos, sociales, culturales y ambientales preexistentes.

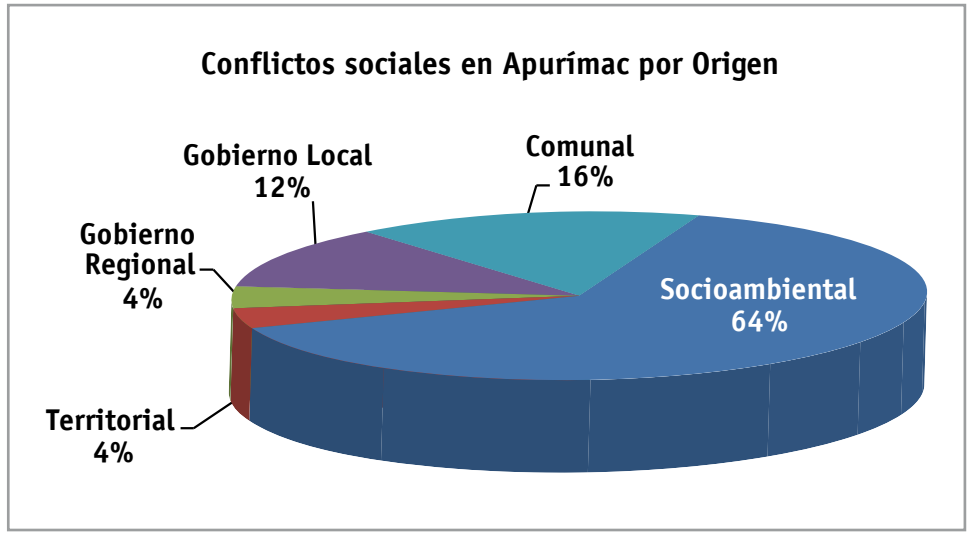
Los procesos en curso en Apurímac son de una magnitud nunca antes vista: gran ocupación del territorio; mega yacimientos en desarrollo; operaciones productivas que se conectarán entre sí; infraestructuras que trascienden el territorio de la región y diseñan corredores mineros; grandes consorcios mineros de talla mundial que proyectan operar en esos territorios por lo menos en las tres o cuatro próximas décadas y que irán transformando drásticamente el actual panorama de la región.

Adicionalmente, en varias de las provincias de la región se nota un crecimiento sostenido de pequeños emprendimientos mineros, informales e ilegales, lo que representa otro aspecto a considerar en el actual contexto de transformaciones.

Todos estos procesos de inversiones y de ocupación territorial se vienen decidiendo, en lo fundamental, sin tomar en cuenta a actores locales como son las autoridades regionales, provinciales y distritales, población en general, organizaciones sociales y, por supuesto, las comunidades campesinas que juegan un rol importante en Apurímac. Los recientes conflictos sociales, que no cesan de aumentar en la región, son un indicador que debería comenzar a ser considerado para identificar tendencias y escenarios futuros de crisis y confrontación.

Los conflictos sociales en la región

Según la información de la Defensoría del Pueblo, el número de conflictos en Apurímac se ha incrementado y la región aparece en la actualidad como la que registra el mayor número de conflictos sociales a nivel nacional. Los conflictos en Apurímac, mayoritariamente están vinculados a temas socio ambientales (ver gráfico), sobre todo relacionados con actividades mineras formales e informales.



Fuente: Informe de la Defensoría del Pueblo - Abril 2014

Entre las principales causas de conflictos, destacan temas vinculados al acceso y afectación de fuentes hídricas, el incumplimiento de acuerdos asumidos por las empresas y autoridades nacionales, el uso de tierras sin autorización y la creciente actividad minera informal, que es un foco de tensión que no sólo enfrenta a las comunidades contra actores foráneos (empresas o mineros venidos de otras regiones), sino que también genera disputas entre comunidades, e incluso al interior de las mismas.

En los últimos informes de la Defensoría del Pueblo se identifican conflictos diversos en Apurímac. Entre los más saltantes podemos señalar:

- El caso de la provincia de Andahuaylas en el que la población se opone al desarrollo de la actividad minera en la zona "pues afectaría a las actividades agropecuarias que tradicionalmente se han desarrollado" y que tiene como actor central al Comité de Lucha de esa provincia.
- El caso de la comunidad de Tiaparó, en el distrito de Pocohuanca, provincia de Aymaraes, que exige mayor información a la empresa Southern, por temor a posibles impactos ambientales por sus actividades.
- El caso de la comunidad de Iscahuaca, en el distrito de Cotaruse, provincia de Aymaraes, por el incumplimiento de acuerdos de la empresa Suyamarca, que pertenece a la compañía minera Ares.
- El caso de la comunidad de Tapayrihua, en el distrito del mismo nombre, provincia de Aymaraes, que rechaza el proyecto minero de Los Chankas que intenta desarrollar la empresa Southern Perú.
- El caso de la comunidad de Tambulla, en el distrito de Challhuahuacho en la provincia de Cotabambas, que reclama por incumplimientos de la empresa Xstrata. Esta comunidad se encuentra en una zona de influencia indirecta del proyecto minero de Las Bambas.

- La población de Challhuahuacho y la comunidad de Choaquere han manifestado su preocupación por los efectos que puede tener en el abastecimiento del agua por el reasentamiento de la comunidad de Fuerabamba. El reasentamiento de la población de Fuerabamba está asociado al desarrollo del proyecto minero de Las Bambas.

- Asociaciones de mineros artesanales informales de diferentes provincias de la región, como Andahuaylas, Grau, Cotabambas, Antabamba, Aymaraes, afiliados a la Federación Regional de Pequeños Productores Mineros y Mineros Artesanales de Apurímac (FERMAPA), exigen al Presidente Regional de Apurímac, la derogatoria de la Ordenanza Regional N° 006-2011-Gr-APURÍMAC/CR y su Reglamento, que regulan la producción, comercialización y transporte de material mineral y promoción y formalización de la pequeña minería y minería artesanal. Los mineros argumentan que el decreto criminaliza el transporte y comercialización de minerales y no promueve la formalización de la minería informal.

- En el mes de agosto de 2013, los mineros de las distintas provincias de Apurímac, afiliados en la FERMAPA, participaron activamente en el paro nacional convocado por la Federación Nacional de Mineros Artesanales (FENAMARPE), produciéndose bloqueos en el kilómetro 15 de la carreta Abancay - Lima, en el puente Sahuinto. Posteriormente, en la denominada Marcha de los Cuatro Suyos de los mineros informales a la ciudad de Lima (marzo 2014), la FERMAPA participó activamente y formó parte de las negociaciones y los acuerdos logrados con la Presidencia del Consejo de Ministros.

Como se puede apreciar en la muestra de casos tomados de los informes de la Defensoría del Pueblo y al margen del incremento de la conflictividad asociada a la mayor presencia de la actividad minera, en Apurímac se vienen presentado tanto conflictos de rechazo a la minería (Andahuaylas y algunos de los casos vistos en Aymaraes), como casos de negociación y que se configuran como conflictos de convivencia.

Además, en esta región se percibe el incremento significativo de la minería informal, en la mayoría de sus provincias, lo que representa un factor adicional de conflictividad. La FERMAPA agrupa, en la actualidad, alrededor de 18 mil mineros y se constituye en una de las principales organizaciones sociales de la región. Los conflictos por este tipo de actividad son diversos: desde comunidades que optan por el desarrollo de la minería informal y se enfrentan en algunos casos a empresas formales, hasta enfrentamientos entre comuneros que están a favor y en contra de esta actividad.

Incluso los episodios de violencia comienzan a aparecer en el escenario vinculado a la minería informal en Apurímac: el asesinato de la familia del dirigente de los mineros artesanales de la comunidad de Pamputa, Carmelo Anjo, ocurrido el 19 de setiembre de 2013, despertó la preocupación de la población sobre los crecientes brotes de violencia en torno a esta actividad.

Todo indica que la presencia de la minería en la región, como ha ocurrido en otras zonas del país, va a estar asociada a una creciente conflictividad que habrá observar con particular atención.

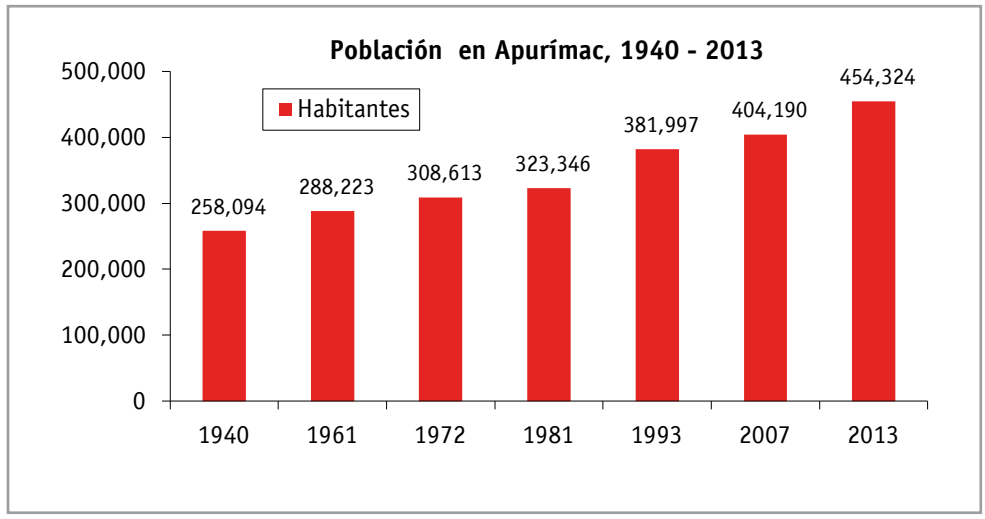
2. Algunos indicadores socio económicos de Apurímac y la expansión territorial de la minería

Apurímac se extiende sobre cuatro niveles altitudinales que van desde los 2300 hasta superar los 4000 metros sobre el nivel del mar: La mayor parte de la superficie regional corresponde al nivel quechua, entre los 2500 y 3500 metros, mientras que la zona oriental, que abarca las provincias de Cotabambas y Antabamba, alcanza las mayores altitudes (jalca).

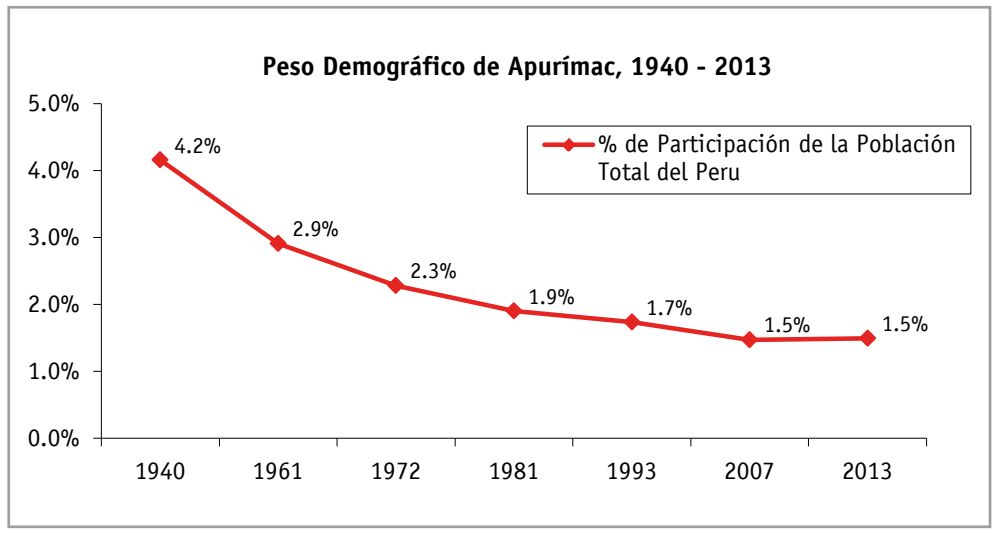
Se trata de un territorio poco integrado políticamente, cuya relevancia económica en el producto nacional es marginal. Si bien la región arrastra desde hace décadas severos problemas de pobreza y subdesarrollo, desde mediados de la década pasada se ha generado un discurso que apunta a señalar que esta situación podría cambiar por la llegada de la gran minería. Sin embargo, el crecimiento exponencial de la actividad minera plantea serios retos y trae consigo profundos cambios económicos, sociales y políticos que transformarán una región compleja.

Algunos indicadores sociales

La población de Apurímac se incrementó significativamente durante las últimas décadas y a 2013 sumaba 454,324 habitantes. Entre 1940 y 2013 la población apurimeña aumentó 76%, mientras que en el mismo período la población nacional literalmente se quintuplicó (390%). Esto significa que la población de Apurímac ha experimentado un dramático declive con respecto a la población nacional: antes representaba el 4.2% del total nacional y actualmente se redujo al 1.5%. Se constata que la migración hacia Lima y otras regiones con mayor desarrollo socioeconómico en busca de mejores condiciones de vida ha sido constante.



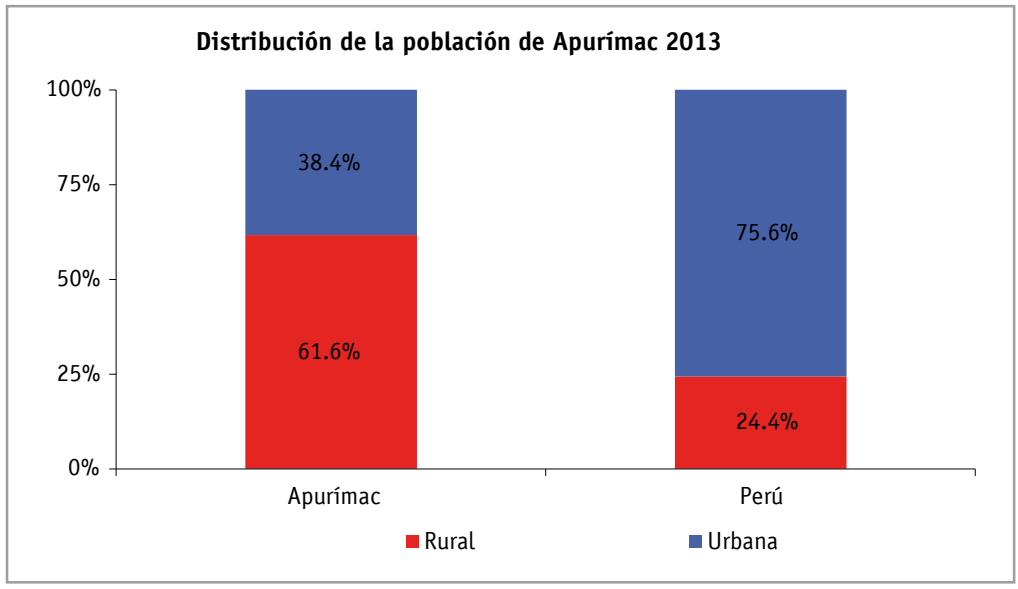
Fuente: INEI



Fuente: INEI

El relativo estancamiento demográfico convierte a Apurímac en una región expulsora neta de población, evidenciando la disparidad existente entre su nivel de desarrollo económico y social y el alcanzado por el resto del país. A ello debe agregarse el impacto de la violencia política que afectó a la región durante las décadas de 1980 y 1990, como lo señala el Informe de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación.

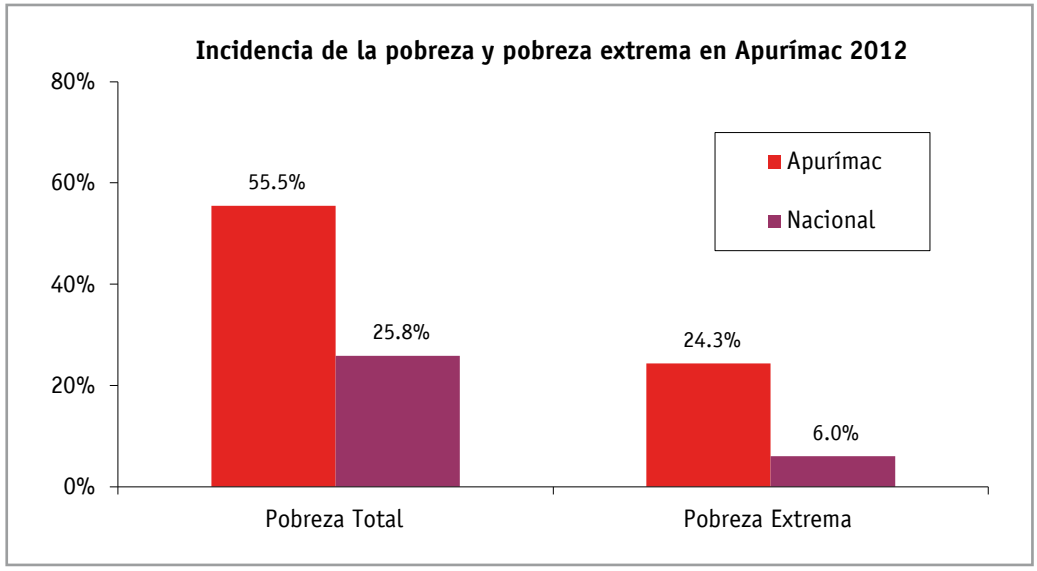
Otro elemento a considerar es que al contrario de la tendencia nacional y las zonas de mayor dinamismo económico, las cifras del año 2013 muestran que Apurímac es una región predominantemente rural, mientras que en el Perú el porcentaje de población urbana prácticamente duplica a la rural. La ruralidad de Apurímac también se expresa en el tamaño relativamente reducido de sus principales centros urbanos: sus dos mayores ciudades, Abancay y Andahuaylas, apenas superan los 50 mil habitantes.



Fuente: MINEM

Además, Apurímac es una de las regiones donde la población padece las mayores carencias y necesidades. Los indicadores de pobreza, educación y nutrición se ubican regularmente entre los últimos puestos a nivel nacional, reflejando una problemática situación caracterizada por carencias endémicas. Durante la última década la población ha experimentado mejoras importantes en términos de acceso a servicios esenciales, aunque no han sido suficientes para modificar sustancialmente la posición de Apurímac con respecto a otras regiones.

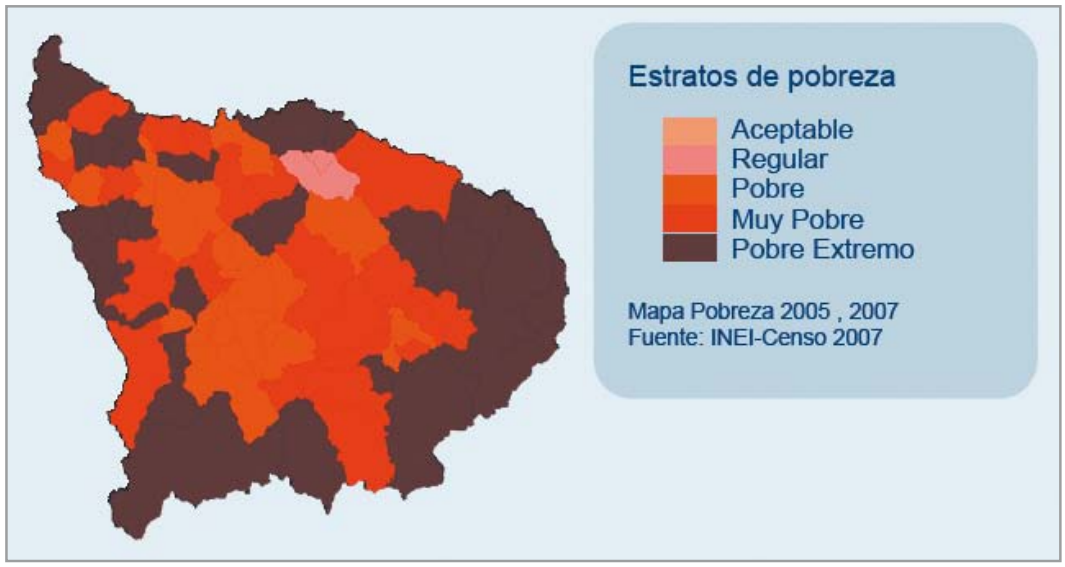
Aunque la pobreza es un fenómeno generalizado y persistente, la incidencia y severidad de la falta de recursos presentan notorias desigualdades entre sus provincias. Las provincias de Grau, Cotabambas y Antabamba figuran entre las más rezagadas y con más bajo Índice de Desarrollo Humano (IDH) de todo el Perú.



Fuente: INEI

De acuerdo a la Encuesta Nacional de Hogares, Apurímac registra una de las mayores tasas de incidencia de pobreza monetaria. Un 55,5% de la población califica como pobre (el doble que la nacional) y 24.3% como pobre extremo (cuatro veces más que el nacional) al 2012.

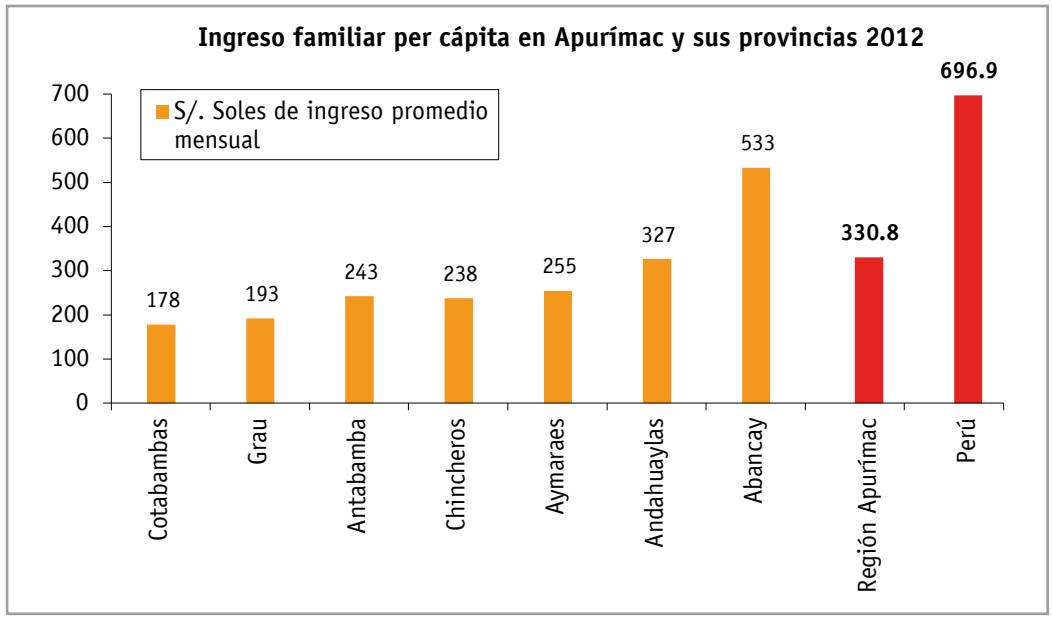
Distribución de la pobreza en Apurímac 2009



Fuente: MINSA.

Apurímac figura entre las regiones más vulnerables a la seguridad alimentaria como resultado de la precaria disponibilidad, acceso y consumo de alimentos por parte de la población. Al año 2012, 50 de sus 80 distritos habían sido calificados con vulnerabilidad alta o muy alta.

La desventajosa situación económica de la población se constata también al considerar sus niveles de ingreso familiar. Estimaciones realizadas en 2012 por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ubicaron a Apurímac en el puesto 23 entre las regiones del país y su ingreso mensual representaba menos de la mitad del promedio nacional.

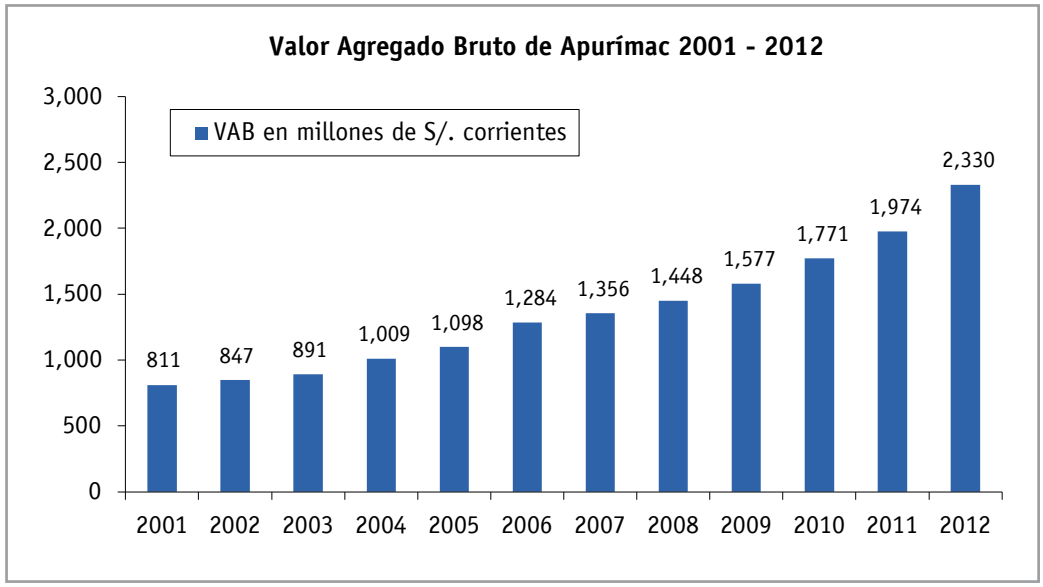


Fuente: PNUD.

El insuficiente acceso de la población a la educación es también un factor que limita severamente las posibilidades de desarrollo regional, dado que Apurímac también se ubica a la zaga en la mayoría de los indicadores referidos al nivel educativo. El porcentaje de la población con estudios secundarios completos estaba por debajo del promedio nacional en 2012 y en las provincias más pobres apenas un tercio de los habitantes cuenta con instrucción secundaria completa.

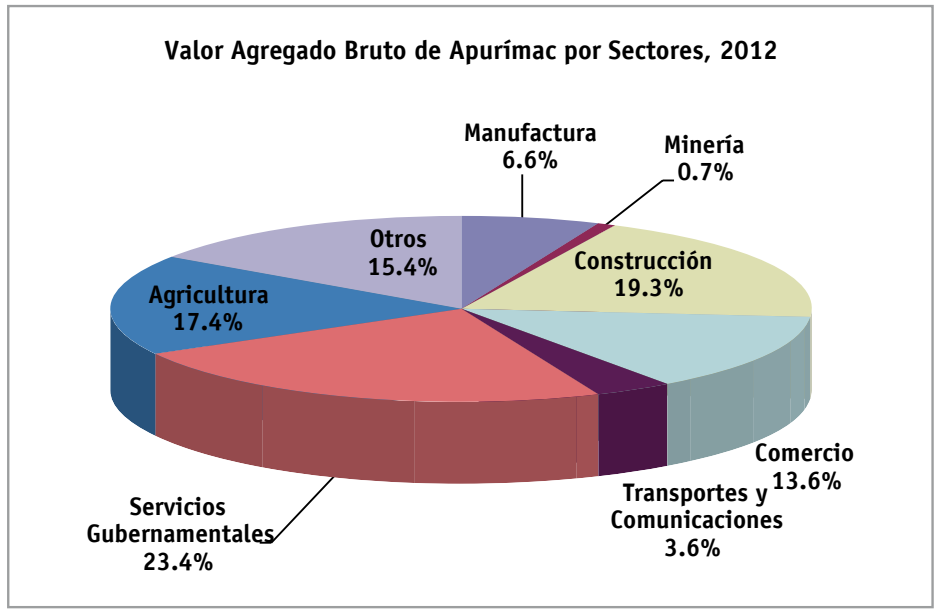
La economía regional

El tamaño de la economía de Apurímac es reducido, su grado de desarrollo incipiente y la participación del Valor Agregado Bruto regional en el Producto Bruto Interno del Perú no llega siquiera al 1%. Sin embargo, en esta región también se ha dado un mayor dinamismo económico en la última década que coincide con el proceso de crecimiento general de la economía peruana: entre los años 2001 y 2012 el Valor Agregado Bruto de Apurímac a precios corrientes se cuadruplicó en términos nominales, pasando de S/. 811 a S/. 2329 millones, con un promedio anual de expansión del 10.2%. En 2012 la economía apurimeña creció 18% en términos nominales.



Fuente: INEI

La estructura productiva de Apurímac puede considerarse como centrada en actividades primarias, principalmente la agricultura y se complementa con el sector comercio, construcción y servicios gubernamentales. El insuficiente desarrollo de los centros urbanos y la preponderancia del ámbito rural hacen que la estructura productiva regional sea fundamentalmente primaria, planteando desafíos adicionales para el desarrollo económico.



Reflejando la ruralidad preponderante, la agricultura resulta ser una de las principales actividades sobre la que se sustenta la economía de la región, habiendo contribuido con casi tres cuartas partes del crecimiento de la actividad económica regional en el año 2012. La importancia de dicho aporte se explica por el considerable incremento del valor bruto de la producción agropecuaria durante 2012, en el que registró una tasa de crecimiento del 51.7% respecto al año anterior.

Los principales cultivos son los tradicionales de la sierra centro-sur del país: la papa representa el 44% del valor bruto de la producción agropecuaria regional. La superficie sembrada en las campañas agrícolas de años recientes muestra una moderada tendencia al crecimiento.

El rol de la minería

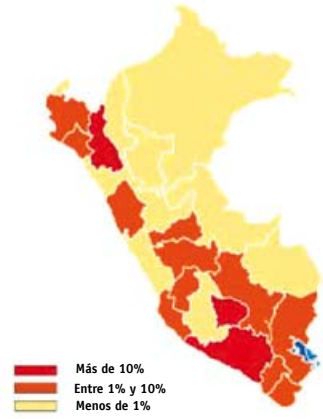
La contribución de la minería a la economía regional es todavía muy reducida, ya que ningún proyecto minero se encuentra en etapa de producción. La participación de la minería en el valor agregado bruto de Apurímac fue de apenas 0.7% en 2012.

Históricamente, Apurímac no ha sido una región donde la minería haya jugado un rol preponderante. En 2012 el valor agregado bruto de la minería fue estimado en apenas S/. 16.2 millones, el 0.03% del valor agregado bruto de la minería a nivel nacional, que en ese mismo año sobrepasó los S/. 51.7 mil millones. Entre los años 2004 y 2007 la producción minera registró un aumento como resultado de la mayor producción de oro y plata de la mina Selene, en la provincia de Aymaraes. Sin embargo, el auge fue de corta duración ya que la mina cerró en 2009.

Todo indica que esta situación cambiará drásticamente ya que Apurímac concentra actualmente el mayor porcentaje en la cartera de inversión en minería, con una participación del 20.12% que representan más de US$ 11,900 millones.

Participación Regional en la Cartera estimada de Proyectos Mineros

REGIÓN	US$ Millones	%
APURIMAC	11,990	20.12%
AREQUIPA	9,802	16.45%
CAJAMARCA	9,132	15.33%
MOQUEGUA	5,820	9.77%
JUNIN	5,670	9.52%
PASCO	3,432	5.76%
CUSCO	2,736	4.59%
PIURA	2,645	4.44%
ICA	2,483	4.17%
LAMBAYEQUE	1,599	2.68%
ANCASH	1,310	2.20%
PUNO	920	1.54%
HUANCAVELICA	630	1.06%
TACNA	600	1.01%
AYACUCHO	370	0.62%
HUANUCO	350	0.59%
LIMA	93	0.16%
TOTAL US$ Millones	59,582	100%



Las Bambas no es el único gran proyecto minero en desarrollo en Apurímac, pues existe toda una cartera de emprendimientos mineros en proceso de construcción, exploración y evaluación, entre los que figuran Los Chancas, Hierro Apurímac, Haquira, entre otros.

Mapa de la actividad minera en Apurímac 2013

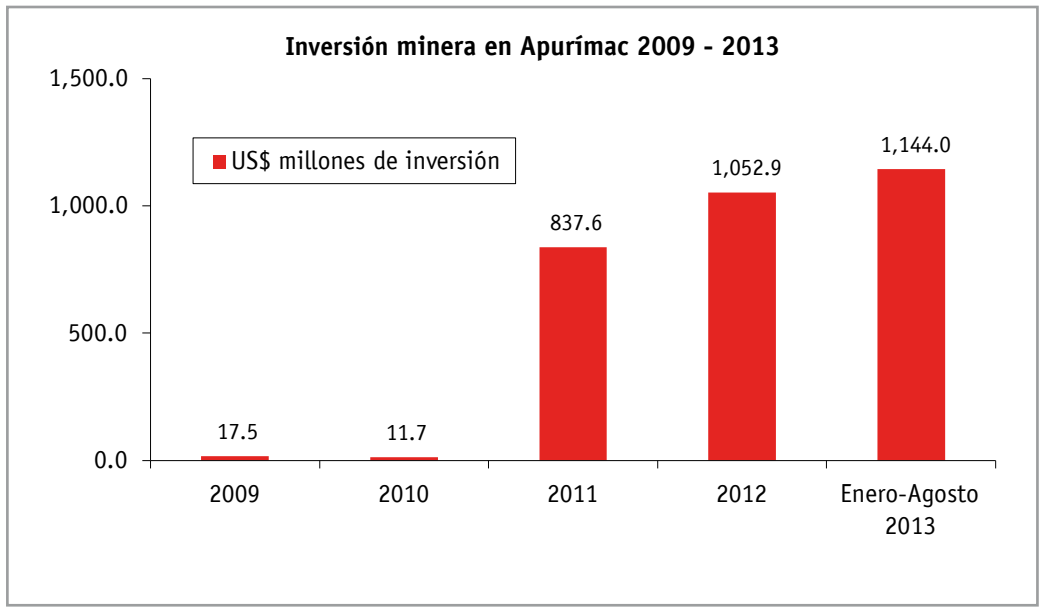
Fuente: MINEM.

Principales proyectos mineros en Apurímac 2013

Proyecto	Empresa	Provincia	Producción anual estimada	Inversión (US$ millones)	Inicio de operaciones
Las Bambas	Glencore/ Xstrata	Cotabambas	315 mil toneladas de cobre	5200	2014
Los Chancas	Southern Copper/Grupo México	Aymaraes	80 mil toneladas de cobre + molibdeno	1560	2015
Hierro Apurímac	Apurímac Ferrum/Strike Resources	Andahuaylas	20 millones toneladas de hierro	2300	...
Haquira	Minera Antares/First Quantum	Cotabambas	190 mil toneladas de cobre + molibdeno y oro	2800	2015

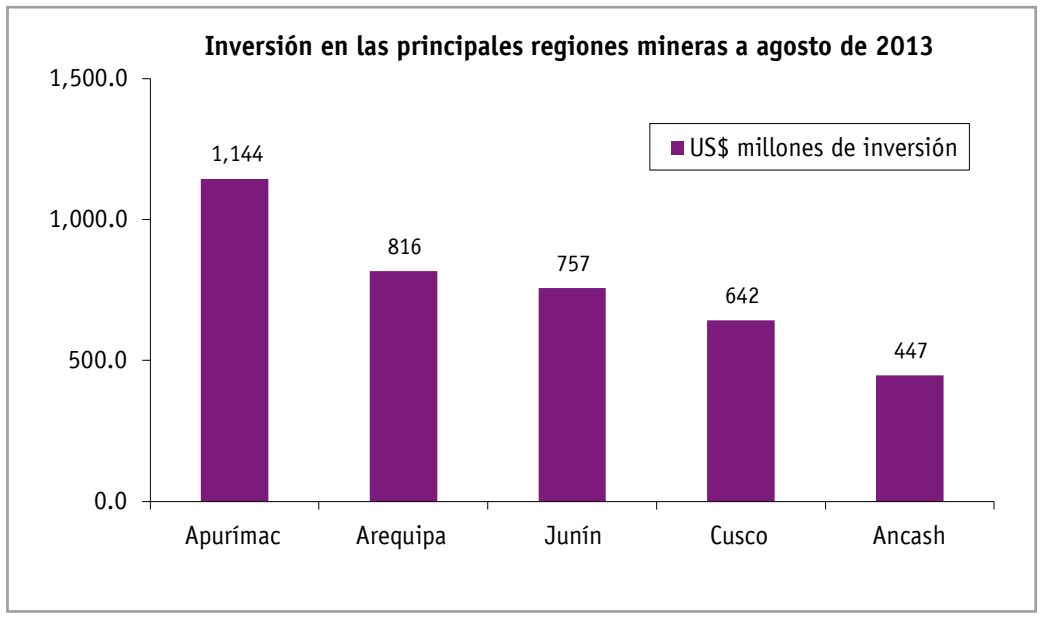
Fuente: MINEM.

Como resultado de este dinamismo, Apurímac escaló posiciones rápidamente como eje de las inversiones mineras en el Perú, hasta convertirse en el 2013 en el primer destino a nivel nacional con US$1,144 millones, por encima de regiones de largo historial minero como Arequipa, Junín o Cajamarca.



Fuente: MINEM.

A mediados de 2013 Apurímac captó el 19.4% del total de la inversión minera. Las perspectivas para la minería se respaldan, entre otras razones por la diversidad y riqueza de su geología y por la escasa presencia de desarrollos mineros de importancia en la región, lo cual sugiere que, a pesar del crecimiento del sector en los últimos años, el potencial minero apurimeño apenas ha comenzado a conocerse.



Fuente: MINEM.

La entrada de la gran minería en Apurímac también se refleja en diferentes indicadores económicos y sociales, que comienzan a institucionalizarse a través de canales y mecanismos como el pago de canon y regalías, empleos y compras locales, fideicomisos y fondos con fines sociales.

En relación al impacto laboral de la actividad minera, los empleos directos en el sector al 2012 ascendían a 6681, cifra que ha aumentado considerablemente en los últimos años, pero que aún no se compara con las principales regiones mineras del país. El inicio de las operaciones de Las Bambas y otros proyectos permitirá el aumento del empleo minero aunque no necesariamente éste será cubierto por mano de obra local.

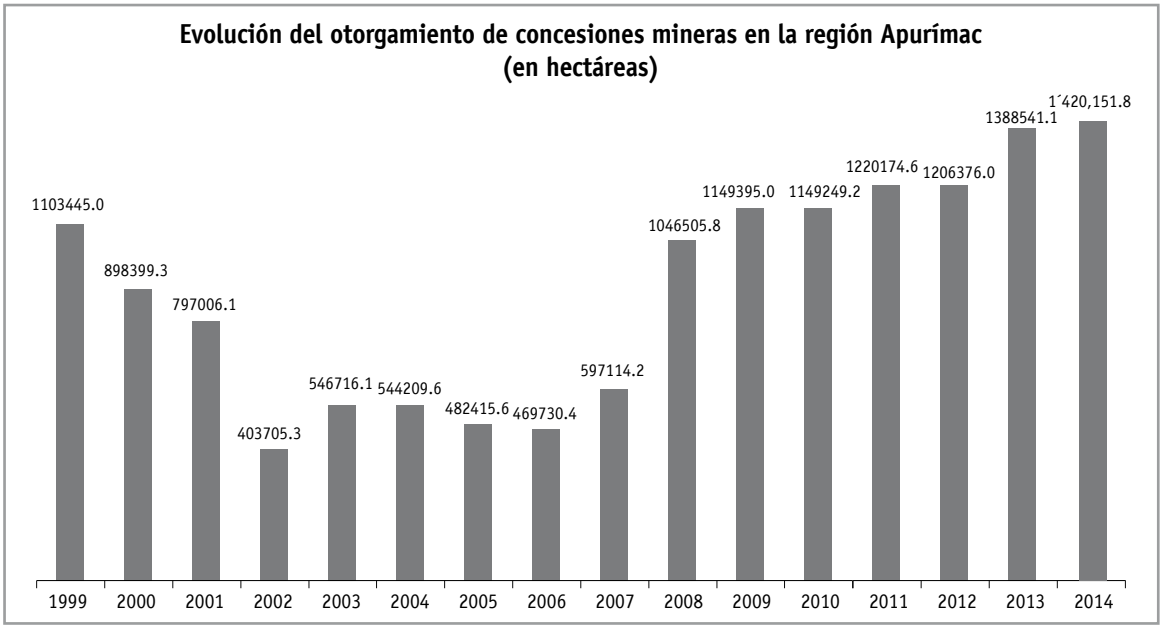
La evolución de las concesiones mineras en Apurímac

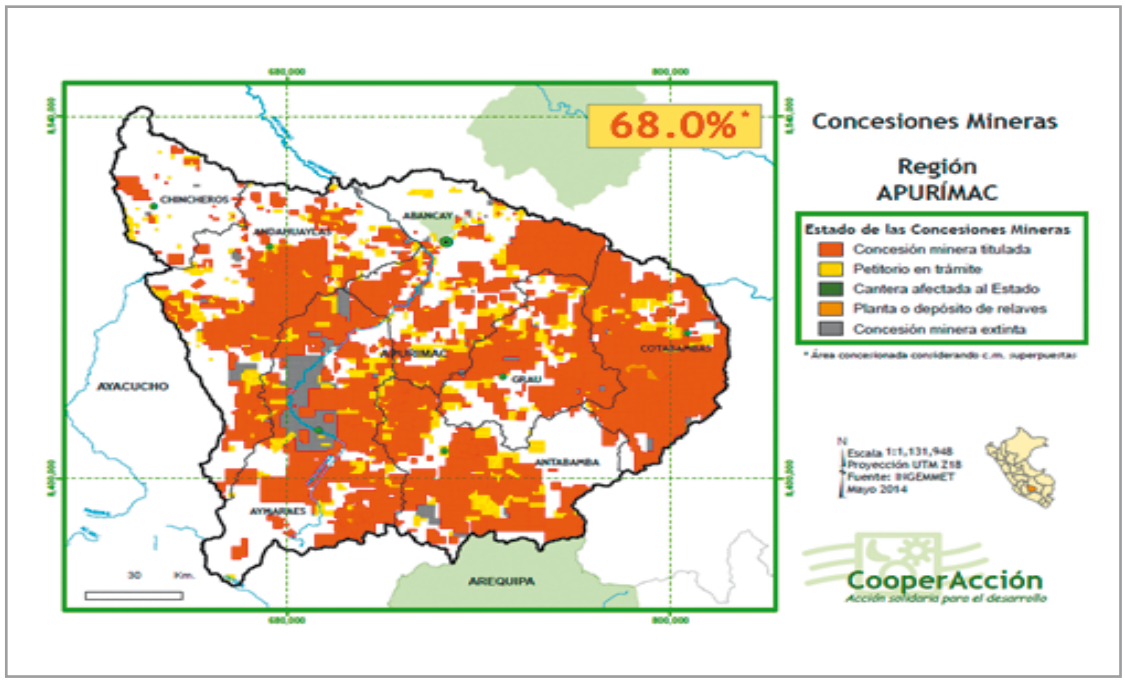
Otro indicador importante para analizar el crecimiento de la minería en Apurímac es la evolución de las concesiones mineras. Si bien no se puede afirmar que todas las concesiones se convertirán en proyectos productivos, el otorgamiento de derechos mineros es un indicador que permite evaluar el dinamismo minero en una región.

En las dos últimas décadas, Apurímac pasó de ser una región poco concesionada a convertirse en la segunda después de Moquegua. Según información del INGEMMET[1], hacia mediados de 2014, Apurímac registraba un total de 1,420,151 hectáreas otorgadas o en procesos de otorgamiento (tituladas y en trámite), que representan el 68% de todo el territorio de la

1 Instituto Geológico Minero y Metalúrgico del Perú.

región. Casi la totalidad de las provincias de Apurímac, salvo Chincheros, presentan una fuerte ocupación de sus territorios por concesiones mineras (más del 50%).





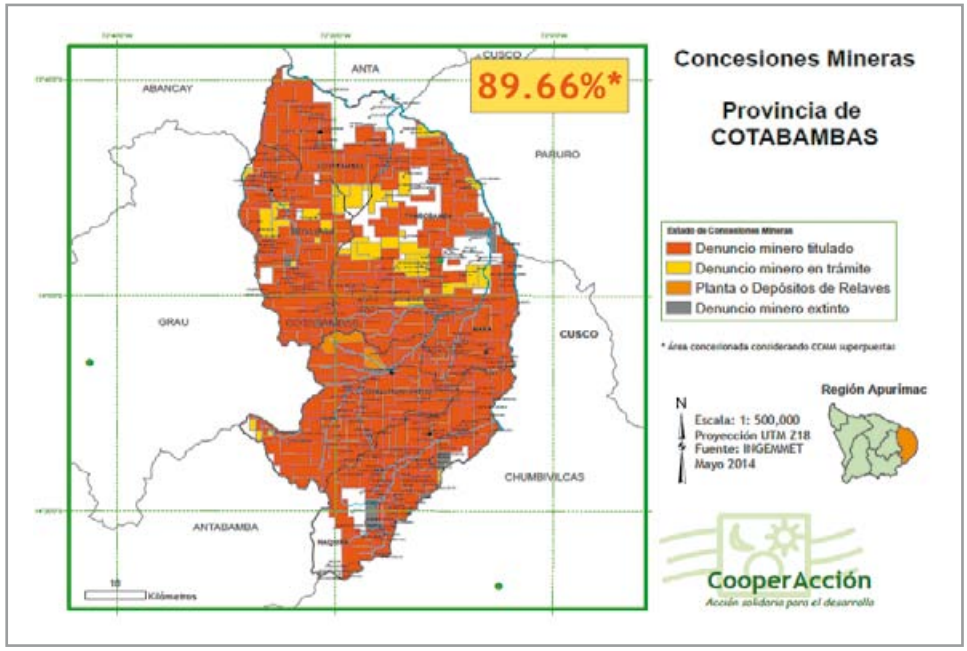
Más del 97,5% del total de derechos mineros se caracteriza por ser de naturaleza metálica, lo que coincide con la tendencia nacional. Hacia mediados de 2014 se observa que el número de concesionarios se incrementó significativamente: 735 titulares poseen 2218 derechos otorgados y los quince grupos de mayor importancia regional concentran el 50% del total: el principal es Minera del Suroeste (6.1%), seguido por la Compañía Minera Ares (5.8%), Minera Apu (3,9%), Cliffs Exploraciones (3,7%), Vale Exploration (3,7%), Minera del Norte (3,6%), Panoro Apurímac (3.3%), Xstrata Tintaya (3%) y Minera Buenaventura (3%).

Análisis del catastro minero por provincias

Cotabambas

En términos porcentuales Cotabambas es la provincia más ocupada por concesiones mineras y en su territorio se localizan dos de los proyectos mineros más importantes del país: Las Bambas de Glencore Xstrata y Haquira de First Quantum Minerals.

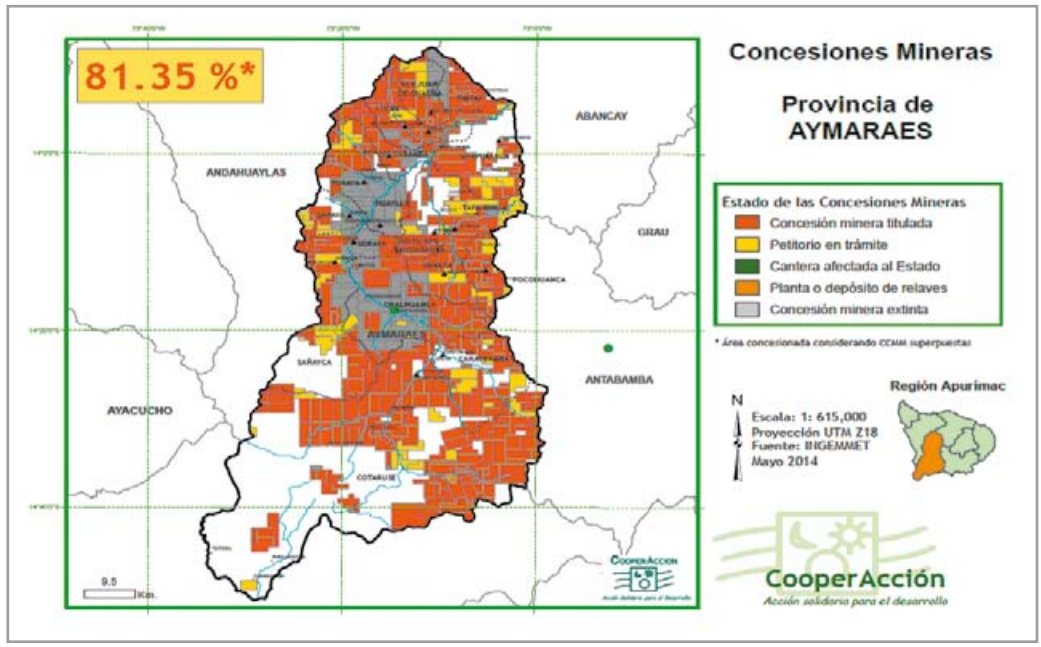
En los últimos diez años se registra un importante incremento en el otorgamiento de derechos mineros, que duplicó la ocupación territorial de la provincia. Hacia mediados de 2014 se encontraban vigentes 362 derechos mineros que ocupan casi el 90% de su territorio.



En todos los distritos de la provincia la ocupación territorial de las concesiones mineras supera el 70% de la superficie total. Incluso en Mara y Challhuahuacho, por superposición de derechos, el área concesionada sobrepasa el 100%. El catastro minero identifica 95 titulares de derechos: los quince principales titulares concentran algo más del 75% del total. La empresa con más derechos mineros vigentes es Minera del Suroeste (12,96%), luego Xstrata Las Bambas (11,48%), Minera Antares (8,01%), Mightiam Cusco Resources (7,83%), Panoro Apurímac (7,51%), Vale Exploration (7,12%) y Exploraciones Collasuyo (4%).

Aymaraes

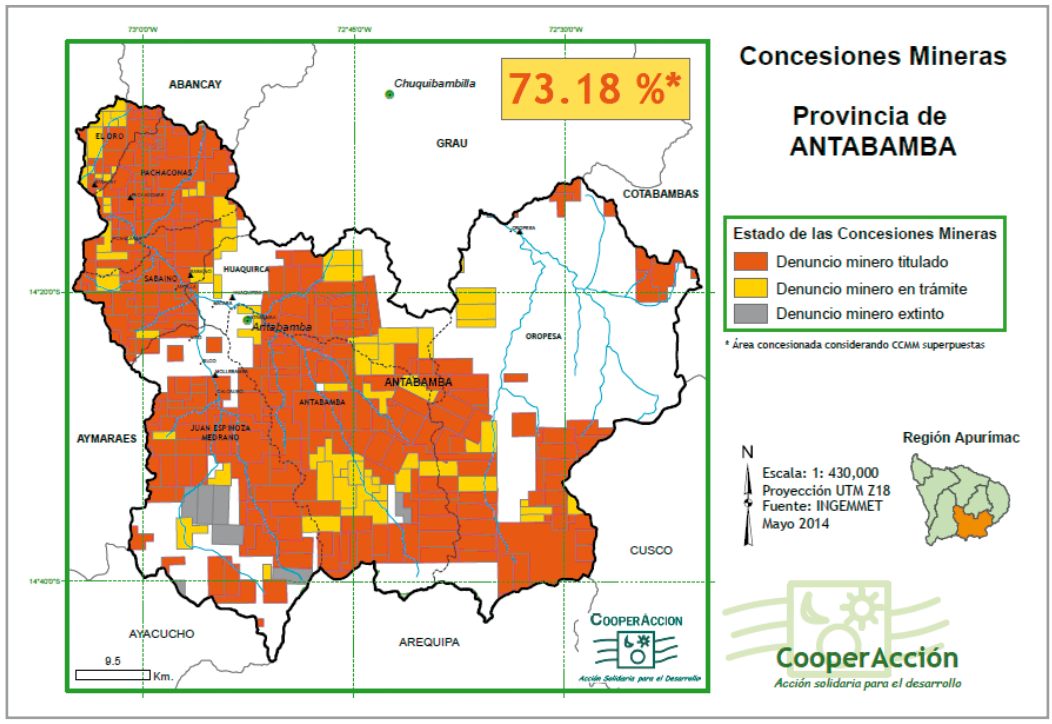
A mediados de 2014 se habían otorgado 712 concesiones mineras en la provincia. Salvo Cotaruse y Caraybamba, los demás distritos presentan más del 60% del territorio concesionado. A mediados del mismo año habían 159 titulares en Aymaraes: los 15 principales titulares concentraban alrededor del 61% de la extensión total concesionada. La empresa con mayor cantidad de títulos es Cliffs Exploraciones (13,66%), seguida de Southern Perú (7.95%), Compañía Minera Ares (6.25%), entre otras.



Antabamba

En 2014 Atabamba aparece como la tercera provincia con mayor ocupación de concesiones mineras en su territorio (76.55%), con una extensión de más de 205,000 hectáreas y aproximadamente 212 derechos mineros titulados. Las concesiones para el desarrollo de minería metálica se concentran en el centro y oeste de la provincia y los distritos con mayor presencia son El Oro, Pachaconas y Sabaino, con un nivel de ocupación superior al 90%.

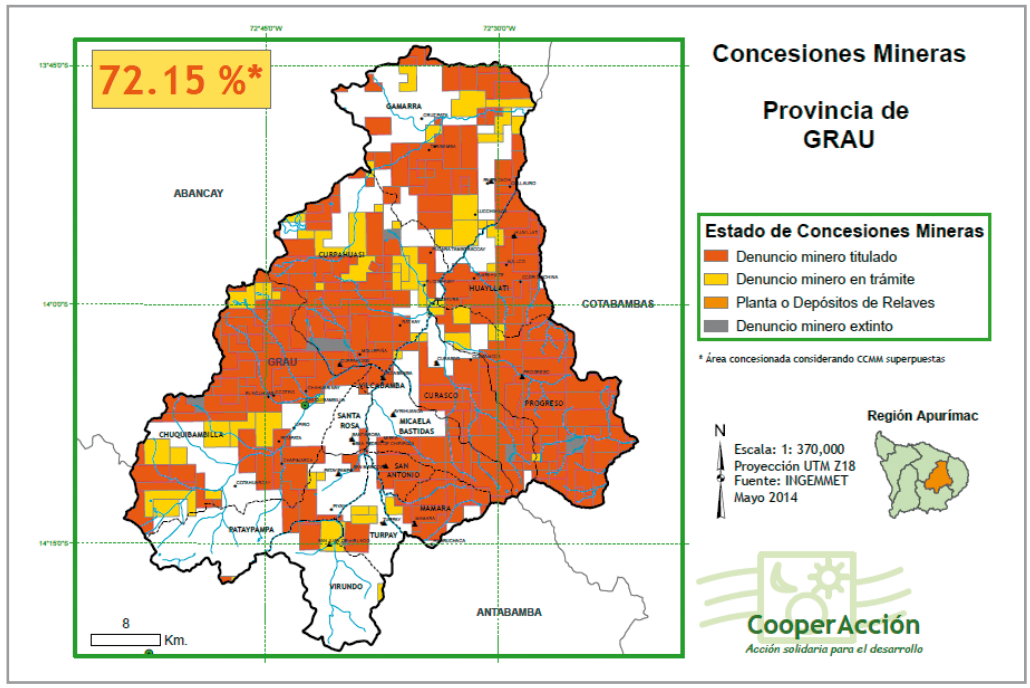
El total de titulares de derechos es 105 y los 15 principales concentran más del 77% del total. Los dos mayores concesionarios son Compañía Minera Ares (21%) y Compañía de Minas Buenaventura (13%). Al sur de la provincia se encuentra la zona de amortiguamiento de la Reserva Paisajística Subcuenca del Cotahuasi, que también ha sido concesionada.



Grau

Con el 72.5% de su territorio concesionado, es la cuarta provincia más ocupada por derechos mineros que se concentran principalmente en la zona central, en los márgenes del río Vilcabamba. Los distritos más concesionados son Progreso, Huayllati, San Antonio y Curpahuasi con una superficie de más del 80%.

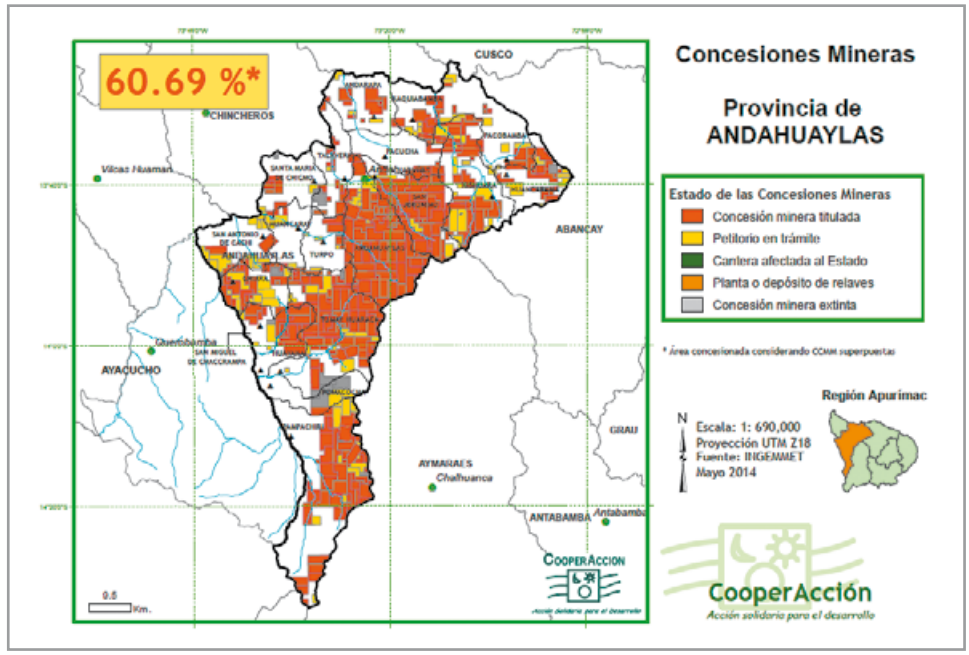
A mediados de 2014 se registraban 152 titulares de derechos, que en total poseen 301 concesiones en más de 131,000 hectáreas. Quince titulares poseen poco más del 57% del total: Xstrata Las Bambas (9%), Minera del Suroeste (8%), Panoro Apurímac (5.8%), Minera Antares (5.43%) y Águila American Resources (5.31%) son los principales. Una parte del mega proyecto Las Bambas, se localizado en Grau.



Andahuaylas

Esta provincia presenta 232,519 hectáreas de extensión de derechos mineros distribuidos en 455 concesiones. El distrito de Andahuaylas es uno de los más extensos y presenta la mayor cantidad de derechos mineros otorgados (77). Otros distritos con alto nivel de ocupación son San Jerónimo, Kishuara y Tumay Huaraca, con más del 80%.

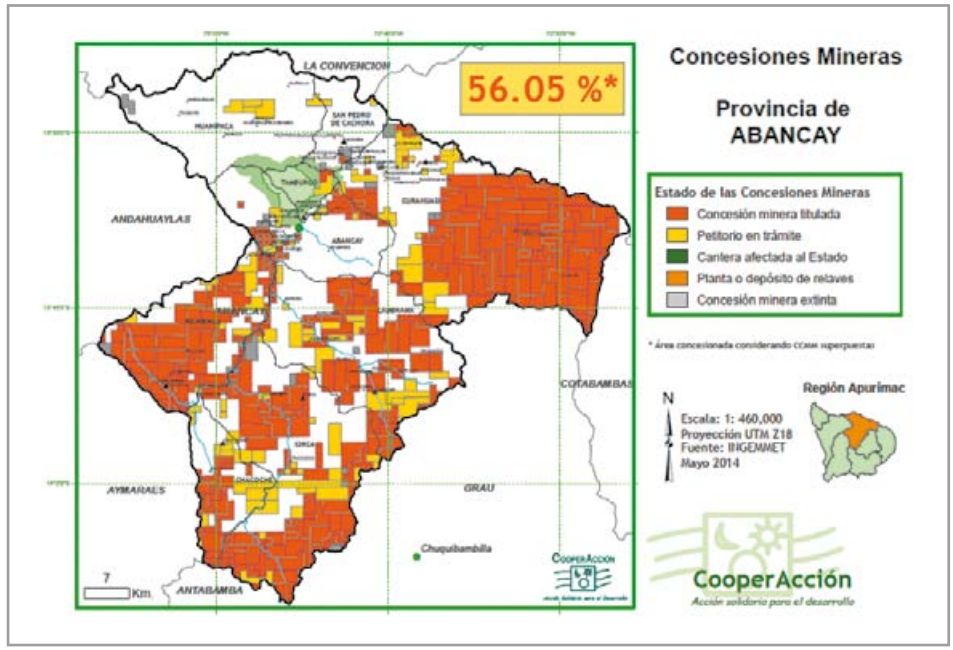
El sector que colinda con la provincia de Aymaraes es la zona más concesionada. Hacia mayo de 2014 existían en toda Andahuaylas 204 titulares de derechos y los 15 de mayor importancia concentraban más del 57% del total. Los tres principales titulares son Apurímac Ferrum (11.92%), Minera Apu (15.28%) y Strike Resources.



Abancay

En Abancay las concesiones ocupan 232,519 hectáreas en 442 derechos otorgados, lo que representa el 56.05% de su territorio. Hacia mediados de 2014 existían 227 titulares y los quince principales controlaban alrededor del 59% de la extensión de derechos. El titular de mayor importancia es Minera del Norte (19.28%), con presencia también en las provincias de Antabamba y Cotabambas.

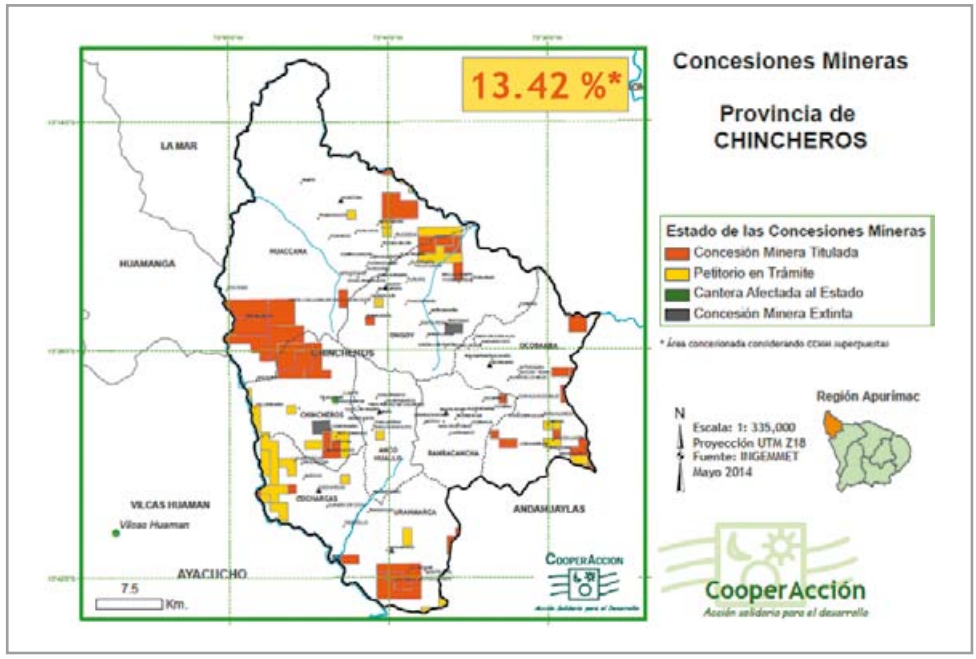
El distrito de Curahuasi es el más concesionado de toda la provincia con 129 derechos mineros otorgados. Hay también noventa concesiones no metálicas y la mayor parte de ellas se encuentran en los distritos de Pichirhua y Abancay, así como en Lambrama y Circa. El Santuario Nacional Ampay, localizado en la provincia, también se encuentra bajo presión de las concesiones mineras tituladas y en trámite.



Chincheros

Es la provincia con menor presencia de derechos mineros. En mayo de 2014, las concesiones ocupaban 18,107 hectáreas, lo que equivale al 13,42% del territorio de la provincia. De los 54 derechos otorgados, diez son de naturaleza no metálica.

Los distritos con mayores concesiones mineras son Uranmarca y Chincheros, que presenta una ocupación del 37% y 19.9%. En la última década el área concesionada en esa provincia se ha multiplicado por tres. Los principales titulares son Exploraciones Collasuyo (27.92%), Minera Oro Vega (23.87%) y Jimmy Hugo Bolognini García (4.95%).



3. Dos temas adicionales a considerar en la región Apurímac

La conformación de corredores mineros en el Sur Andino

La expansión de la minería en el Sur Andino es de una magnitud distinta a todo lo visto en décadas pasadas. El recuento de los indicadores sociales, económicos y territoriales nos permite identificar varios procesos en curso: mega inversiones, dinámicas económicas y productivas de diversas escalas, ocupación intensiva del territorio, transformaciones poblacionales y aumento de la conflictividad, entre otros.

Estas nuevas dinámicas trascienden los espacios regionales específicos. Antes, una inversión de un determinado proyecto minero limitaba sus principales impactos económicos, sociales, ambientales y culturales dentro de los linderos provinciales. Hoy en día, algunos proyectos trascienden claramente los límites de la provincia e incluso la región.

Una de las particularidades de la actual expansión de la minería en el Sur Andino, es la interconexión de varios proyectos que eslabonan corredores conformados por minas a cielo abierto, plantas de procesamiento y fundiciones interconectadas, potenciados por la infraestructura específica de carreteras y posiblemente mineroductos y vías férreas. Por lo tanto, ya no hablamos de enclaves mineros aislados, como en décadas pasadas, sino de grandes espacios de intervención geográfica con corredores que entran en fase productiva de manera articulada.

La definición de toda esta infraestructura y del propio corredor minero responde de manera excluyente a criterios corporativos de las propias empresas mineras. Actores extraterritoriales como las empresas mineras y el gobierno nacional imponen sus criterios a los actores territoriales y definen de manera vertical el uso de esos territorios y los bienes públicos que allí se encuentran. Como se constata en Apurímac, no se ha tomado en cuenta la opinión de las autoridades locales ni regionales, tampoco a la población local. Al mismo tiempo, la intensa actividad exploratoria en la zona, como se ha visto, abre la posibilidad de otros emprendimientos productivos en las próximas décadas que seguramente se seguirán conectando y complementando.

En el Sur Andino, por ejemplo, se ha conformado un nuevo corredor minero que unirá las provincias de Cotabambas y Grau en Apurímac, con las provincias cusqueñas de Chumbivilcas y Espinar, que se convertirá en el caso más claro de dinámica de producción minera articulada entre las regiones mencionadas. Inicialmente, se había diseñado un mineroducto de 206

kilómetros que debía unir la planta concentradora del proyecto Las Bambas en Cotabambas, Apurímac, con la planta de molibdeno de la mina Tintaya en Espinar, Cusco. Sin embargo, se ha anunciado la suspensión temporal del mineroducto, lo que no equivale a que el corredor minero quede completamente trunco: los proyectos mineros siguen en pleno desarrollo y con ellos se van definiendo complementos a nivel productivo y en cuanto a la infraestructura (carreteras y otra infraestructura).

Pero no solamente la gran minería genera corredores mineros. También la pequeña minería y minería informal e ilegal, ha establecido zonas de influencia en varias provincias apurimeñas, recorriendo territorios y estableciendo actividades que se complementan. Las actividades de minería informal en las provincias de Apurímac se conectan en la actualidad con provincias vecinas de regiones como Ayacucho, Ica y hasta Arequipa.

La expansión de la minería informal

El crecimiento de la minería informal, artesanal y en pequeña escala (MAPE) puede entenderse como el otro rostro del boom minero de las dos últimas décadas en el Perú. Si hasta hace unos años, esta actividad se concentraba en cuatro zonas del país (Madre de Dios, Puno, el sur medio y la sierra de La Libertad), en la actualidad se ha expandido por todo el país.

En el caso de Apurímac también se percibe una situación de marcado crecimiento de este tipo de minería. Si bien las operaciones mineras en la provincia apurimeña de Grau -en el distrito de Progreso-, datan de épocas de la Colonia, lo cierto es que la fiebre de la minería se ha expandido en un número creciente de provincias en la última década y ya no solo se realiza explotación aurífera, sino también de cobre, entre otros minerales.

Se especula sobre el verdadero número de mineros informales en Apurímac[2]; sin embargo, lo que no se discute es su creciente importancia y el hecho de que la organización de mineros informales, la Federación Regional de Pequeños Productores Mineros y Mineros Artesanales de Apurímac (FERMAPA), se ha convertido en una de los más poderosos referentes organizativos de los actores sociales de la región, protagonista de varios paros recientes y de las más contundentes movilizaciones sociales. En el escenario electoral regional del año 2014, varias agrupaciones políticas se han disputado el respaldo de este sector.

Como es usual, el aumento de este tipo de actividad se ha venido dando sin que la inmensa mayoría de mineros cuenten con títulos de concesión, ni requisitos de certificación ambiental o de acreditación como productor artesanal o pequeño productor minero. Es más, en el actual proceso de formalización que impulsa el gobierno, no se percibe que los núcleos de mineros de la región Apurímac estén optando mayoritariamente por la regularización y formalización de sus actividades: según el registro nacional de declaraciones de compromisos de formalización, 7,269 mineros se han inscrito en el proceso en Apurímac (12.4% del total nacional).

Se pueden identificar varios factores claves que han estado a la base del impulso de la minería informal en Apurímac:

- En primer lugar, la llegada de empresas de la gran minería, lo que ha generado una fuerte expectativa en los pobladores sobre las posibilidades que podía brindar una

2 Pese a no contar con cifras oficiales, se habla de la presencia de aproximadamente 20 mil mineros en las diferentes provincias de Apurímac.

nueva actividad económica en términos de generación de ingresos, puestos de trabajo, rentas para los municipios, infraestructura, etc. Estos posibles beneficios fueron intencionalmente sobredimensionados por los promotores de las grandes inversiones mineras, buscando la aceptación y la denominada licencia social, lo que generó un rápido desencanto en varias comunidades y la consiguiente búsqueda de alternativas, entre las que se encuentran la pequeña minería y la minería informal.

- Además, la presencia de las grandes empresas y el acaparamiento de las concesiones mineras, también han generado reacciones en varias comunidades: "si las grandes empresas pueden hacer minería en nuestros territorios y no nos brindan trabajo, porque no podemos nosotros mismos hacer minería", argumentan pobladores y hasta comunidades enteras.

  Esto viene pasando en varias comunidades: un ejemplo es el de la comunidad de Pamputa, ubicada en el distrito de Coyllurqui, provincia de Cotabambas, donde la asamblea comunal decidió hacer minería artesanal en concesiones de Xstrata, supuestamente "hasta que el proyecto se inicie".

- El otro factor clave que explica el crecimiento de la minería informal es la influencia de lo que viene ocurriendo en otras regiones del país donde esta actividad está fuertemente consolidada. Adicionalmente, grupos de mineros informales han venido migrando a regiones como la de Apurímac, buscando nuevas zonas de expansión o nuevos yacimientos, ofreciendo los beneficios, principalmente económicos, de la minería.

- La proximidad de varias provincias apurimeñas a la denominada zona o corredor minero del Sur Medio (sur de Ica, el norte de Arequipa y la provincia de Lucanas en Ayacucho), también ha sido un factor importante de vinculación: en la actualidad gran parte de la producción minera informal de Apurímac se procesa en las plantas de Nazca (Ica) y Caravelí (Arequipa).

La presencia expansiva de la minería informal en Apurímac también viene creando una serie de situaciones particulares y complejas en varias de sus provincias: comunidades enteras que han migrado de las tradicionales actividades agrícolas a la extracción minera, bajo la fórmula acuñada en la región del denominado comunero-minero; conflictos al interior de comunidades entre grupos que apoyan la actividad minera y los que se oponen; conflictos de comunidades con mineros que penetran en sus territorios sin autorización, y los conflictos, actuales y potenciales, con las empresas titulares de las concesiones.

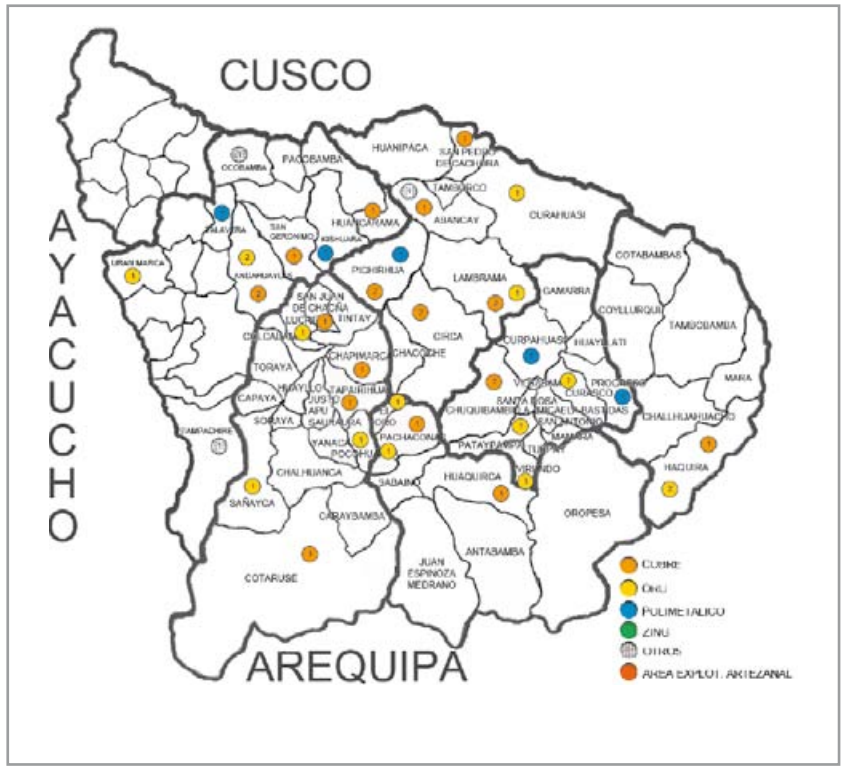
El carácter comunal de una parte importante de la minería informal en Apurímac, es un aspecto que habrá que seguir observando con detenimiento. ¿Este carácter le da realmente una proyección distinta al de otras regiones con este tipo de actividad? ¿Qué implicancias tiene en relación a aspectos o indicadores sociales, ambientales e incluso culturales?

Lo cierto es que experiencias en otras regiones e incluso en la provincia de Grau, en la misma región de Apurímac, nos dan elementos para identificar las reales posibilidades de caminos alternativos que generen menores impactos sociales, ambientales y culturales y si el esquema del comunero-minero se pueda mantener, protegiendo al mismo tiempo aspectos claves de la identidad de las comunidades.

En todo caso, por lo que se ha visto en otras regiones del país y en la propia provincia de Grau, es muy difícil controlar la expansión de esta actividad y sus diferentes impactos. En

la actualidad, ya se constata el incremento de la conflictividad social vinculada a la minería informal en varias de las provincias.

Mapa de la actividad minera artesanal en Apurímac



Fuente: MINEM.

4. Los retos para el futuro

La revisión de varios indicadores permite identificar los procesos de transformación que se vienen produciendo en el territorio de Apurímac. Esas tendencias se expresan en los planes de inversión de los nuevos proyectos mineros, muchos de ellos ya en fase de desarrollo, infraestructura en construcción, y una creciente actividad de exploración precedida de la entrega masiva de concesiones que, como hemos podido apreciar, ocupan porcentajes importantes de varios distritos y provincias.

El avance sostenido de la minería en varias de las provincias apurimeñas significa la entrada masiva y abrupta de dinámicas productivas, actores y actividades extraterritoriales que rompen los equilibrios económicos, sociales, culturales y ambientales preexistentes.

Como ha sido señalado, Apurímac sigue siendo una región predominantemente rural y la propiedad rural es predominantemente comunal. En este sentido, se presentan dos tipos de amenazas que deben ser tomadas en cuenta: el desplazamiento de la propiedad comunal y sus pobladores en favor de la propiedad minera y, el de las actividades económicas tradicionales (agricultura y ganadería) por el avance de la minería, tanto formal como informal.

Por otro lado, los flujos migratorios desde diferentes zonas del país, atraídos por el empleo directo e indirecto que ofrece la minería o las posibilidades de expansión de actividades conexas como el comercio y diferentes servicios, ya están llegando a varias de las provincias de Apurímac. Esta tendencia se acrecienta por el aumento exponencial de la minería informal.

Los procesos de transformación de algunas localidades comienzan a ser visibles. En Challhuahuacho, provincia de Cotabambas, por ser vecina a las operaciones del megaproyecto Las Bambas, se vive un crecimiento significativo y desordenado de la zona urbana, acompañada del incremento del costo de vida.

La situación se vuelve aún más compleja por la débil presencia del Estado y la ausencia de una institucionalidad adecuada, tanto local como regional, que permita abordar los procesos en curso y generar los equilibrios necesarios.

Por todo lo que está en juego en materia de grandes inversiones, es necesario identificar algunas estrategias en curso del lado del propio Estado peruano, las empresas mineras y algunos organismos internacionales:

- Por ejemplo, no se debe dejar de mencionar que en el caso del proyecto Las Bambas, los términos de referencia del contrato de transferencia (2004), incluyeron varios aspectos innovadores orientados a que la zona de influencia reciba un conjunto de beneficios desde la fase inicial: como es de conocimiento público, la empresa Xstrata, ganadora de la licitación, tuvo que hacer entrega de US$45.5 millones al Fondo de Fideicomiso del proyecto, que correspondió al 50% del pago inicial, al momento de suscribir el contrato. Adicionalmente, se establecieron aportes sociales anuales, aportes sociales por prórrogas y aporte social por transferencia, que se debió hacer efectivo en el momento de suscripción del contrato definitivo. Todos estos mecanismos de transferencia de beneficios, principalmente económicos, buscaban generar un clima favorable en la zona de influencia del proyecto minero y de esa manera avanzar en la construcción de la denominada licencia social.

- Por su parte, las empresas agrupadas en la Sociedad Nacional de Minería, vienen reproduciendo procesos de articulación que han sido implementados en un pasado reciente en otras regiones: por ejemplo, se conoce de la conformación del Grupo Apurímac, que agruparía a las empresas mineras que concentran las principales inversiones en esa región y que buscan desarrollar estrategias articuladas para enfrentar posibles conflictos y resistencias a sus actividades[3].

- Por otro lado, el Banco Mundial (BM) también viene desarrollando un conjunto de iniciativas en Apurímac, vinculadas a la llegada de la gran minería. Por ejemplo, está en curso la elaboración de una propuesta para "la gobernanza de la tierra en Apurímac en un contexto de expansión de la actividad minera".

  El proyecto del BM pretende presentar recomendaciones específicas, sacar lecciones de algunas experiencias previas en el país y a nivel internacional y evitar que situaciones de conflictos mineros que se han presentado en otras regiones se reproduzcan en Apurímac. Esta iniciativa del BM busca que "los problemas de la tierra no afecten la eficiencia y sostenibilidad social del sector minero en la región" (Apurímac)[4].

Como se constata, autoridades nacionales, empresas mineras y organismos internacionales como el Banco Mundial, vienen desplegando enormes esfuerzos e invierten ingentes recursos para que los procesos al interior de una región como Apurímac, sus instituciones y sus principales actores, se terminen alineando con el proyecto de expansión minera.

Esto es lo que algunos autores denominan como *el gobierno minero*: "la gran empresa como el propio gobierno nacional deciden desarrollar y expandir sus roles no económicos para que el enclave pueda tener un "manejo del entorno" lo más completo y efectivo posible y así asegurar su rentabilidad de largo plazo. En el caso del enclave, sus fines son esencialmente

3 A semejanza del Grupo Norte, que fue creado y organizado a mediados de la década pasada, por las empresas mineras que tenían inversiones en el norte del país, principalmente en las regiones de Cajamarca y Piura. La creación del Grupo Norte se dio luego de los conflictos en torno al proyecto minero de Tambogrande (Piura) y el del Cerro Quilish (Cajamarca).

4 Propuesta de trabajo: "Incorporación de la gobernanza de la Tierra en la Cadena de Valor de la Industria Minera del Perú". Documento de diseño y metodología de investigación. Proyecto financiado a través de un Fondo Fiduciario administrado por el Banco Mundial.

económicos y sus medios de todo tipo; al punto de concebir, desarrollar e implementar una variada gama de políticas sociales privadas o privatizadas, a veces represivas, puestas en práctica de modo formal o informal. Esta es la manera como el enclave termina de facto organizando el territorio o, mejor dicho, generando un dominio, control o influencia socioterritorial, que se asemeja al rol de un gobierno"[5].

Sin duda, la apuesta es que el denominado *gobierno minero* termine imponiendo sus condiciones y se convierta en el principal actor en los territorios donde se implante, con diferentes niveles de influencia a nivel local, provincial, regional y nacional. Sin embargo, lo más importante es que "este gobierno minero actúa y se proyecta como el principal actor en los territorios donde se inserta para extraer los recursos"[6].

En medio de estas tendencias y fuertes presiones, las autoridades regionales, municipales y diversos espacios de la sociedad civil, también han estado realizando algunos esfuerzos para generar iniciativas que expresen sus propias visiones y de esta manera se pueda contar con algunos instrumentos para manejar la dimensión territorial del desarrollo en ambas regiones.

Aunque con recursos menos significativos y con escaso respaldo económico e institucional, se ha venido elaborando planes de desarrollo concertados, estudios de zonificación económica y ecológica, planes regionales de prevención y atención de desastres, propuestas de adaptación y mitigación frente al cambio climático, entre otros.

Estos instrumentos pretenden definir estrategias y objetivos de desarrollo sostenible a mediano y largo plazo desde una perspectiva regional. Por ejemplo, el Plan de Desarrollo Concertado "Apurímac al 2021" (PDCA) fue aprobado bajo Ordenanza Regional N° 056-2010-CR-Apurímac. El documento expresa la aspiración y el compromiso de la región por alcanzar un horizonte de desarrollo, que tiene como premisa la distribución igualitaria de la riqueza generada y el manejo sostenible de los recursos que se encuentran en su territorio. Para ello -se dice- es necesario que la intervención se desarrolle con políticas y planes coherentes entre sí, que sean la expresión de voluntades comunes, teniendo al territorio como eje del desarrollo local.

El Plan de Desarrollo Concertado de Apurímac (PDCA) define estrategias, programas y proyectos de intervención para los ejes Desarrollo Económico, Desarrollo Social, Territorio, Medio Ambiente y Recursos Naturales, Institucionalidad y Desarrollo de Capacidades.

La visión señala la necesidad de generar una economía competitiva desde la producción agroecológica, pecuaria, turismo y la explotación de recursos. Si bien se indican las diferentes actividades que deben estar en la matriz productiva regional, no se hace mayor referencia ni se detalla el tipo de especialización productiva y los diagnósticos situacionales que preceden al plan.

Aunque el diagnóstico del PDCA describe algunos aspectos vinculados al contexto minero, la visión de desarrollo no hace mayores precisiones al respecto, pese al rol gravitante que, como hemos visto, va teniendo esta actividad en la región. Por ejemplo, llama la atención que cuando en el PDCA se identifican hasta seis corredores económicos en la región[7], en la mayoría de ellos casi ni se mencione la actual presencia preponderante de la actividad

5 Francisco Durand (2014). *Enclaves y gobierno minero*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

6 Ídem.

7 Los corredores de Abancay-Grau-Cotabambas, Abancay- Andahuaylas-Chincheros, Abancay-Aymaraes, Abancay-Antabamba, Abancay-Palpacachi-Cotabambas y Andahuaylas-Pampachiri.

minera (grande, mediana y pequeña) y los ejes centrales de dinamismo económico siguen siendo las actividades agrícolas y ganaderas.

Por otro lado, tal y como se ha mencionado, desde las empresas mineras, el Banco Mundial y las autoridades centrales, ya se ha definido todo un corredor minero (que parte de la provincia de Cotabambas) y que no es tomado en cuenta en el mencionado plan de desarrollo.

En la definición de los corredores mineros se aprecia con claridad cómo colisionan las lógicas regionales con las que vienen de fuera y que terminan imponiéndose. Mientras que en el PDCA se señala que "la existencia de estos corredores económicos, ahora de escasa relación entre sí, debe ser enfrentada con una amplia perspectiva multidimensional que articule o integre de modo coherente lo político institucional, lo económico, lo ambiental, lo social y lo cultural y que dé lugar a una lógica de funcionamiento que las vincule e integre como subsistemas de un solo sistema, base para la integración regional"[8]; lo cierto es que la implantación minera no guarda ningún tipo de relación con estas intenciones, ni las toma en cuenta ni las respeta. Las empresas y sus megaproyectos llegan a una región como Apurímac como si nada de esto existiese, como si fuesen territorios vacíos, sin procesos sociales, económicos, que deben ser respetados.

En este contexto, la actividad minera en Apurímac es vista con cierta ambivalencia: se la percibe al mismo tiempo como una oportunidad y una amenaza. Por el lado de las oportunidades aparecen las referencias al acceso a recursos futuros vía canon, regalías y otros ingresos adicionales, infraestructura conexa y los empleos que se espera se puedan generar y que muchas veces son sobredimensionados.

En cambio, por el lado de las amenazas, los principales temas de preocupación tienen que ver con los problemas de contaminación, los diversos impactos y la disputa por el control de recursos escasos, como la tierra y el agua. En el plan de Apurímac se dice que "existen muchos reparos fundados por los pasivos ambientales que ha dejado y deja la minería. Además, la poca rentabilidad para la mayor parte de la población y las instituciones comunales y estatales, regionales o locales, ya que el beneficio del canon queda en pocas manos"[9].

Lo cierto es que por el momento un instrumento como el PDCA no aporta mayores luces con relación al tema minero: hay una clara ausencia de referencias mayores a la minería, por ejemplo, en los *lineamientos de política para el eje de desarrollo económico* (página 117) y en *las políticas regionales para el eje de institucionalidad y desarrollo de capacidades* (página 125).

El reto para un plan de desarrollo es generar las estrategias que permitan encontrar los equilibrios entre las oportunidades y amenazas. La gran interrogante es si existen las condiciones en la región para construir esos equilibrios y si se pueden desarrollar capacidades suficientes y una institucionalidad adecuada.

Lo mismo ocurre con otros instrumentos de impacto regional, como los procesos de zonificación económica y ecológica e incluso las estrategias regionales para hacer frente al cambio climático. En el caso de Apurímac, se estuvo realizando un proceso de Zonificación Económica y Ecológica a nivel de meso zonificación desde el año 2006 (Ordenanza Regional N° 049-2006-CR-Apurímac), creándose el Grupo Técnico de Zonificación Ecológica y Económica.

8 Plan de Desarrollo Regional Concertado: Apurímac al 2021. Julio 2010. P. 106.

9 Plan de Desarrollo Regional Concertado: Apurímac al 2021. Julio 2010. P. 68.

Entre los principales avances del proceso se ha hecho una "Caracterización Territorial para el Estudio de Zonificación Económica y Ecológica" en las diferentes provincias de Apurímac, según el plan de trabajo elaborado, identificando las potencialidades territoriales y los ajustes preliminares en el diseño de la propuesta. En abril de 2011, mediante oficio N° 011-2011, el Gobierno Regional de Apurímac envió a la Dirección General de Ordenamiento Territorial del Ministerio del Ambiente (MINAM) la primera versión de la Zonificación Ecológica y Económica. Este documento ha estado siendo revisado por la Dirección General de Ordenamiento Territorial del MINAM y se ha solicitado información complementaria al gobierno de Apurímac antes de entrar en la fase de aprobación definitiva.

Una vez validada la ZEE, en principio debería convertirse en el instrumento orientador de todas las intervenciones territoriales y sería necesaria la revisión de los planes y proyectos existentes para garantizar la concordancia. Sin embargo, experiencias de ZEE como las de Apurímac, no cuentan por el momento con el respaldo ni el reconocimiento necesario del Estado central.

Por otro lado, la Estrategia Regional Frente al Cambio Climático de Apurímac menciona que el "El tema de minería sigue siendo una realidad actuante y con elementos que evidencian el riesgo de contaminación y agravamiento de los problemas derivados del impacto del Cambio Climático como es el caso del uso de los recursos hídricos".

Lo cierto es que más allá de los avances en planes y estrategias en ámbitos regionales, la falta de respaldo de las autoridades nacionales y el no contar con recursos suficientes provocan que estas iniciativas sean desbordadas por dinámicas económicas y de inversión que vienen de fuera y terminan imponiéndose. En este escenario, es difícil pensar que se pueda construir los equilibrios necesarios para generar una adecuada gobernanza para la minería.

Por lo tanto, se necesitan mayores esfuerzos, procesos movilizadores de diversos estamentos, nuevas capacidades y alianzas. Estos esfuerzos se deben dar en la propia región, pero al mismo tiempo se necesita abrir el debate en todo el país sobre lo que viene ocurriendo en Apurímac y evitar que se reproduzcan las situaciones que se han vivido en otras zonas del país donde las relaciones de asimetría caracterizan los lugares donde se implanta el poder minero.

Se necesita construir contrapesos frente al avance de una actividad como la minería que hasta el momento se viene imponiendo bajo los criterios y prioridades que deciden principalmente actores extraterritoriales (empresas mineras, organismos internacionales y el propio Estado central), sin tomar en cuenta a los actores regionales[10]: gobiernos regionales, y locales, comunidades, organizaciones sociales, sociedad civil en general, etc.

10 O tomados en cuenta de manera subalterna.

Los contrapesos democráticos y la agenda legítima frente al tema minero

¿Es posible construir esos contrapesos frente al despliegue del inmenso poder económico, político, social y territorial del sector corporativo en una región como Apurímac?

Una primera tarea para construir estos contrapesos democráticos es enfrentar las enormes resistencias que existen en el país frente a los intentos de reformar las políticas públicas vinculadas directa o indirectamente a la problemática minera. Peor aún, decisiones gubernamentales complejizan aún más los escenarios en las regiones: un conjunto de políticas han sido aprobadas recientemente buscando dinamizar las inversiones.

Por ejemplo, la ley 30230, aprobada por el Congreso el 3 de julio de 2014 y promulgada por el Ejecutivo, apunta a debilitar casi al nivel de lo absurdo, regulaciones ambientales, sociales y toda la institucionalidad que se había intentado construir en el país con mucho esfuerzo, precisamente como respuesta a la creciente conflictividad social que se ha vivido en los últimos años.

En ese sentido, pareciera ser que no se han sacado lecciones luego de más de veinte años de conflictos sociales vinculados a la minería y lo necesario que es seguir impulsando los pocos avances en materia de institucionalidad y normativa social y ambiental, que ahora comienzan a retroceder.

¿Cuáles son algunas medidas tomadas en materia ambiental? Por ejemplo, desde ahora, el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) se dedicará principalmente "a acciones prioritarias de educación y difusión de la normativa" y limitará drásticamente sus funciones fiscalizadoras y sancionadoras. En la exposición de motivos de la propuesta de ley, se llega a decir que "la imposición de sanciones requiere de una etapa previa de educación y concientización de los agentes, la población y las autoridades". Llama la atención que se hable de una etapa previa para "acciones de educación y difusión de la normativa", cuando, como se sabe, el OEFA fue creado casi en paralelo con el Ministerio del Ambiente, el año 2008.

Además, el paquete "para mejorar y generar la confianza de los inversionistas" le ha quitado abiertamente facultades al Ministerio del Ambiente, en materia de creación de áreas de protección, en el tema del ordenamiento territorial, zonas ecológicamente económicas, límites máximos permisibles y estándares de calidad ambiental, que ahora pasarán "a ser refrendados por el Presidente del Consejo de Ministros y con el voto del Consejo de Ministros".

En el caso de la evaluación de los estudios de impacto ambiental, "se plantea establecer que las opiniones vinculantes y no vinculantes que requiera la entidad encargada de la aprobación del Estudio de Impacto Ambiental, deberán emitirse en un plazo máximo de cuarentaicinco (45) días hábiles"; y si el funcionario encargado no cumple, será considerada como falta grave "aplicable al régimen laboral al que pertenece".

¿Qué efectos tendrán estas medidas de desregulación en regiones como Apurímac? Con la puesta en marcha del paquete lo que se busca es consolidar un escenario en el que el avance de grandes proyectos de inversión productiva y de infraestructura, coincida con el retroceso del Estado, que deja el espacio libre para que los actores privados se autorregulen y consoliden, por ejemplo, la lógica de gobierno minero. Igualmente, se afecta la gobernabilidad local y regional: el Estado central reconcentra poder en detrimento de las instancias de gobierno

regional y local, y los recursos públicos no solo se centralizan, sino que corren el riesgo de privatizarse.

Muchos de los procesos necesarios y que debían ser implementados, como el ordenamiento territorial, la zonificación ecológica y económica, autoridades ambientales descentralizadas, las certificaciones ambientales, entre otros, implicaban el fortalecimiento de la descentralización y las estructuras de gobierno regional. Las últimas medidas tomadas reconcentran estas políticas en el gobierno central, más específicamente en la Presidencia del Consejo de Ministros.

En este escenario, todo indica que el avance de la minería va a seguir provocando la ruptura abrupta de los equilibrios preexistentes: económicos, sociales, culturales y ambientales; lo que agudizará la tendencia creciente de conflictividad social en las regiones. Las bases objetivas que explican los conflictos no solamente se mantienen, sino que se ahondan, con legislaciones extremadamente favorables para los inversionistas, al mismo tiempo que los derechos de las poblaciones quedan abiertamente desprotegidos y la desvalorización de Estado y sus estructuras nacionales, regionales y locales, se agudiza. De esta forma, los bienes públicos quedan sin agente protector.

¿Escenarios alternativos?

¿Existen posibles escenarios alternativos que se pueden presentar en regiones como Apurímac? Lo cierto es que experiencias previas en el país y en América Latina muestran algunos escenarios alternativos que deben ser considerados. En todos estos años, importantes movilizaciones sociales, organizadas como respuestas a la imposición vertical de megaproyectos de inversión, han tenido la capacidad de enfrentar con estrategias de resistencia, cuestionamiento y rechazo las condiciones que se consideraban inaceptables, al mismo tiempo que se levantaban propuestas alternativas.

La lista de conflictos emblemáticos es larga en el país. Solo en el sur del Perú podemos mencionar las luchas de Espinar, en diferentes momentos (1990, 2005, 2012); las de Andahuaylas (2011); las del sur de Puno, en torno al proyecto Santa Ana (2011); las de Islay, por el proyecto Tía María (2010), entre varias otras.

Por lo tanto, no parecería lógico pensar en nuevas fases de expansión minera, como las que ocurrieron en décadas pasadas o como la que se pretende en la actualidad, sin que las tensiones no se agudicen. En el actual contexto cabría hablar de prudencia; sin embargo, la fuerte presión que se constata, por ejemplo en los territorios de Apurímac, va en una dirección opuesta.

Las propuestas que apuntan a pensar en procesos de transición a otro tipo de formas de extracción y convivencia siguen siendo ignoradas, a pesar de la evidencia y la necesidad de producir cambios. ¿Qué tipo de fundamentos se necesitan para enfrentar este contexto, levantando la agenda de derechos y al mismo tiempo planteando propuestas alternativas que busquen generar verdaderos equilibrios y procesos de cambios? Si se habla de transiciones, hay que también hablar sobre los pasos previos que necesariamente deben ser dados.

En primer lugar, un escenario de transiciones implica construir una correlación de fuerzas que hoy en día no existe en el país, pero que se hace necesario reconocer y trabajar también en regiones como Apurímac. Ello implica contar con sujetos sociales fortalecidos

y representativos: sin sujeto social y al mismo tiempo sin sujeto político para producir e impulsar los cambios que comienzan a identificarse, es difícil hablar de transiciones.

Todo ello significa identificar, construir e implementar diferentes estrategias: ¿qué capacidades y qué tipo de organizaciones se requieren? ¿Qué alianzas? ¿Qué instrumentos y qué otras propuestas de políticas, además de las ya identificadas, se plantean?

Igualmente, se requiere observar con atención lo que está pasando en el resto del país y en el resto del mundo en torno a estos temas. No es poco lo que viene ocurriendo en varios países de América Latina, Asia y Oceanía. Leyes que protegen ecosistemas y excluyen a la actividad minera, paralización de mega proyectos extractivos y de infraestructura, moratoria de actividades mineras, mayor control de la renta minera, etc., son algunas iniciativas en cursos en diferentes países.

La contestación a la forma como se viene haciendo minería en las últimas décadas tiene características globales. Estos procesos en diferentes regiones en el mundo vienen abriendo debates que en muchos casos terminan con decisiones importantes que toman algunos Estados y que implican cambios de las políticas instaladas hace dos décadas.

Los procesos que se vienen desarrollando en el Perú han logrado, en primer lugar, que una problemática que se veía hasta hace unos años bastante alejada de los centros de decisión política, en la actualidad sea un tema gravitante en el debate nacional. Al mismo tiempo, se ha hecho pública una agenda de políticas alternativas que buscan crear un nuevo esquema de regulación para la minería.

Este tipo de debate viene planteando varias pistas y escenarios posibles. Sin embargo, todavía queda mucho terreno por recorrer, más aún cuando se producen peligrosos retrocesos institucionales. En todo caso, se hace necesario mirar a las regiones y acompañar los procesos que se vienen dando.

Esa es la situación que se vive en Apurímac: la necesidad de acompañar procesos organizativos, de desarrollo de capacidades, construir alianzas para la defensa de los derechos de sus poblaciones y hacer visible lo que viene ocurriendo, es fundamental para enfrentar el actual contexto y sobre todo lo que se viene.

Bibliografía

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

Banco Central de Reserva del Perú (2012): Síntesis Económica de Apurímac, diciembre 2012. Lima. Banco Central de Reserva del Perú. Departamento de Estudios Económicos.

Ballón, Eduardo (2014): Perú, país descentralizado y participativo. Fundación Ebert. Lima.

Bebbington Anthony (2013): *Industrias extractivas, conflicto social y dinámicas institucionales en la región andina*. Instituto de Estudios Peruanos, Centro Peruano de Estudios Sociales y Grupo Propuesta Ciudadana. Lima, Perú.

Calderón, Fernando (Coordinador) (2012) *La protesta social en América Latina*. Siglo XXI. Buenos Aires, Argentina.

Coordinadora Nacional de Derechos Humanos (2012): *"Conflictos sociales y vulneración de derechos humanos en el Perú"*. Centro por la Justicia y el Derecho Internacional, Grufides y Fedepaz. Lima, Perú.

De Echave, José C., Raphael Hoetmer y Mario Palacios Panéz (2009) *Minería y territorio en el Perú: conflictos, resistencias y propuestas en tiempos de globalización*. Programa Democracia y Transformación Global, CooperAcción y CONACAMI. Lima, Perú.

De Echave, José C. y Alejandro Diez (2013): *Más allá de Conga*. CooperAcción, Grupo Propuesta Ciudadana, Red GE. Lima, Perú.

Defensoría del Pueblo (2013): Reporte de conflictos sociales 115, setiembre 2013. Lima. Defensoría del Pueblo. Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales y la Gobernabilidad.

Durand, Francisco (2014): Enclaves y gobierno minero. PUCP. Lima. [http://www.cbc.org.pe/noticias/extractivismo.pdf]

Gudynas Eduardo (2013): *Extracciones, extractivismos y extrahecciones: Un marco conceptual sobre la apropiación de recursos naturales*. Observatorio del Desarrollo. Centro Latinoamericano de Ecología Social. Montevideo, Uruguay.

Instituto Nacional de Estadística e Informática

2013 Informe Técnico: Evolución de la Pobreza Monetaria, 2007-2012. Lima. Instituto Nacional de Estadística e Informática.

2012 Informe Técnico: Evolución de la Pobreza 2007-2011. Lima. Instituto Nacional de Estadística e Informática.

2012 Estado de la Población Peruana, 2012. Lima. Instituto Nacional de Estadística e Informática.

2009 Perú: Estimaciones y Proyecciones de Población Urbana y Rural por Sexo y Edades Quinquenales, según Departamento, 2000-2015. Lima. Instituto Nacional de Estadística e Informática.

Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social

2012 Mapa de Vulnerabilidad a la Inseguridad Alimentaria, 2012. Lima. Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social.

Ministerio de Energía y Minas

2013 Boletín Estadístico de Minería, Diciembre 2013. Lima. Ministerio de Energía y Minas. Dirección General de Minería.

2013 Reporte de Conflictos Sociales Nº 115, setiembre 2013. Lima. Defensoría del Pueblo. Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales y la Gobernabilidad.

2013 Cartera Estimada de Proyectos Mineros, agosto 2013. Lima. Ministerio de Energía y Minas. Dirección de Promoción Minera.

2013 Mapa de Proyectos Mineros, abril 2013. Lima. Ministerio de Energía y Minas. Dirección General de Minería.

2013 Anuario Minero, Perú 2012. Reporte estadístico. Lima. Ministerio de Energía y Minas. Dirección General de Minería.

2012 Anuario Minero, Perú 2011. Reporte estadístico. Lima. Ministerio de Energía y Minas. Dirección General de Minería.

2010 Potencial Minero de la Región Apurímac. Lima. Ministerio de Energía y Minas. Dirección de Promoción Minera.

Ministerio de Salud

2013 Situación de Salud del Perú: Indicadores Básicos, 2012. Lima. Ministerio de Salud. Dirección General de Epistemología.

2012 Indicadores Básicos de Salud: Apurímac, 2011. Lima. Ministerio de Salud. Dirección General de Epistemología.

Programa de Naciones Unidas Para el Desarrollo (PNUD)

2013 Informe sobre desarrollo humano, Perú 2013: Cambio climático y territorio, desafíos y respuestas para un futuro sostenible. Lima. Programas de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Presidencia del Consejo de Ministros. Oficina de Diálogo y Sostenibilidad Social de la Presidencia del Consejo de Ministro Institucionalizando (2013): *El diálogo: A un año de gestión*. Lima, Perú.

LA MINERÍA EN EL SUR ANDINO: EL CASO DE APURÍMAC
fue impreso en los talleres de Sonimágenes del Perú
Av. 6 de Agosto 968, Jesús María
Octubre 2014

Broederlijk Delen
OMDAT HET ZUIDEN PLANNEN HEEFT

mútuisur
MINERÍA, AMBIENTE, COMUNIDADES

CooperAccion
Acción Solidaria para el Desarrollo