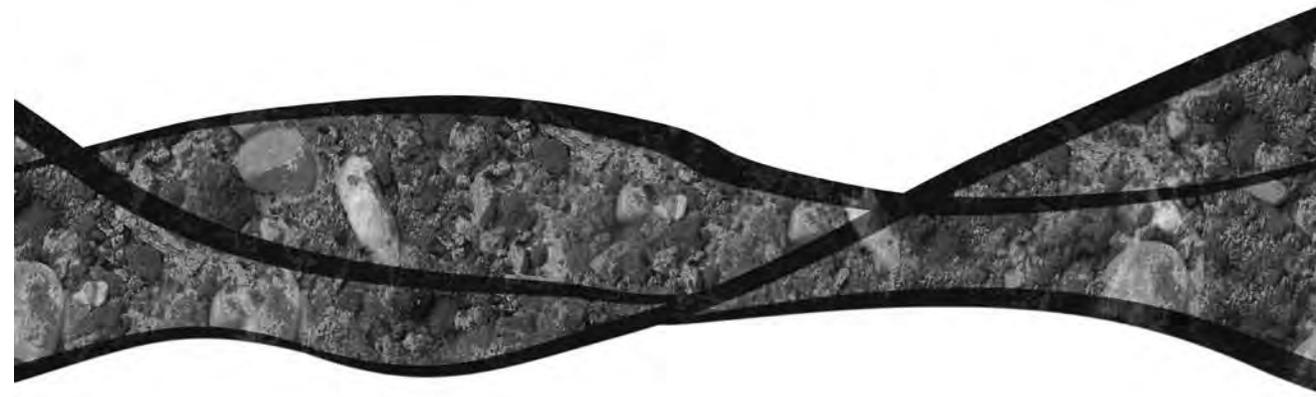


# Apurímac,

la gestión del territorio y minería

José De Echave Cáceres  
Con el aporte de:  
Silvia Passuni Pinéda  
Jaime Consiglieri Flores  
Victor Manuel Gamonal Herrera



## Apurímac, la gestión del territorio y minería

José De Echave Cáceres

Con el aporte de:  
Silvia Passuni Pineda  
Jaime Consiglieri Flores  
Victor Manuel Gamonal Herrera



Echave Cáceres, José De  
Apurímac, la gestión del territorio y minería / José de Echave Cáceres, Centro de Estudios Regionales Andinos Bartolomé de Las Casas, CooperAcción, GRET.  
-- Cusco : CBC, 2012.  
109 p. : grafs., maps., tbls. -- (Estudios y debates regionales andinos, 3110)

MINERIA/ORDENAMIENTO TERRITORIAL/PRODUCCION MINERA/  
PROYECTOS DE DESARROLLO/DESARROLLO REGIONAL/IMPACTO  
AMBIENTAL/CONFLICTOS SOCIALES/COMUNIDADES CAMPESINAS/  
DESARROLLO SOSTENIBLE/ PRIVATI-  
ZACION/DERECHOS HUMANOS/POBREZA  
PERU-APURIMAC

08.13.01 (OCDE-CBC Biblioteca)

Apurímac, la gestión del territorio y minería

Derechos Reservados

© Centro de Estudios Regionales Andinos Bartolomé de las Casas (CBC)  
Pasaje Pampa de la Alianza 164, Cuzco. Perú  
Apartado 477. Tél.: 051 (084) 245415- 245656  
Correo electrónico: editorial@apu.cbc.org.pe  
www.cbc.org.pe

© CooperAcción. Acción Solidaria para el Desarrollo  
Berlín 1353, Miraflores, Lima 17. Perú  
Tél: 051 (1) 4465385- 4440316  
Correo electrónico: prensa@cooperaccion.org.pe  
www.cooperaccion.org.pe

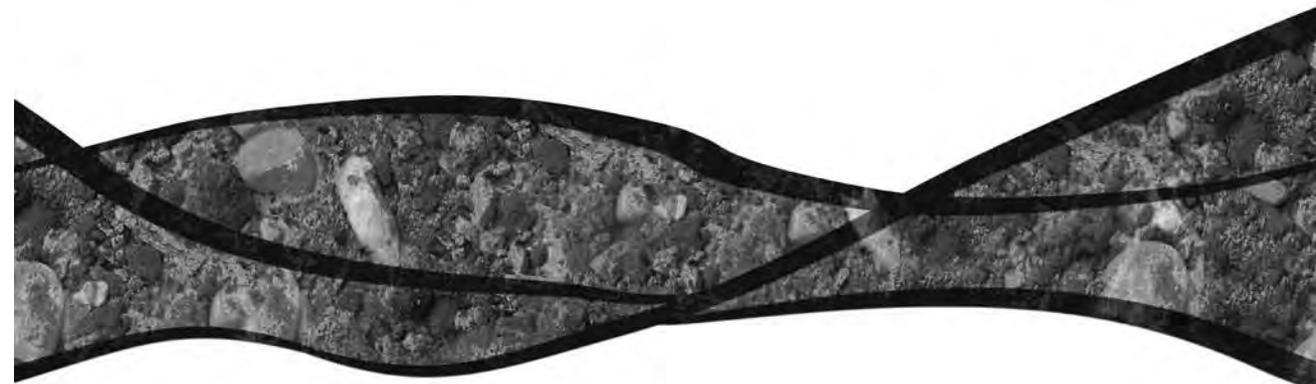
© Groupe de Recherche et d'Echanges Technologiques (GRET)  
Campus du Jardin tropical  
45 bis avenue de la Belle Gabrielle  
94736 Nogent sur Marne cedex, Francia  
Tél +33 (0)1 70 91 92 00; fax : +33 (0)1 70 91 92 01  
Correo electrónico: gret@gret.org  
www.gret.org

Autor: José De Echave Cáceres  
Cuidado de la Edición: Centro Bartolomé de las Casas  
Diseño de portada, interiores y diagramación: Yadira Hermoza  
Corrección de estilo: Ricardo Vásquez  
Fotografía de portada: Yadira Hermoza  
Impresión: Imprenta Editorial Gráfica Bartolomé de las Casas S.A.C  
Calle Lechugal 190- 080 277080, Cuzco

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú Nro 2012-12134  
Primera Edición  
Cuzco, Septiembre de 2012  
Tiraje: 1000 ejemplares

*"Este estudio ha sido realizado con la ayuda financiera de la Comisión Europea. Su contenido es responsabilidad exclusiva del autor, investigador de CooperAcción y en ningún caso se debe considerar que refleja la opinión de la Comisión Europea ni de los Estados miembros de la Unión Europea".*

*Prohibida la reproducción total o parcial de las características gráficas de este documento por cualquier medio sin permiso de los editores.*



## ÍNDICE

<b>PRESENTACIÓN</b>	<b>7</b>
<b>1. ANTECEDENTES Y ALGUNAS REFLEXIONES DE REFERENCIA</b>	<b>11</b>
1.1 El territorio como centro del análisis	11
1.2 Las tendencias que presionan los territorios: de lo global a lo local	15
1.3 El caso peruano y el del sur andino	16
<b>2. LA EXPANSIÓN MINERA Y LA REGIÓN APURÍMAC</b>	<b>33</b>
2.1 Aspectos generales de la región Apurímac	33
2.2 Antecedentes de la presencia minera en Apurímac	43
2.3 La evolución reciente de la minería en Apurímac	48

3.	<b>LAS BAMBAS: UN HITO MINERO EN APURÍMAC</b>	61
3.1	Las características del proceso de transferencia de Las Bambas	62
3.2	La posición de los actores locales frente al avance de la minería y el caso de Las Bambas	66
3.3	La estrategia de Xstrata en la zona de influencia del proyecto	75
3.4	El fideicomiso de Las Bambas: ¿instrumento de apoyo o manzana de la discordia?	78
3.5	Los últimos acontecimientos alrededor de Las Bambas: entre el EIA aprobado y una creciente incertidumbre	84
4.	<b>LOS RETOS PARA EL FUTURO EN LA REGIÓN APURÍMAC</b>	89
4.1	Los instrumentos para manejar la dimensión territorial del desarrollo en Apurímac	89
4.2	Los contrapesos democráticos y la agenda legítima frente al tema minero en Apurímac	98



## PRESENTACIÓN

El estudio “Apurímac, el desarrollo territorial y la minería”, de José De Echave Cáceres, se inscribe en el esfuerzo de promover debates en torno de la problemática de la región sur andina que permitan la generación de propuestas interculturales de desarrollo, de resolución de conflictos y de reforma del sistema político democrático. Buscamos así reforzar el proceso de democratización y descentralización en el país y en la región Apurímac en particular, con la convicción que la participación plena de las poblaciones culturalmente indígenas en la defensa de sus derechos y el afirmación de su identidad son condiciones indispensables de este proceso.

En este sentido, el estudio se enmarca en el proyecto “**Tan cerca, tan lejos, promoviendo el diálogo intercultural**”, ejecutado por el Centro Bartolomé de Las Casas (CBC), proyecto que cuenta con el apoyo solidario del Comité Catholique Contre la Faim et pour le Développement (CCFD). El trabajo que se presenta acá, se basa en la experiencia desarrollada en Apurímac, más específicamente en la zona de influencia del yacimiento minero de Las Bambas,

en las provincias de Cotabambas y Grau por el CBC y CooperAcción, en alianza con el Groupe de Recherche et d'Échanges Technologiques (GRET) de Francia, para la ejecución del proyecto "Suyunchis - **DESARROLLO TERRITORIAL Y DEMOCRACIA PARTICIPATIVA EN EL PERÚ (REGION APURIMAC)**", apoyado por la Comisión Europea, como parte de su línea presupuestal de cofinanciamiento de ONG.

No cabe duda de que el crecimiento de la actividad minera en Apurímac es el proceso económico y social más notorio de la década, en particular para las poblaciones rurales, que ven su territorio y modo de vivir afectados de manera importante. En este sentido, era preciso contar con una publicación de referencia, que ofrezca una sólida información y análisis sobre la evolución de la actividades extractivas, de lo global a lo local.

Luego de abordar la importancia del territorio como centro de análisis y comentar sus diferentes instrumentos de gestión, como el ordenamiento territorial (OT) o la zonificación económica y ecológica (ZEE), el estudio caracteriza el incremento de la producción y de las inversiones mineras en el país en los últimos veinte años, a consecuencia de la alta demanda de minerales y el aumento sostenido de los precios de los principales metales en el mercado internacional.

El siguiente capítulo muestra más precisamente la expansión minera en Apurímac. Una cifra la ilustra: las concesiones mineras cubren el 58% del territorio regional, el porcentaje más alto en el sur andino. Se expone cómo, de una producción poco significativa a lo largo del siglo veinte, la región se ha transformado en una suerte de El Dorado para las inversiones: la cartera de proyectos mineros suma unos ocho mil millones de dólares, que ubican a Apurímac como la segunda región en cuanto a perspectivas de inversión en el sector, luego de Cajamarca. Un punto importante acá es contrastar estas cifras con datos generales de la economía regional, caracterizada por la predominancia de la actividad agropecuaria, una participación reducida al PIB nacional, que la ubican en el antepenúltimo lugar en el país e índices preocupantes de pobreza: varias provincias cuentan con más de 75% de personas de pobreza total, entre otras, la de Cotabambas y Grau.

Es justamente en este ámbito que se ubica el yacimiento minero de Las

Bambas. El capítulo 3 está enteramente dedicado a describir el proceso de implementación del proyecto, un hito en la historia minera de la región. En 2004, al momento de la licitación organizada conjuntamente por el gobierno regional, el Ministerio de Energía y Minas y Proinversión, se muestra tanto la posición crítica asumida por comunidades de la zona de influencia y organizaciones campesinas regionales como el gran interés de grupos mineros transnacionales. La atribución de la opción de compra a la empresa Xstrata AG derivó en la constitución de un fondo fideicomiso de 45,5 millones de dólares, fondo que generó discrepancias y conflictos en cuanto a su uso y gestión. Para una mayor comprensión de lo que significó y significa en la explotación de un yacimiento de tal magnitud en provincias esencialmente rurales y campesinas, se detalla la posición de los actores, tanto locales como regionales, y la estrategia de la empresa hasta la aprobación del estudio de impacto ambiental. Se caracteriza entonces una situación sumamente compleja y conflictiva, que ilustra bien la dificultad de la sociedad local, regional y nacional, de abordar de manera concertada y consensuada la implementación de proyectos extractivos.

Esos son justamente los retos para el futuro de la región Apurímac, que se presentan al final del libro. El crecimiento rápido de las inversiones mineras, de la exploración y explotación de los yacimientos, va a la par con el incremento de la conflictividad socioambiental, como lo atestiguan los informes de la Defensoría del Pueblo. En este contexto, para la gestión del territorio, resulta primordial tomar en cuenta la predominancia de la actividad agropecuaria, sector que sigue representando la mayoría de la población económicamente activa y la presencia importante de las comunidades campesinas indígenas. El estudio presenta entonces los esfuerzos de ordenamiento, locales y regionales como la planificación concertada y zonificación económica y ecológica, y concluye con el ejemplo del área protegida del Santuario del Ampay, que representa un esfuerzo particular de gestión territorial regional.

José De Echave, que estudia la problemática minera desde 1990, ha aportado toda su pericia en la realización de la investigación, coordinando un equipo de gran solvencia en el tema: Silvia Passuni, geógrafa; Víctor Gamonal y Jaime Consiglieri; economistas, los tres integrantes de la asociación CooperAcción. Queda el reto para esta institución y el CBC, potenciar la información y el

análisis aquí presentados para reforzar la formación a líderes y lideresas de las comunidades de las provincias de Cotabambas y Grau y otros actores sociales en la región. Así ellos impulsarán el diálogo intercultural, indispensable para pensar los territorios y manejar el crecimiento compulsivo de las actividades extractivas.

Marco Zeisser Polatsik  
*Centro Bartolomé de Las Casas*



## Antecedentes y algunas reflexiones de referencia

### ***El territorio como centro del análisis***

El territorio se ha convertido en un referente determinante para el análisis de los procesos sociales y económicos y para la propia reflexión sobre las diferentes estrategias de desarrollo que se intentan impulsar. Hoy en día se habla con mayor insistencia de procesos de desarrollo que, sobre todo, toman como referencia la variable territorial: la diversidad de los recursos, la promoción de su uso sostenible, cómo se complementan sus actividades económicas, la pluralidad de sus actores y cómo estos se acoplan, ocupan y respetan el espacio físico.

En la medida en que la preocupación sobre la problemática ambiental ha ido avanzando, la reflexión sobre el tema territorial adquiere mayor relevancia. También se menciona la necesidad de una ocupación ordenada del territorio como garantía para el uso sostenible de los recursos, lo que, por ejemplo, significa una planificación rigurosa de las diferentes actividades económicas que se desarrollan.

El concepto más utilizado es el del *ordenamiento territorial* que en principio se define como:

una política de Estado, un proceso político y técnico administrativo de toma de decisiones concertadas con los actores sociales, económicos, políticos y técnicos, para la ocupación ordenada y uso sostenible del territorio, la regulación y promoción de

la localización y desarrollo sostenible de los asentamientos humanos; de las actividades económicas, sociales y el desarrollo físico espacial sobre la base de la identificación de potencialidades y limitaciones, considerando criterios ambientales, económicos, socio-culturales, institucionales y geopolíticos. Así mismo, hace posible el desarrollo integral de la persona como garantía para una adecuada calidad de vida.<sup>1</sup>

Sobre ese concepto se vienen desarrollando diversos instrumentos de planificación como la Zonificación Ecológica y Económica (ZEE) y los propios Planes de Ordenamiento Territorial (POT).

La política de ordenamiento territorial (OT) se ha convertido en uno de los instrumentos más importantes para la protección del ambiente, habiéndose visto últimamente una progresiva, y en ocasiones vertiginosa, incorporación de factores ambientales o ecológicos en la planificación territorial.<sup>2</sup>

Hay una estrecha relación entre la preservación del ambiente y el ordenamiento del territorio. Estos dos elementos están vinculados mediante una relación de interdependencia: no se puede conservar el ambiente sin una adecuada planificación del territorio y no se puede ordenar el territorio sin incorporar los factores ambientales al OT.<sup>3</sup>

Los grandes objetivos del ordenamiento del territorio, plasmados en los diversos instrumentos de planificación, tienen indudablemente una incidencia muy importante sobre la función pública de protección del ambiente, porque implican decisiones sobre la vocación del territorio que condicionan la tutela de los recursos naturales.<sup>4</sup>

1 MINAM, "Lineamiento de política para el ordenamiento territorial", febrero de 2010.

2 PÉREZ ANDRÉS, Antonio. "Régimen jurídico de la planificación medioambiental". En: El Derecho Administrativo en el Umbral del Siglo XXI: Homenaje al Profesor Dr. Ramón Martín Mateo. Valencia: Tirant le Blanch, 2000, p. 3969.

3 Es la denominación dada por Ramón Martín Mateo en "La protección del medio ambiente y su articulación con la ordenación del territorio". En: Jornadas sobre ordenación del territorio. Vitoria: Gobierno vasco, Departamento de Urbanismo, Vivienda y Medio Ambiente, 1990, pp. 53 y ss.

4 PÉREZ ANDRÉS, Antonio, op. cit., p. 3970.

En el Perú, el OT debería cumplir los siguientes objetivos<sup>5</sup>:

- a) Promover y facilitar el uso sostenible de los recursos naturales renovables, la utilización y gestión responsable de los recursos no renovables, así como la diversidad biológica, la ocupación ordenada del territorio en concordancia con sus características, potencialidades y limitaciones, la conservación del ambiente y de los ecosistemas, la preservación del patrimonio natural y cultural, el bienestar y la salud de la población.
- b) Impulsar el desarrollo del territorio nacional de manera equilibrada y competitiva con la participación de los agentes públicos, privados y comunales, mediante una adecuada planificación del territorio.
- c) Prevenir y corregir la localización de los asentamientos humanos, de la infraestructura económica y social, de las actividades productivas y de servicios básicos en zonas de riesgo (identificando sus condiciones de vulnerabilidad).
- d) Contribuir a revertir los procesos de exclusión y de pobreza, fortaleciendo y facilitando un desarrollo territorial.
- e) Revertir los procesos de deterioro de los ecosistemas y promover los usos del territorio que conduzcan al desarrollo sostenible.

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

Por lo tanto, urge pensar el desarrollo en el territorio y evaluar qué estrategias de intervención deben implementarse para orientar las acciones que conduzcan

5 Estos objetivos están regulados en la "Propuesta de lineamientos de ordenamiento territorial. Documento de trabajo", aprobado por el Subcomité de Ordenamiento Territorial, noviembre, 2005.

a un verdadero desarrollo territorial. El actual Plan Nacional de Desarrollo Territorial (PNDT), elaborado en el 2004-2013 por el Consejo Nacional de Descentralización (CND), plantea un enfoque y un esquema de inversiones públicas y privadas como estrategia para dinamizar la economía de las regiones y contribuir así a la reducción de la pobreza.

Sin embargo, este esquema no considera las opciones de desarrollo local; por ejemplo, plantea inversiones en tierras indígenas sin que se hayan desarrollado procesos de consulta previa. Las propuestas del PNDT, tampoco se encuentran respaldadas en procesos de ordenamiento territorial.

Un nuevo enfoque y, a partir de ello, una actualización del PNDT es una tarea urgente. La orientación debería ser incorporar en los planes nacionales las perspectivas de desarrollo local y cambiar el concepto de imposición de fuerzas, agentes y estrategias extraterritoriales.

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

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

### ***Las tendencias que presionan los territorios: de lo global a lo local***

Los últimos 25 años representan un período de puesta en marcha de procesos de envergadura y definición de tendencias que terminaron de configurar un nuevo escenario económico global.

Entre los hechos más saltantes podemos citar:

- A mediados de la década del 80 se inicia lo que se ha denominado como la tercera revolución industrial, que tuvo como base dos elementos centrales: el auge de las tecnologías de la información y las de la biotecnología. La nueva revolución industrial estuvo en la base de una etapa de fuerte crecimiento que se hace visible a partir de 1992, sobre todo en la economía norteamericana: las inversiones en los sectores de nuevas tecnologías generaron una dinámica global de crecimiento y auge de nuevos sectores económicos, generando a su vez nuevas demandas y nuevos consumidores. El crecimiento mundial promedio, pese al estallido de algunas crisis<sup>6</sup>, fue de 3,5% entre 1986-2008, que si bien está por debajo de otros períodos de auge de la economía mundial<sup>7</sup>, no deja de ser una tasa promedio importante.
- Desde el punto de vista de la geopolítica, otro acontecimiento importante fue la caída del muro de Berlín, la reunificación alemana y la debacle de la Unión Soviética a finales de los 80. Algunos historiadores señalan que el siglo XXI, en realidad comenzó unos diez años antes de lo que marca el calendario con estos hechos históricos que han tenido una influencia importante en el rediseño de la economía global.
- El otro gran suceso económico del período es la emergencia industrial de Asia. El impresionante crecimiento de China, a tasas de dos dígitos en los últimos veinte años; y el desempeño de la India y otras economías

<sup>6</sup> Por ejemplo, la crisis rusa y asiática a finales de la década del 90 o la crisis en los Estados Unidos en el período 2000-2001, que fue un anuncio de lo que sucedería en el año 2008..

<sup>7</sup> Por ejemplo, el período de “los treinta gloriosos años”, etapa de expansión económica marcada por la reconstrucción económica luego de la segunda guerra mundial.

asiáticas, con procesos industriales orientados a los mercados internacionales y abiertos a las inversiones. Lo ocurrido en China, y en menor medida en India, como procesos de desarrollo económico en un período tan corto, no tiene precedentes en la historia económica.

Todos estos acontecimientos contribuyeron a generar un proceso de auge y expansión de actividades económicas que no se veía desde hace un buen tiempo y que habían estado en un largo período de estancamiento. Uno de los sectores beneficiados ha sido, sin duda, el de las industrias extractivas y, sobre todo, la minería. Con algunos breves intervalos, son aproximadamente 20 años de expansión continua de la industria minera, proceso que, entre otras cosas, ha incidido a nivel global en un mayor número de territorios. El número de países con actividad minera ha aumentado de manera notoria y las inversiones de empresas mineras hoy en día acceden a regiones y zonas que hasta hace muy poco eran consideradas como zonas restringidas: Asia Central, África Occidental, Europa del Este; desde Alaska hasta la Patagonia en las Américas. Mongolia recientemente ha permitido el ingreso de inversionistas extranjeros a sus territorios para la eventual explotación de recursos naturales.

Por lo tanto, al lado de la dimensión productiva y los flujos de inversión que se mueven en torno de la minería, hay una dimensión territorial que es importante considerar. Diversos ecosistemas aparecen hoy en día fuertemente presionados por la expansión minera en todo el planeta: en América Latina podemos citar el caso de los páramos, los sistemas de lagunas, las cabeceras de cuenca, la Amazonía y los glaciares, entre otros. Esta presencia viene generando un intenso debate sobre la necesidad de protección de estos ecosistemas y provoca iniciativas como la reciente ley que busca proteger los glaciares en Argentina, la protección de una reserva de biosfera en el Ecuador<sup>8</sup>, entre otras.

**El caso peruano y el del sur andino**

El Perú es un buen ejemplo de la tendencia de auge y expansión de la minería en las últimas dos décadas. Como se puede apreciar en el siguiente cuadro, el Perú

<sup>8</sup> El Yasuní ITT.

se ubica en lugares expectantes en el ranking de producción de los principales productos mineros y también se ha convertido en uno de los principales destinos de la inversión en exploración y desarrollo de proyectos mineros en América Latina (ver gráficos).

PERÚ: RANKING MUNDIAL DE PRODUCCIÓN MINERA 2010		
Mineral	Mundo	Latinoamérica
Plata	1	1
Zinc	2	1
Estaño	3	1
Plomo	4	1
Oro	6	1
Mercurio	4	2
Cobre	2	2
Molibdeno	4	2
Selenio	9	2
Cadmio	12	2
Hierro	17	5

Fuente: USGS. GFMS. ILAFA  
Elaboración: CooperAccion

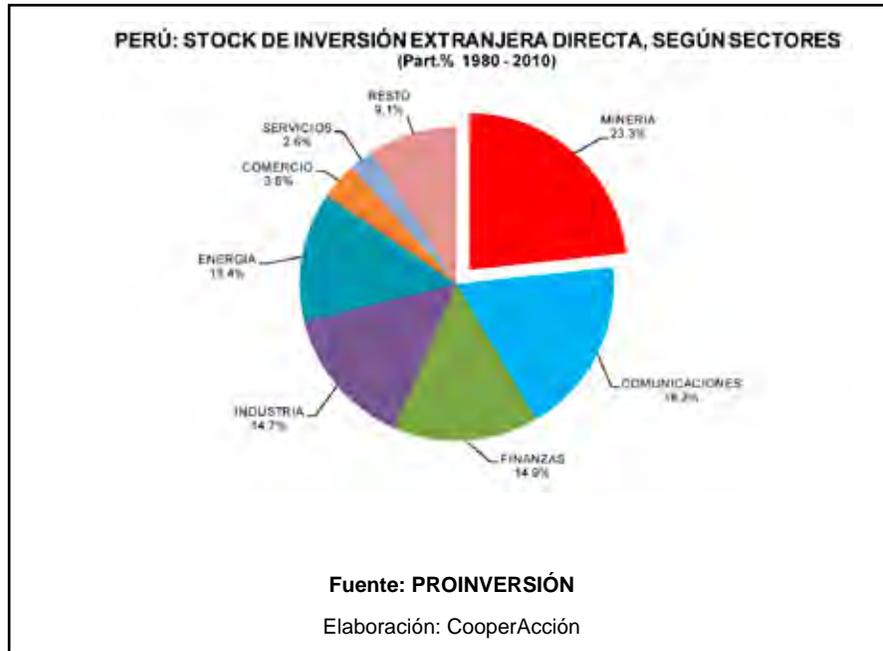


Son casi veinte años de expansión continua de la minería. En 1993, con la entrada en producción de Minera Yanacocha en la región Cajamarca, se inició formalmente una etapa de expansión productiva y de inversiones en el país. Una serie de factores externos e internos estuvieron en la base de este proceso de expansión: necesidades de incrementar las reservas de la industria minera a nivel global; el aumento de las cotizaciones de los principales metales; mercados financieros dispuestos a respaldar grandes inversiones; y reformas estructurales –que, como en el caso del Perú, buscaron generar condiciones atractivas para los inversionistas– son algunos de los factores que jugaron a favor del nuevo ciclo expansivo.

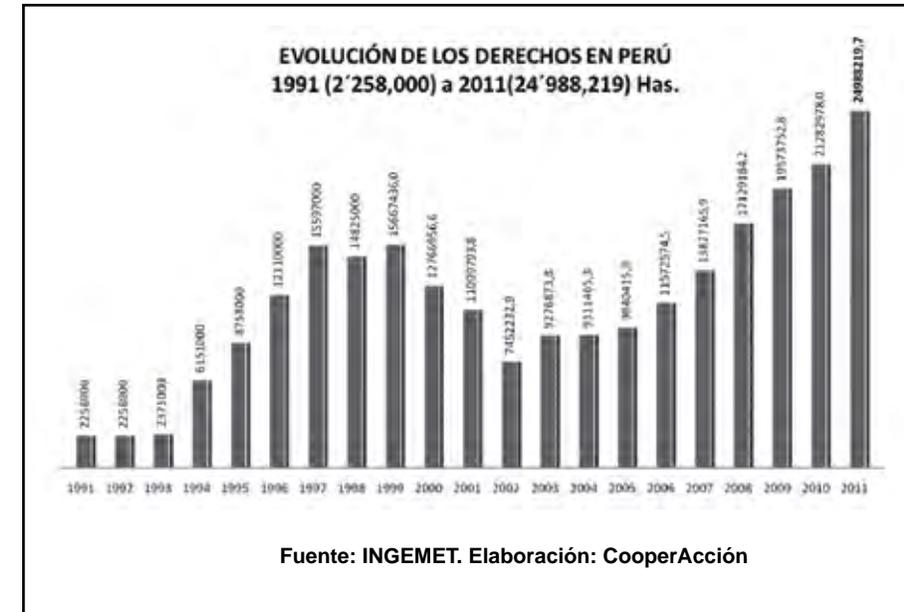
Lo cierto es que la minería en el Perú comenzó a crecer a tasas importantes: en la primera mitad de la década del 90, el Producto Bruto Interno de la minería metálica se expandió a una tasa promedio de 7,1% y, en la segunda mitad, a una tasa de 9,1%. Los picos de expansión fueron alcanzados en los años 1993, 1994, 1997 y 1999, con tasas de expansión de dos dígitos: 10,9%, 15,2%, 10,8% y 16%.

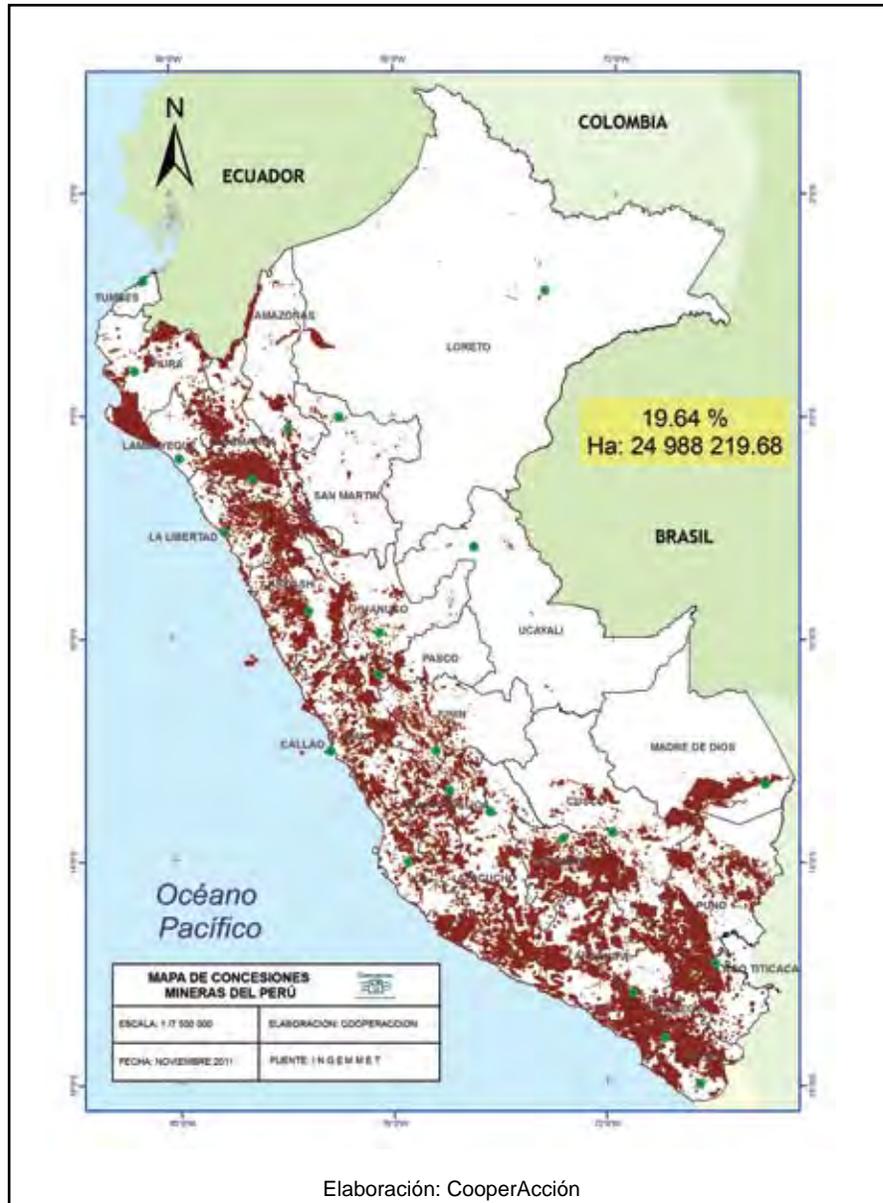
En este contexto de expansión, el peso de la minería en la economía peruana comenzó a ser cada vez más gravitante. Las cifras globales muestran que la minería aporta alrededor del 6% del Producto Bruto Interno del Perú. Al mismo tiempo, contribuye con algo más del 60% de las exportaciones peruanas y da cuenta del 23% del *stock* de Inversión Extranjera Directa (ver gráficos). En cambio, en materia de empleo directo, el aporte de la minería es de apenas el 1% de la población económicamente activa (PEA).





Al lado de la dimensión productiva, de inversiones o el aporte tributario, hay también una variable territorial que es importante destacar en el proceso de expansión minera en el Perú. Es conocido que en los últimos años se ha producido una expansión sin precedentes del área geográfica dedicada a actividades mineras. Un indicador importante que muestra esta evolución es el de las concesiones: A inicios de la década del 90, las concesiones mineras ocupaban apenas 2 millones trescientas mil hectáreas y en la actualidad ya superan los 24 millones 988 mil hectáreas (ver gráfico y mapas). Debemos precisar que las concesiones mineras son un referente importante; sin embargo, esto no quiere decir que toda el área que se concede se vaya a convertir en una zona de actividad extractiva.



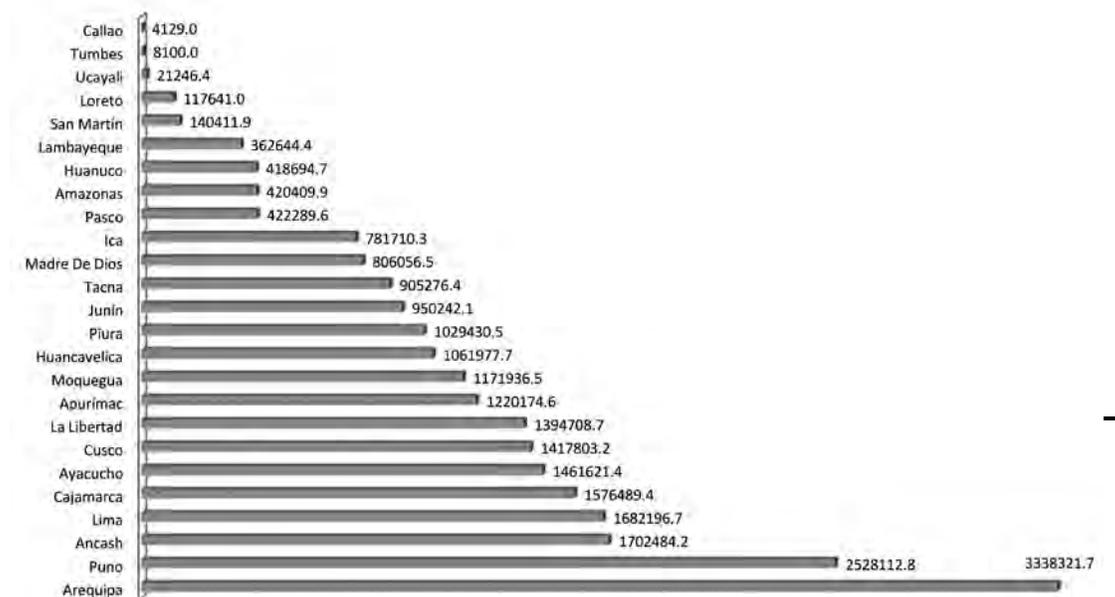


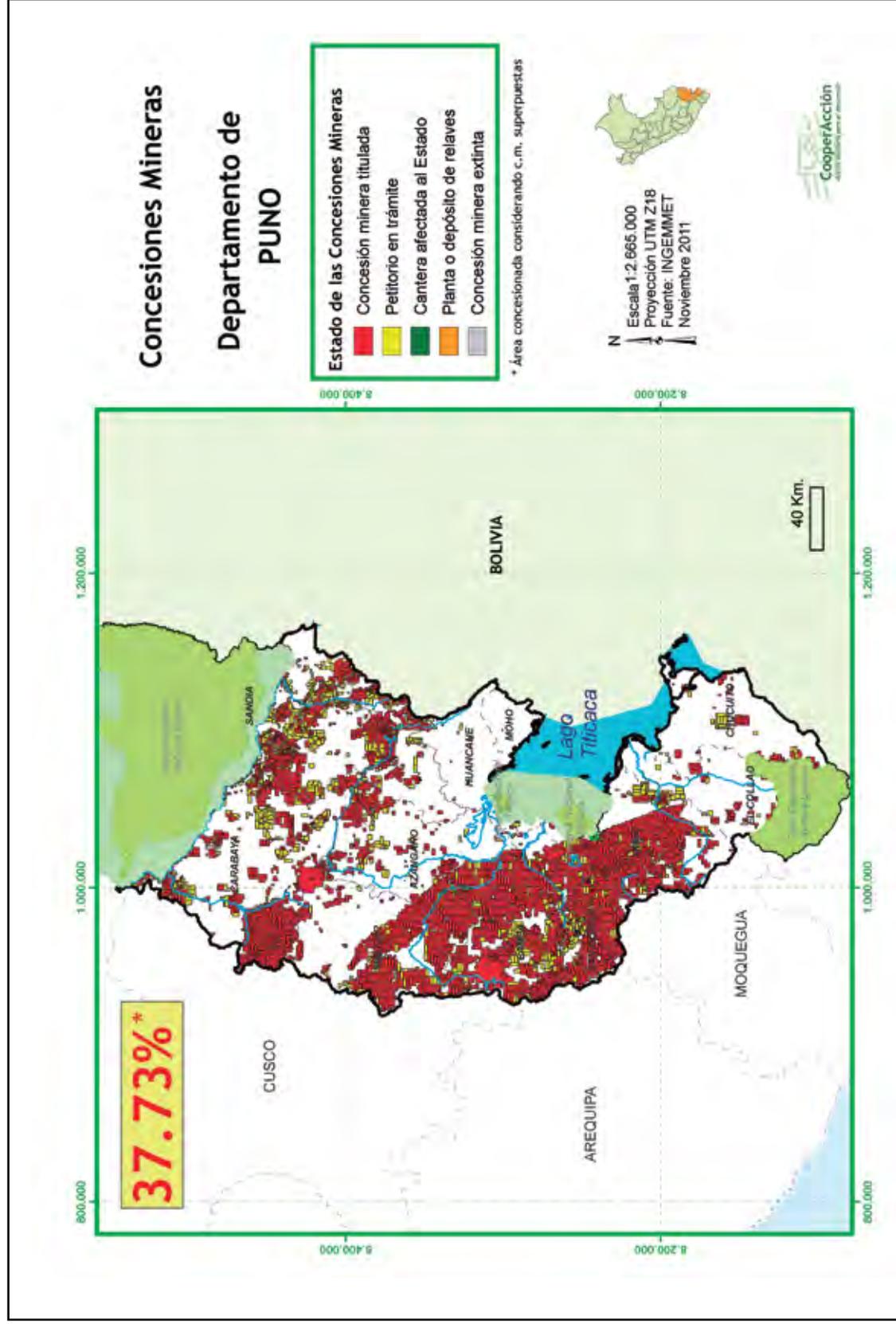
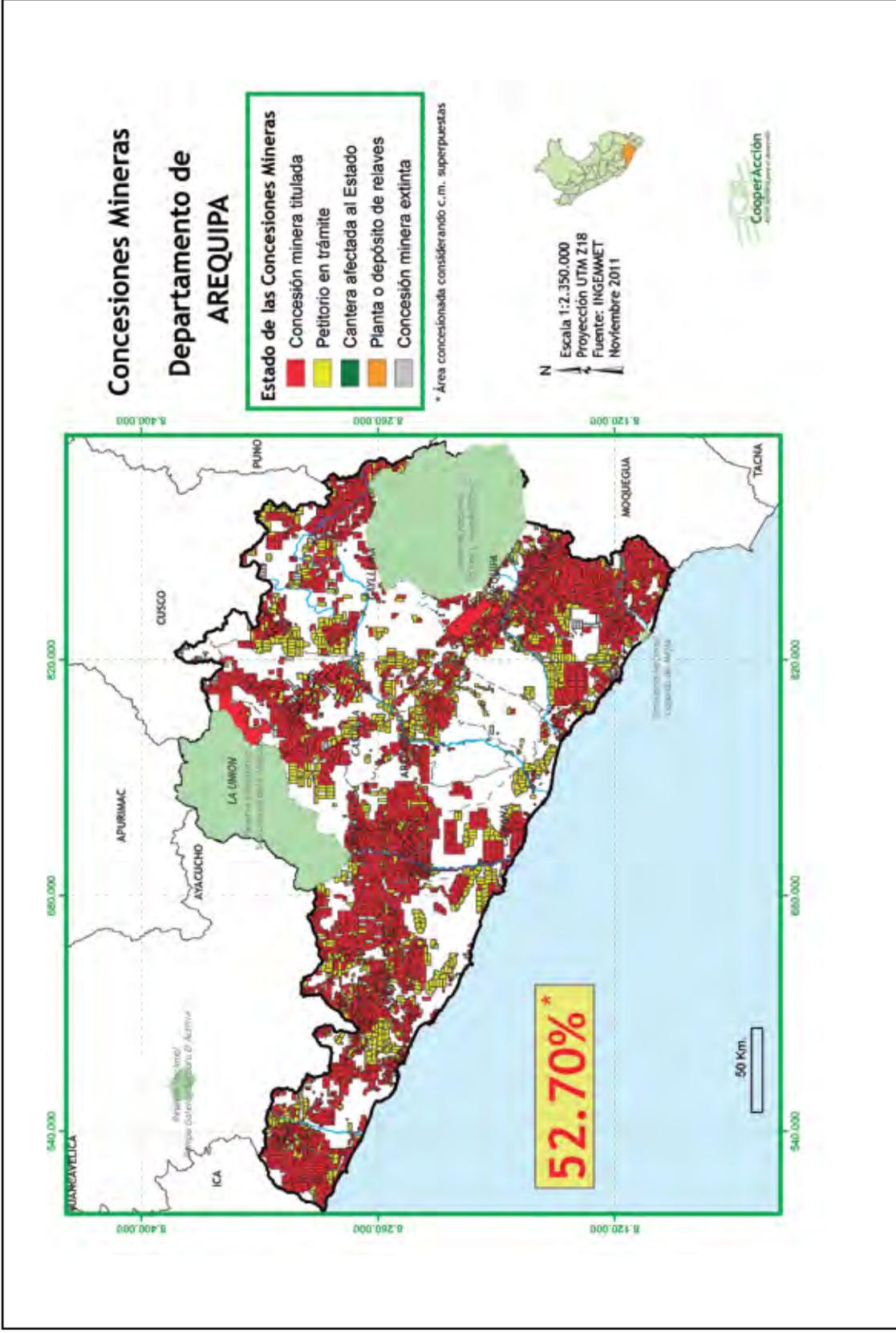
Si bien la minería en el Perú ha sido considerada sobre todo como una actividad altoandina, lo cierto es que en los últimos años se ha expandido también en valles transandinos, zonas de costa e inclusive en la Amazonía alta y baja. En este escenario de expansión, la disputa por el control de recursos escasos,

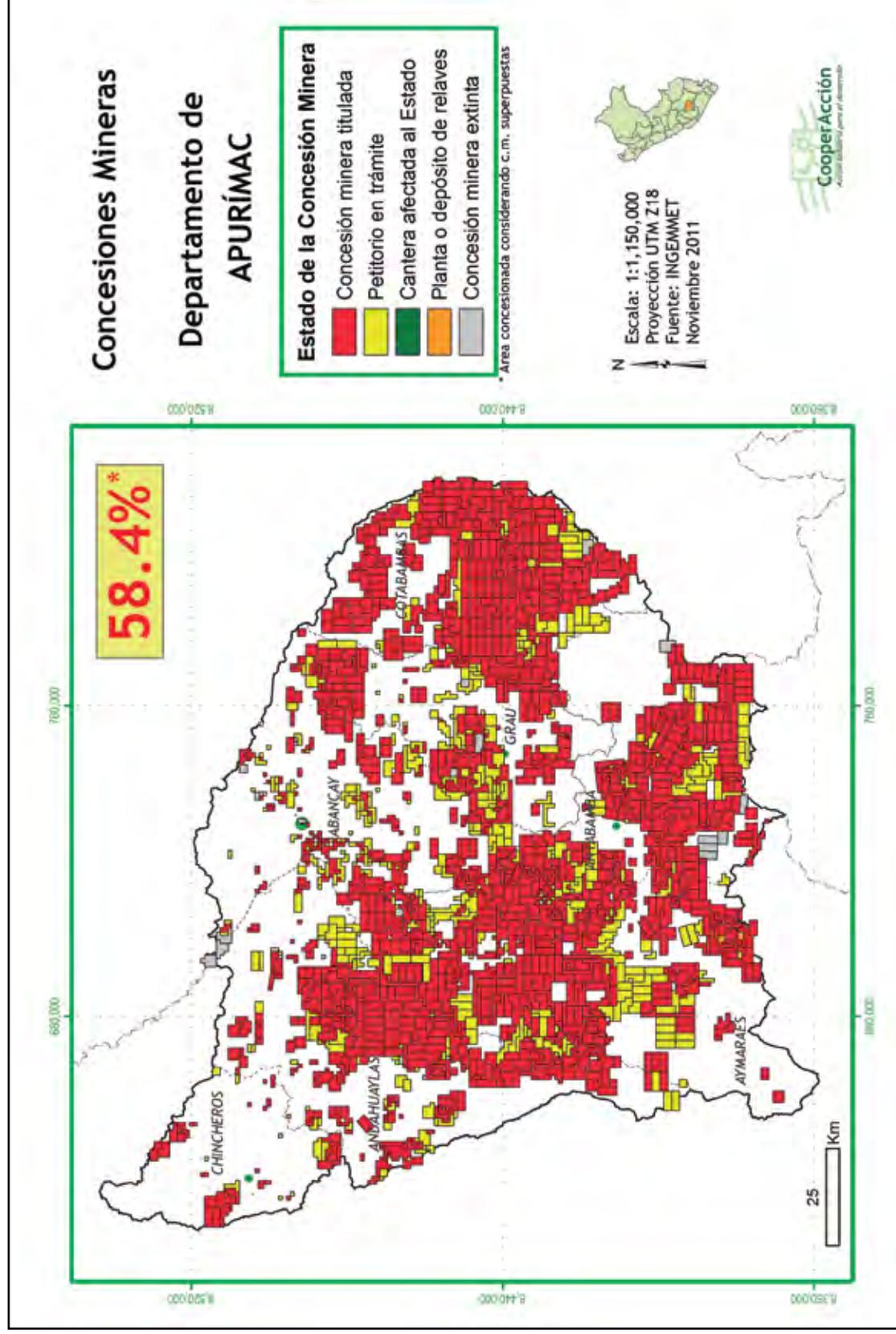
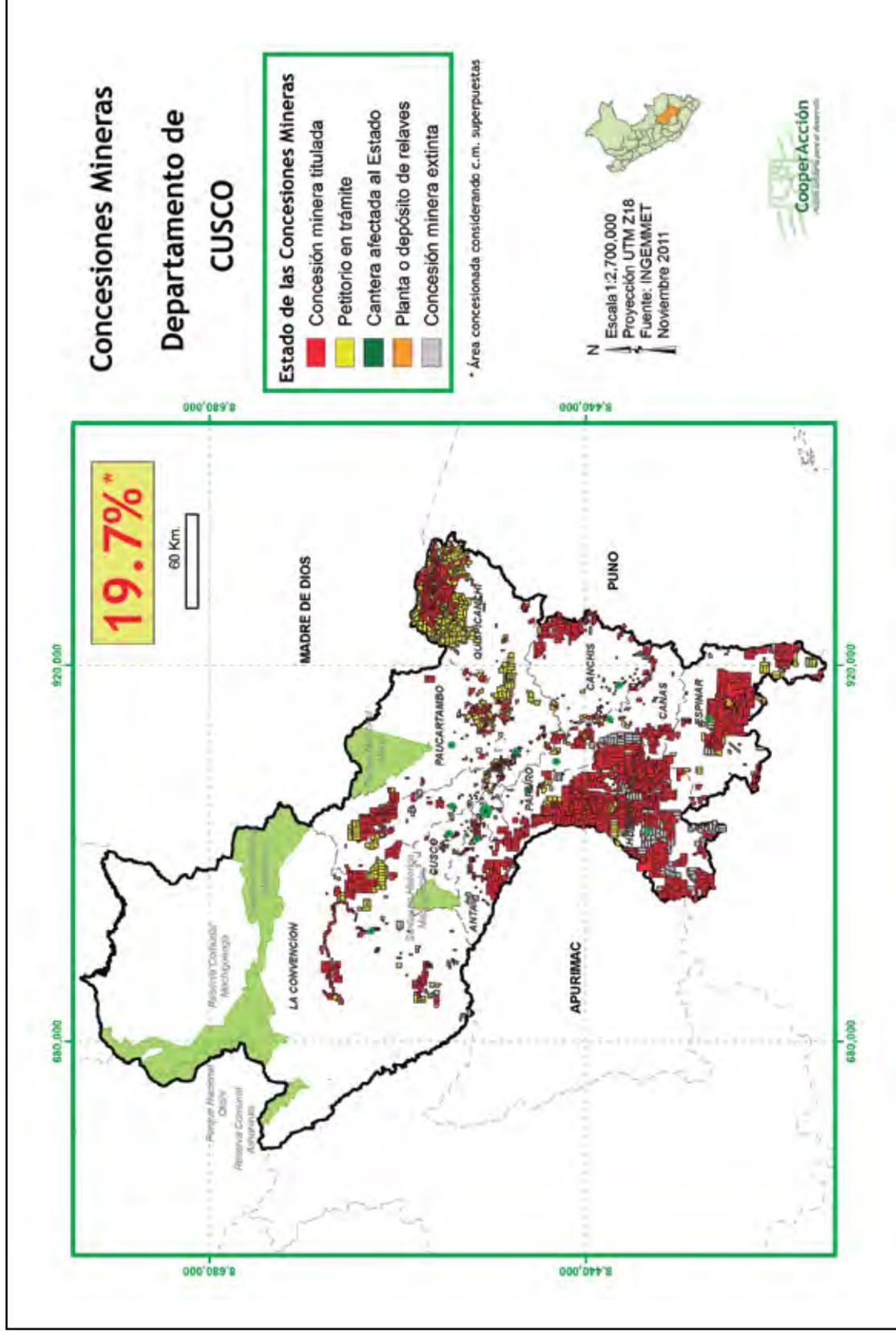
como es el caso de las tierras agrícolas, los recursos hídricos, los temas de contaminación, desplazamiento de poblaciones y actividades productivas, son algunos de los aspectos centrales que están en la base de los conflictos entre las empresas extractivas y comunidades campesinas y nativas.

Una de las macrorregiones donde la minería ha crecido notablemente en los últimos años es la del sur andino, que comprende las regiones de Ayacucho, Apurímac, Puno, Cusco, Arequipa, Moquegua y Tacna. Como se puede apreciar en el siguiente gráfico, Puno, Cusco, Arequipa y Apurímac figuran entre las regiones más concesionadas. En términos porcentuales, la ocupación de sus territorios por concesiones mineras representa un porcentaje cada vez más importante (ver mapa), siendo Apurímac una de las regiones más ocupadas.

Concesiones Mineras a nivel nacional por Región  
noviembre 2011 (en hectáreas)



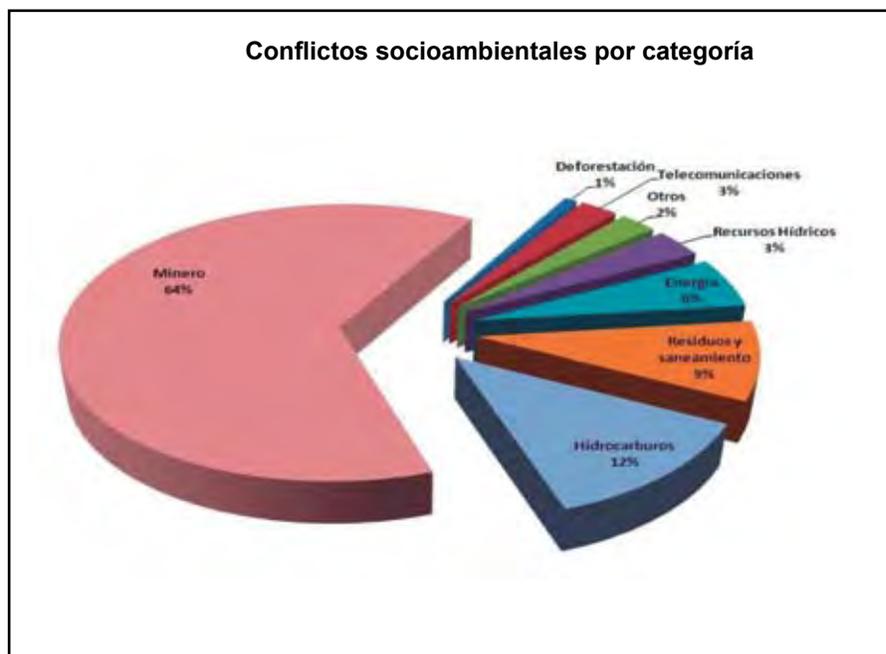




El crecimiento de la actividad minera ha estado acompañado de un aumento importante de la conflictividad social en el Perú, como se puede apreciar en la información de la Defensoría del Pueblo. Según estos mismos informes regulares, alrededor de la mitad de conflictos sociales que se producen en el Perú tienen su origen en problemas ambientales y, dentro de ellos, la gran mayoría son conflictos mineros y de hidrocarburos. Uno de los últimos informes consolidados de la Defensoría, que precisaba los conflictos por categoría, mostraba que la minería daba cuenta del 64% de los conflictos socioambientales.<sup>9</sup>

Mes	Año	Latentes	Activos	Total
Julio	2006	74	8	82
Julio	2007	46	28	74
Julio	2008	97	50	147
Julio	2009	49	223	272
Julio	2010	80	168	248
Junio	2011	78	139	217

Fuente: Defensoría del Pueblo



<sup>9</sup> Reporte 71 de Conflictos Sociales de la Defensoría del Pueblo. Enero, 2010.

Son varios los elementos que están en la base del crecimiento acelerado de las industrias extractivas y el aumento de conflictos sociales. A continuación, detallamos algunos de los más importantes:<sup>10</sup>

- Un marco legal que ha brindado condiciones extremadamente favorables a las empresas extractivas. La Ley General de Minería<sup>11</sup> y la Ley Orgánica que Norma las Actividades de Hidrocarburos en el Territorio Nacional<sup>12</sup> y la propia Constitución Política de 1993 terminaron de consolidar el escenario normativo que le dio garantías y estabilidad jurídica y tributaria a las empresas extractivas. Al mismo tiempo, los derechos mineros se liberalizaron y las empresas públicas se privatizaron.
- Mientras que la minería y los hidrocarburos crecían en importancia y eran priorizados como actividades estratégicas en el Perú, los derechos de las poblaciones rurales, sobre todo comunidades campesinas e indígenas, eran claramente afectados. Las modificaciones en la Ley de Tierras, la imposición del proceso de servidumbre minera<sup>13</sup> y otros reglamentos aprobados, buscaron favorecer las inversiones y afectaron a las comunidades. Para las organizaciones campesinas e indígenas, el mecanismo de la servidumbre minera es, en la práctica, una suerte de expropiación disfrazada.
- Un marco de normas ambientales débil, caracterizado por la ausencia de un enfoque transectorial, la falta de institucionalidad y recursos para liderar la gestión ambiental, las insuficientes normas referidas a los límites máximos permisibles de contaminación, los pasivos ambientales irresueltos y, por supuesto, la ausencia de adecuados mecanismos de participación ciudadana. Todos estos aspectos todavía no han sido resueltos, pese a la creación del

<sup>10</sup> Sobre estos puntos ver Minería y conflictos sociales. IEP, CIPCA, CBC, CIES. Febrero, 2009.

<sup>11</sup> Promulgada el 4 de junio de 1992.

<sup>12</sup> Promulgada el 20 de agosto de 1993.

<sup>13</sup> La Ley N° 26570 modificó el artículo 7 de la Ley de Tierras, que se refería a la utilización de tierras para el ejercicio de actividades mineras. Mediante esta modificación, y en el caso que las negociaciones directas entre una comunidad campesina y una empresa minera fracasasen, se iniciaría un procedimiento de servidumbre por el cual el propietario sería indemnizado en efectivo por el titular minero, luego del trabajo de los peritos de la Dirección General de Minería.

Ministerio del Ambiente<sup>14</sup> que no tiene competencias en dos puntos centrales: la aprobación de los Estudios de Impacto Ambiental (EIA)<sup>15</sup> y el tema del agua.

- Los escasos mecanismos de participación ciudadana y consulta han sido también un tema de conflicto. Los mecanismos existentes, leyes y reglamentos, siguen siendo sumamente restringidos y han terminado de configurar una caricatura de participación ciudadana que presenta las siguientes limitaciones:<sup>16</sup> (1) no existen mecanismos de participación ciudadana y acceso a la información en las fases de entrega de concesiones ni antes de iniciar la etapa de exploración; (2) las poblaciones solo son convocadas cuando se va a aprobar el Estudio de Impacto Ambiental, es decir, antes de entrar a la fase de explotación y cuando casi todo ya está decidido; (3) tampoco existe obligación alguna de parte de la autoridad de Energía y Minas para considerar los aportes que puedan haberse formulado en las audiencias públicas.

Uno de los capítulos fue el de la ley de consulta para los pueblos indígenas. Luego de un importante trabajo de concertación, que involucró a organizaciones indígenas, diferentes redes sociales y al propio Congreso, se logró aprobar el 19 de mayo de 2010 la ley de consulta previa para los pueblos indígenas.

Sin embargo, el 21 de junio de 2010, la ley de consulta fue observada por el Poder Ejecutivo. Fueron ocho las observaciones presentadas por el Ejecutivo que modificaron aspectos sustantivos de la ley y terminaron por desnaturalizarla. Una de ellas señala que la consulta no puede limitar o prohibir que el Estado tome medidas en función del interés general de la Nación: se señala, además, que la ley de consulta “implica el riesgo de retrasar o detener el desarrollo del país”.

En esta observación se contraponen claramente los derechos de los pueblos indígenas con un supuesto interés nacional. Este ha sido un argumento muy

<sup>14</sup> El Ministerio del Ambiente fue creado mediante Decreto Legislativo 1013, publicado en el diario oficial El Peruano, el 14 de mayo de 2008.

<sup>15</sup> El Ministerio de Energía y Minas sigue siendo la entidad que aprueba los EIA de los proyectos mineros.

<sup>16</sup> Estos temas son desarrollados en Minería y conflictos sociales. IEP, CIPCA, CBS y CIES, 2009.

utilizado en las últimas décadas, cada vez que las comunidades han exigido ejercer el derecho a la consulta: “¿por qué poblaciones pequeñas tienen que decidir por proyectos que son de interés nacional?”

El gran problema es que en un país como el Perú no se cuenta con políticas públicas que permitan presentar evidencias claras que tal o cual proyecto responde al “interés de la Nación”. Precisamente, se debate sobre la necesidad de dotarnos de esos instrumentos y uno de ellos es la consulta previa. La consulta, entre otras cosas, implica un diálogo intenso que ayudará a fortalecer las prácticas democráticas y la generación de consensos. Uno de los lemas utilizados por las organizaciones de comunidades ha sido precisamente “a más consulta menos conflictos”.

Otra observación del Ejecutivo cuestionaba que las comunidades andinas sean pueblos indígenas. Además, el Estado peruano, según esta observación, pretende reservarse la identificación de quiénes son los pueblos indígenas en contra de lo que señala expresamente el propio Convenio 169 de la OIT.

Las observaciones del Ejecutivo fueron un peligroso retroceso que afectaron aún más las relaciones entre el Estado peruano y los pueblos indígenas. La Coordinadora Nacional de Derechos Humanos del Perú señaló su rechazo a las observaciones presentadas y esperaba que “el Congreso de la República vele por la aprobación final de una Ley de Consulta Previa que respete los derechos de los pueblos indígenas, vigentes en la Constitución del Perú y en el Convenio 169 de la OIT”.<sup>17</sup> En la actualidad, el proceso se encuentra entrampado.

Finalmente, un nuevo Congreso, que entró en funciones a partir de julio de 2011, aprobó la ley de Consulta Previa el 23 de agosto de 2011, terminando con una espera de 15 años desde que el Perú firmó y ratificó el Convenio 169 de la OIT. La ley de Consulta fue promulgada por el presidente Ollanta Humala, el 6 de septiembre de 2011 y luego se espera la etapa de implementación y la elaboración de su respectivo reglamento.

<sup>17</sup> Conferencia de prensa del 21 de junio de 2010.



## La expansión minera y la región Apurímac

### *Aspectos generales de la región Apurímac*

La región de Apurímac se ubica en la sierra sur del país, en la vertiente oriental de la cordillera de los Andes centrales. Limita por el norte con Ayacucho y Cusco, por el sur con Arequipa, por el este con Cusco y por el oeste con Ayacucho. Tiene una superficie de 20 895,79 km<sup>2</sup> y está dividida en siete provincias con una población de 404 190 personas, lo que representa el 1,47% del total nacional.

En contra de la tendencia nacional, alrededor del 54% de la población de Apurímac vive actualmente en zonas rurales.



Elaboración: CooperAcción

La provincia más poblada es Andahuaylas, que concentra alrededor del 35,6% del total de la población, seguida de Abancay (23,8%), Chincheros (12,8%), Cotabambas (11,3%), Aymaraes (7,3%), Graú (6,2%) y Antabamba con apenas el 3,0%.

APURÍMAC: POBLACIÓN TOTAL, POR ÁREA URBANA Y RURAL, Y SEXO  
(Según provincia)

PROVINCIA	URBANA			RURAL			TOTAL	PART.%
	HOMBRES	MUJERES	SUBTOTAL	HOMBRES	MUJERES	SUBTOTAL		
ANDAHUAYLAS	31,539	33,165	64,704	38,684	40,458	79,142	143,846	35.6
ABANCAY	29,630	31,180	60,810	17,981	17,273	35,254	96,064	23.8
CHINCHEROS	8,223	8,369	16,592	17,478	17,513	34,991	51,583	12.8
COTABAMBAS	6,212	5,993	12,205	16,914	16,652	33,566	45,771	11.3
AYMARAES	6,310	6,454	12,764	8,763	8,042	16,805	29,569	7.3
GRAU	4,951	5,029	9,980	7,809	7,301	15,110	25,090	6.2
ANTABAMBA	4,340	4,276	8,616	1,932	1,719	3,651	12,267	3.0
<b>TOTAL</b>	<b>91,205</b>	<b>94,466</b>	<b>185,671</b>	<b>109,561</b>	<b>108,958</b>	<b>218,519</b>	<b>404,190</b>	<b>100.0</b>

Fuente : INEI - Censos Nacionales 2007 : XI de Población y VI de Vivienda  
Elaboración: CooperAccion

La predominancia del espacio rural en la provincia se expresa, por ejemplo, en la presencia importante de comunidades campesinas en la región. Según la Dirección Agraria de Apurímac, en la actualidad, en toda la región, existen 479 comunidades campesinas reconocidas oficialmente y que son dueñas en conjunto 1 862 313 hectáreas. Como se puede apreciar en el siguiente cuadro, el territorio del conjunto de comunidades campesinas representa el 89,1% de toda la región. Este es un dato importante que se debe considerar en el escenario de expansión minera en las distintas provincias de la región y en donde el control de la tierra rural es un factor clave de disputa.

APURÍMAC: COMUNIDADES CAMPESINAS RECONOCIDAS OFICIALMENTE

PROVINCIA	NUM. DE COMUNIDADES CAMPESINAS RECONOCIDOS	NUM. HAS QUE POSEEN	PART. %	NUM. HAS DE LA REGIÓN	PART. % DE LAS COMUNIDADES CAMPESINAS EN LA REGIÓN
AYMARAES	57	426,345	22.9		
ANDAHUAYLAS	121	337,542	18.1		
ANTABAMBA	21	327,345	17.6		
ABANCAY	69	286,282	15.4		
GRAU	71	191,348	10.3		
COTABAMBAS	95	188,252	10.1		
CHINCHEROS	45	105,200	5.6		
<b>TOTAL</b>	<b>479</b>	<b>1,862,313</b>	<b>100.0</b>	<b>2,089,579</b>	<b>89.1</b>

Has: Hectáreas  
Fuente: Dirección Agraria de Apurímac  
Elaboración: CooperAccion

A nivel de provincias, Andahuaylas alberga al mayor número de comunidades campesinas, seguida de Cotabambas, Grau, Abancay, Aymaraes, Chicheros y Antabamba:



Fuente: Dirección Agraria de Apurímac

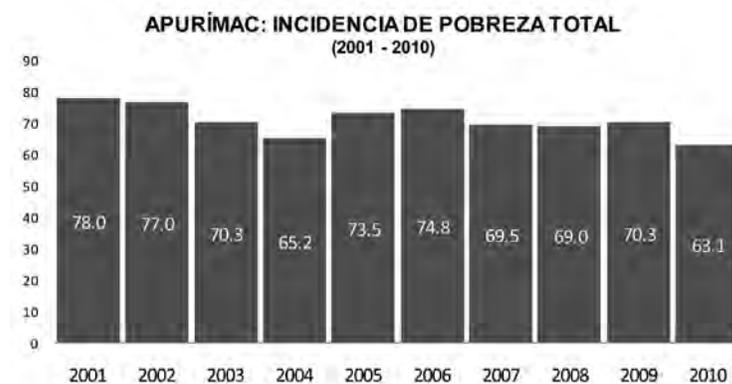
Elaboración: CooperAcción

### El tema de la pobreza en Apurímac

En la actualidad, Apurímac figura como la segunda región más pobre del país, apenas superada por Huancavelica<sup>18</sup>, con una incidencia de pobreza total del orden del 63,1%.<sup>19</sup> De acuerdo con las cifras del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), mientras que en el período 2001- 2010, la pobreza total en el Perú se redujo de 54,8% a 31,3%, en la región Apurímac la situación no resultó tan alentadora: en 2001 la incidencia de la pobreza total en Apurímac alcanzaba el 78,0% y en 2010 se redujo a 63,1%, como se puede apreciar en el siguiente gráfico.

18 Ver al respecto INEI (2010): INFORME TÉCNICO: EVOLUCIÓN DE LA POBREZA AL 2010. INEI, p. 102.

19 De acuerdo con la definición de pobreza del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), son pobres aquellos que tienen un nivel de gasto inferior al costo de la canasta básica de consumo por alimentos y no alimentos (línea de pobreza), y son pobres extremos aquellos que tienen un nivel de gasto per cápita inferior al costo de la canasta básica de alimentos. Ver al respecto INEI (2010): INFORME TÉCNICO: EVOLUCIÓN DE LA POBREZA AL 2010. INEI, p. 18.



Fuente: INEI

Elaboración: CooperAcción

En cuanto a la situación de pobreza extrema, la situación es preocupante. Mientras que a nivel nacional, entre el 2001 y el 2010 la pobreza extrema se redujo de 24,4% a 9,8%, en Apurímac, entre el 2001 y el 2009 (la última cifra disponible), la pobreza extrema no ha mostrado una reducción importante, ya que solo disminuyó del 47,4%, al 46,8% (ver gráfico).



En cuanto a los niveles de desnutrición crónica infantil, en la región Apurímac se había constatado una tendencia a la baja en los últimos años, aunque el

último año nuevamente aumentó (30,9%). Los niveles de desnutrición crónica son bastante elevados, muy por encima de la media nacional (17,9%).

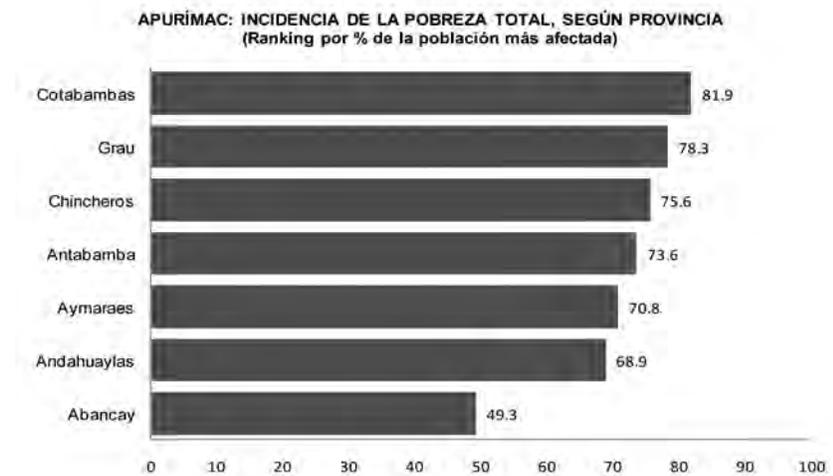


Fuente: INEI, PROGRAMA JUNTOS  
Elaboración: CooperAcción

La mayoría de las provincias de la región de Apurímac registran cifras de pobreza bastante elevadas:

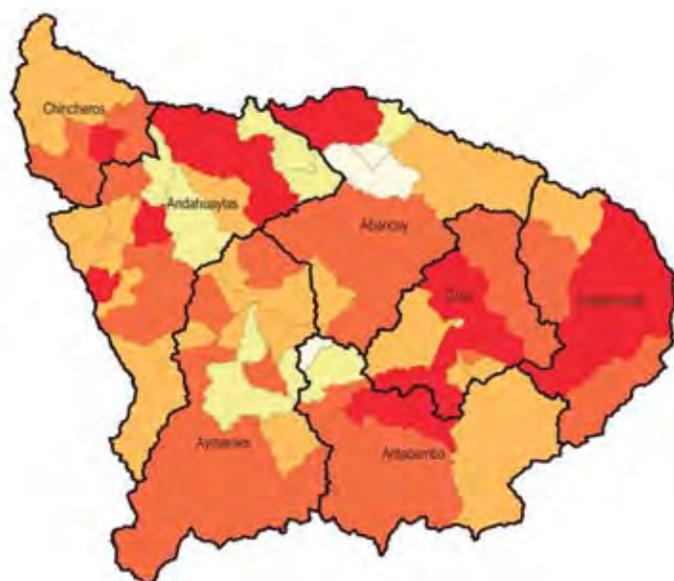
- Cotabambas registra el mayor porcentaje de pobreza total de toda la región (81,9% de pobreza) y ocupa, además, el puesto 17 entre las provincias más pobres del país, siendo los distritos de Mara, Challhuahuacho y Tambobamba los que presentan una incidencia de pobreza por encima del 83,1%.
- En el caso de Grau, el 78,3% de su población se encuentra en situación de pobreza, y ocupa el puesto 29 entre las provincias a nivel nacional. Los distritos de Pataypampa, Curasco, Virundo, Curpahuasi, Santa Rosa y Micaela Bastidas, son los que presentan los niveles más altos (por encima del 83,1%).
- Chincheros ocupa el tercer lugar a nivel de Apurímac y el puesto 39 a nivel nacional. El 75,6% de su población se encuentra en situación de pobreza y el distrito de Ranracancha presenta la mayor incidencia, por encima del 83%.

- Antabamba ocupa el cuarto puesto a nivel de Apurímac, con un 70,9% de su población que se encuentra en situación de pobreza total. Antabamba ocupa el puesto 46 a nivel nacional, siendo el distrito de Huaquirca el de mayor incidencia con un 83,1%.
- Aymaraes ocupa el quinto lugar a nivel regional y el puesto 53 a nivel nacional, con varios de sus distritos con una incidencia de pobreza total por encima del 70%.
- La provincia de Andahuaylas ocupa el sexto lugar a nivel de Apurímac y el 63 a nivel nacional, con la particularidad que alberga el distrito más pobre de toda la región: el distrito de Kishuara registra un nivel de pobreza total de 90,9%.
- Finalmente, Abancay se ubica en el puesto 164 a nivel nacional con una incidencia de 49,3% y entre sus distritos destaca la situación de Huanicapa, con un nivel de pobreza por encima del 83,1%.

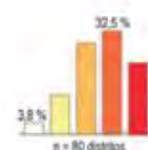
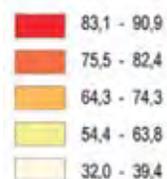


Fuente: INEI. Elaboración: CooperAcción

## APURÍMAC: POBREZA TOTAL, 2007



En porcentaje



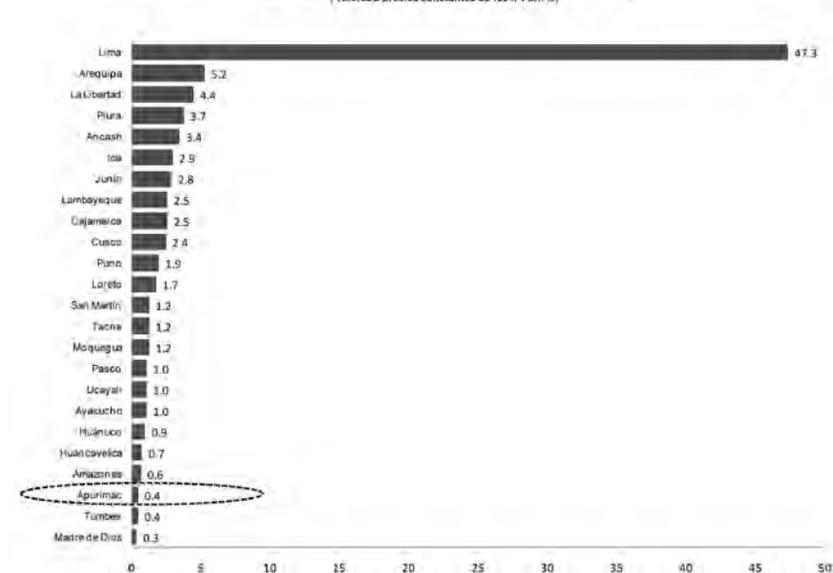
Fuente: Tomado de INEI –Encuesta Nacional de Hogares– 2007

El aporte de Apurímac al Producto Bruto Interno (PBI) del país, a precios constantes de 1994, ha sido reducido. En el período 2001-2009, la participación promedio de esta región es del 0,4% y se ubica en el antepenúltimo lugar a nivel nacional (ver cuadro y gráfico).

## APORTE AL PRODUCTO BRUTO INTERNO DEL SECTOR MINERO, SEGÚN DEPARTAMENTOS

Departamentos	(Part.%)									
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	
Ancash	16,2	23,4	22,2	19,7	18,7	17,7	17,5	17,2	17,3	
Cajamarca	15,2	15,9	18,0	17,4	17,5	14,2	8,4	9,1	11,7	
Arequipa	4,9	5,0	4,2	4,3	3,9	4,2	8,9	9,8	9,2	
Pasco	11,0	10,9	10,1	9,7	8,9	9,3	10,6	9,5	8,8	
La Libertad	4,4	4,2	4,0	4,0	6,6	9,9	9,1	9,0	8,3	
Cusco	3,7	0,1	0,6	3,4	4,0	4,5	5,0	5,2	6,6	
Junín	6,1	5,1	5,0	4,6	4,3	4,5	5,4	6,0	6,0	
Lima	9,2	8,5	8,8	9,1	8,9	9,2	7,9	7,7	5,7	
Moquegua	5,4	5,4	6,0	6,0	6,1	5,3	5,2	5,0	5,1	
Piura	3,8	3,3	3,1	3,1	3,2	3,2	3,3	3,6	3,9	
Ica	1,8	1,6	1,7	2,0	2,0	2,0	2,6	3,3	3,2	
Tacna	4,8	4,3	4,7	5,1	4,5	4,3	3,9	2,9	3,1	
Puno	3,7	3,2	2,7	2,8	2,6	2,4	2,8	2,7	2,6	
Madre de Dios	2,0	2,1	2,0	2,2	2,2	2,2	2,5	2,5	2,3	
Ayacucho	0,4	0,8	0,8	0,3	0,3	0,5	1,0	1,3	1,8	
Loreto	4,1	3,8	3,3	2,9	2,6	2,6	2,4	1,9	1,6	
Huancavelica	1,3	0,8	0,8	1,4	1,4	1,6	1,4	1,5	1,3	
Lambayeque	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,6	0,6	0,6	
Huánuco	1,2	0,4	0,8	0,7	0,7	0,7	0,6	0,6	0,5	
Ucayali	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,3	0,3	
<b>Apurímac</b>	<b>0,1</b>	<b>0,1</b>	<b>0,1</b>	<b>0,5</b>	<b>0,5</b>	<b>0,5</b>	<b>0,5</b>	<b>0,1</b>	<b>0,1</b>	
Amazonas	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
San Martín	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
Tumbes	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	

## PERÚ: PRODUCTO BRUTO INTERNO DEPARTAMENTAL 2009

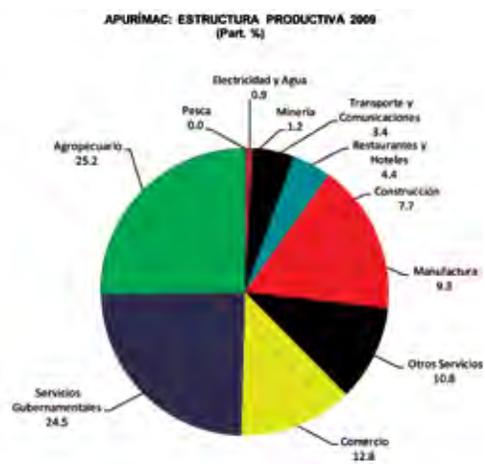


Fuente: Tomado de INEI (2009), ver en <http://www.inei.gov.pe/web/BoletinFlotante.asp?file=11057.pdf>

Apurímac sostiene su economía en la actividad agropecuaria principalmente. Al observar la estructura productiva de la región, entre el 2001 y el 2009, el aporte promedio de la actividad *agropecuaria* a la economía de Apurímac ha girado alrededor del 24%, seguida de la actividad de *servicios gubernamentales*<sup>20</sup> con un aporte del 22%.

**APURÍMAC: ESTRUCTURA PRODUCTIVA**  
(Part. %)

Actividades	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Promedio 2001-2009
Pesca	0.1	0.1	0.1	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Electricidad y Agua	0.8	0.9	0.9	0.9	0.9	0.9	0.9	1.0	0.9	0.9
Minería	0.9	1.4	1.4	7.5	7.7	7.1	6.6	2.2	1.2	4.0
Transporte y Comunicaciones	3.4	3.4	3.3	3.3	3.3	3.1	3.4	3.6	3.4	3.4
Restaurantes y Hoteles	4.2	4.1	4.2	4.1	4.0	3.9	4.1	4.5	4.4	4.2
Construcción	9.1	9.2	8.1	7.7	7.9	8.5	6.5	7.6	7.7	8.0
Manufactura	10.2	10.1	9.6	9.5	9.5	9.6	10.2	10.3	9.3	9.8
Otros Servicios	12.0	11.8	11.6	11.3	11.0	10.4	10.6	10.9	10.8	11.2
Comercio	13.8	13.5	13.1	12.6	12.4	12.2	12.6	13.1	12.8	12.9
Servicios Gubernamentales	18.2	19.3	20.3	21.0	21.8	22.6	22.7	23.2	24.5	21.5
Agropecuaria	27.3	26.1	27.5	22.1	21.6	21.6	22.4	23.7	25.2	24.2



<sup>20</sup> De acuerdo con el INEI, los Servicios Gubernamentales comprenden a todas las unidades institucionales del gobierno central y regional, cuya función principal es producir determinados servicios a la comunidad (educación, salud, administración y defensa, desarrollo científico y tecnológico, servicios sociales, comunales y asistencia social). Ver INEI (2009): Nota de prensa. Mayo; y en: <http://www.inei.gov.pe/web/NotaPrensa/Attach/8313.pdf>

Fuente: INEI  
Elaboración: CooperAcción

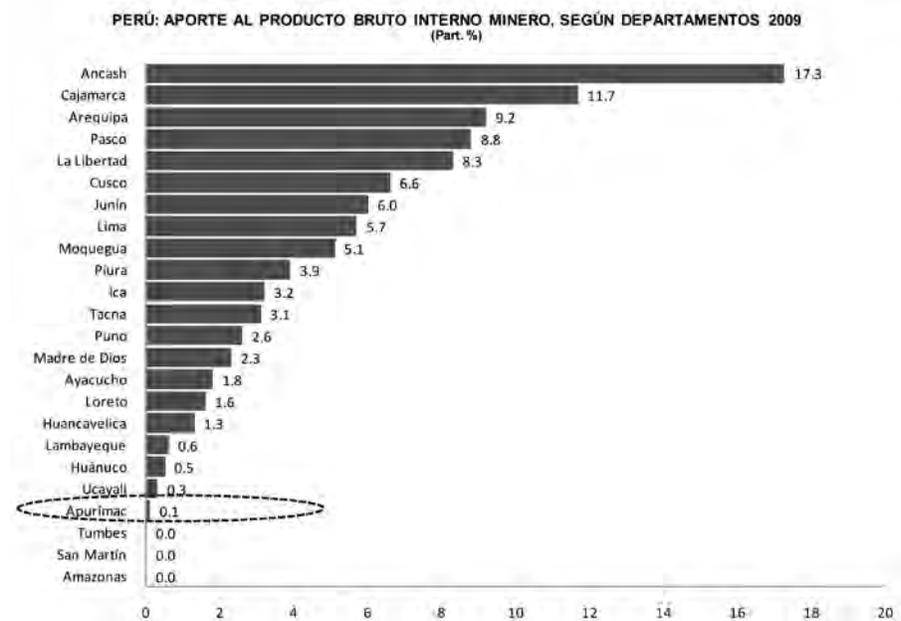
### Antecedentes de la presencia minera en Apurímac

Como se puede apreciar en el cuadro precedente, la minería no representa por el momento una actividad significativa para Apurímac, con un aporte promedio de alrededor del 4% al PBI regional, que incluso ha disminuido en los últimos años como consecuencia de la menor actividad extractiva de la principal mina en producción: la unidad Selene, ubicada en la provincia de Aymaraes en el

**APORTE AL PRODUCTO BRUTO INTERNO DEL SECTOR MINERO, SEGÚN DEPARTAMENTOS**  
(Part.%)

Departamentos	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Ancash	16.2	23.4	22.2	19.7	18.7	17.7	17.5	17.2	17.3
Cajamarca	15.2	15.9	18.0	17.4	17.5	14.2	8.4	9.1	11.7
Arequipa	4.9	5.0	4.2	4.3	3.9	4.2	8.9	9.8	9.2
Pasco	11.0	10.9	10.1	9.7	8.9	9.3	10.6	9.5	8.8
La Libertad	4.4	4.2	4.0	4.0	6.6	9.9	9.1	9.0	8.3
Cusco	3.7	0.1	0.6	3.4	4.0	4.5	5.0	5.2	6.6
Junín	6.1	5.1	5.0	4.6	4.3	4.5	5.4	6.0	6.0
Lima	9.2	8.5	8.8	9.1	8.9	9.2	7.9	7.7	5.7
Moquegua	5.4	5.4	6.0	6.0	6.1	5.3	5.2	5.0	5.1
Piura	3.8	3.3	3.1	3.1	3.2	3.2	3.3	3.6	3.9
Ica	1.8	1.6	1.7	2.0	2.0	2.0	2.6	3.3	3.2
Tacna	4.6	4.3	4.7	5.1	4.5	4.3	3.9	2.9	3.1
Puno	3.7	3.2	2.7	2.8	2.6	2.4	2.8	2.7	2.6
Madre de Dios	2.0	2.1	2.0	2.2	2.2	2.2	2.5	2.5	2.3
Ayacucho	0.4	0.8	0.8	0.3	0.3	0.5	1.0	1.3	1.8
Loreto	4.1	3.8	3.3	2.9	2.6	2.6	2.4	1.9	1.6
Huancavelica	1.3	0.8	0.8	1.4	1.4	1.6	1.4	1.5	1.3
Lambayeque	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.6	0.6	0.6
Huánuco	1.2	0.4	0.8	0.7	0.7	0.7	0.6	0.6	0.5
Ucayali	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.3	0.3
Apurímac	0.1	0.1	0.1	0.5	0.5	0.5	0.5	0.1	0.1
Amazonas	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
San Martín	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Tumbes	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0

Fuente: INEI  
Elaboración: CooperAcción



Fuente: INEI

Elaboración: CooperAcción

A lo largo de la primera mitad del siglo XX, la principal mina en Apurímac fue la Ccochasayguas, en la provincia de Grau, que paralizó sus operaciones a fines de 1950, cuando la empresa que la explotaba se declaró en quiebra. En la actualidad, los pobladores del distrito del Progreso explotan de manera artesanal ese yacimiento.<sup>21</sup>

A lo largo de todo el siglo XX se desarrollaron diversos emprendimientos de exploración. De acuerdo con Proinversión (2004), algunas de las empresas que han realizado exploraciones en Apurímac son: Ferrobamba Limited (1911),

<sup>21</sup> Ver al respecto, Proinversión, Las Bambas: un modelo de desarrollo sostenible, 2004, pp. 49 y 50.

Jenks (1942), Kruger (1952), Cerro de Pasco Mining Corporation (1966), Tintaya (1993), Cyprus (1996), Phelps Dodge (1997), Teck Cominco (1997), BHP Billiton Tintaya (1997), Centromin, entre otros.<sup>22</sup>

Sin embargo, todos estos emprendimientos no lograron convertirse en actividades de extracción de envergadura. Como se ha mencionado, hasta el momento ninguna mina en Apurímac ha figurado en el estrato de la gran minería: la mencionada mina Selene, en Aymaraes, produce principalmente oro y plata, a través de una operación subterránea. También existen otras minas en producción, como Chama, en la provincia de Antabamba, en el distrito de Huaquirca y Minera Andes 1, de la empresa Misti Gold, en la provincia de Grau, en el distrito de Turpay. Todas estas operaciones responden al estrato de la pequeña minería.

De acuerdo con las cifras oficiales del Ministerio de Energía y Minas (MEM), la

<sup>22</sup> Ver al respecto, Proinversión, Las Bambas: un modelo de desarrollo sostenible, 2004, p. 56.

**PRODUCCION DE ORO POR DEPARTAMENTO 1998 - 2010**  
(Miles de Onzas Finas)

DEPARTAMENTOS	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<b>T O T A L</b>	<b>3,029</b>	<b>4,131</b>	<b>4,263</b>	<b>4,454</b>	<b>5,065</b>	<b>5,550</b>	<b>5,569</b>	<b>6,687</b>	<b>6,521</b>	<b>5,473</b>	<b>5,783</b>	<b>5,916</b>	<b>5,253</b>
CAJAMARCA	1,519	1,869	1,926	1,955	2,345	2,862	2,923	3,318	2,614	1,567	1,844	2,202	1,661
LA LIBERTAD	381	431	483	487	519	559	594	1,155	1,798	1,735	1,838	1,694	1,545
MADRE DE DIOS 1/	297	341	341	534	602	413	475	525	511	529	540	558	614
AREQUIPA	408	374	455	477	531	531	557	595	536	567	519	546	562
ANCASH	61	836	817	918	904	917	650	630	512	522	404	276	197
MOQUEGUA	18	8	7	0	56	108	132	211	190	170	153	176	212
AYACUCHO	0	8	32	1	0	1	3	1	71	98	139	151	152
PUNO	174	122	101	1	0	2	3	4	26	70	106	107	90
PASCO	10	10	12	12	15	52	58	51	60	50	68	69	45
HUANCAVELICA	5	6	8	20	63	86	89	103	109	77	50	39	44
CUSCO	38	31	32	38	1	4	29	33	40	39	37	38	76
JUNIN	25	16	0	0	0	0	0	0	0	0	0	50	34
LIMA	7	13	9	5	15	8	9	13	16	17	22	19	18
TACNA	0	0	0	0	3	3	3	4	3	2	2	3	3
APURIMAC	10	12	22	4	11	4	42	45	36	30	12	3	0
ICA	77	52	18	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>Part. % de Apurímac</b>	<b>0.3</b>	<b>0.3</b>	<b>0.5</b>	<b>0.1</b>	<b>0.2</b>	<b>0.1</b>	<b>0.8</b>	<b>0.7</b>	<b>0.6</b>	<b>0.6</b>	<b>0.2</b>	<b>0.1</b>	<b>0.0</b>

1/ Hasta el año 2002 incluye Madre de Dios, Puno, Sur Medio, Costa Norte.

Fuente: MEM

Elaboración: CooperAcción

**PRODUCCION DE PLATA POR DEPARTAMENTO 1998 - 2010**  
(Miles de Onzas finas)

DEPARTAMENTOS	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<b>T O T A L</b>	<b>65,091</b>	<b>71,741</b>	<b>78,374</b>	<b>82,663</b>	<b>92,261</b>	<b>93,998</b>	<b>98,375</b>	<b>103,064</b>	<b>111,584</b>	<b>112,574</b>	<b>118,505</b>	<b>126,118</b>	<b>116,946</b>
PASCO	13,474	12,725	14,530	18,620	22,416	22,636	22,451	23,448	40,387	37,841	35,399	31,395	26,742
ANCASH	2,190	4,916	4,767	8,647	13,238	14,416	13,122	15,095	13,910	14,523	17,075	20,194	19,696
JUNIN	8,872	8,914	10,176	10,659	11,531	11,246	10,721	10,821	14,797	14,576	15,681	16,962	16,862
AREQUIPA	11,168	10,849	9,641	9,577	8,829	8,162	8,545	7,830	7,789	9,863	12,508	16,438	11,506
AYACUCHO	154	140	114	144	722	143	206	270	480	1,443	4,833	9,428	10,706
LIMA	12,580	16,753	21,165	22,111	22,026	21,599	22,133	22,605	10,233	9,413	8,912	8,180	8,402
HUANCAVELICA	3,911	3,833	2,139	2,538	2,172	2,144	2,987	3,680	4,436	4,582	4,740	5,325	5,900
MOQUEGUA	1,941	2,111	4,441	--	2,158	2,522	2,964	2,721	2,616	3,784	3,943	4,599	4,565
CAJAMARCA	3,321	3,695	4,275	3,470	3,641	3,751	3,579	4,304	3,840	2,547	3,659	2,988	2,170
LA LIBERTAD	3,233	3,331	4,227	4,146	3,230	3,229	3,288	2,868	2,758	2,958	2,588	2,603	2,456
ICA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	772	1,697	1,811	2,124
TACNA	1,426	1,569	0	0	1,469	1,822	2,077	2,231	2,084	2,047	1,591	1,787	1,801
PUNO	0	0	0	0	0	0	692	885	1,196	1,406	1,636	1,546	1,453
HUANUCO	1,901	1,965	1,752	1,741	798	1,685	1,610	2,018	1,833	1,727	1,615	1,296	1,735
CUZCO	919	917	1,096	1,003	14	226	1,017	858	1,004	1,154	964	934	830
APURIMAC	0	23	50	8	16	417	2,984	3,428	4,221	3,941	1,664	630	0
<b>Part. % de Apurímac</b>	<b>0.0</b>	<b>0.0</b>	<b>0.1</b>	<b>0.0</b>	<b>0.0</b>	<b>0.4</b>	<b>3.0</b>	<b>3.3</b>	<b>3.8</b>	<b>3.5</b>	<b>1.4</b>	<b>0.5</b>	<b>0.0</b>

Fuente: MEM

producción metálica en la región de Apurímac se ha centrado básicamente en oro y plata. En cuanto al oro, en los últimos 20 años, la producción regional ha sido igualmente poco significativa (ver cuadro) y, en relación a la plata, el mejor desempeño se registró el año 2006, con una participación regional del 3,8% en el total nacional.

No obstante, todo indica que esta situación cambiará drásticamente en los próximos años. Apurímac se ha convertido en una de las principales regiones del país que concentra proyectos mineros de gran, mediana y pequeña minería y en donde se viene registrando una intensa actividad de exploración. A continuación, presentaremos algunos aspectos de esta nueva tendencia de la presencia minera en la región Apurímac y los escenarios que se vienen configurando en las distintas provincias.

### **La evolución reciente de la minería en Apurímac**

Los proyectos mineros en cartera en Apurímac suman algo más de US\$8 000 millones, lo que coloca a la región en el segundo lugar en el ranking de perspectivas de inversión minera con una participación del 19,28% del total de las inversiones mineras proyectadas en el país, luego de Cajamarca. Por ejemplo, según el último boletín mensual publicado por el Ministerio de Energía y Minas, las regiones de Cajamarca (US\$745 millones) y Apurímac (US\$554 millones) concentraron los mayores montos de inversión minera entre enero y agosto del año 2011.

Hoy en día, en Apurímac existen alrededor de 21 proyectos de importancia: seis se encuentran en la provincia de Grau, cinco en Antabamba, cuatro en Aymaraes, cuatro que ve



Fuente: Tomado y adaptado del Boletín Mensual de Minería del MEM, abril de

PRINCIPALES PROYECTOS MINEROS EN APURÍMAC		
Proyecto	Provincia	Empresa
Abancay Reg.	Antabamba	Cambior
Aucapampa	Aimaraes	Britannia Gold
Chalcobamba	Contabambas	Xstrata
Chalhuanca	Antabamba	Cambior
Ferrobamba	Cotabambas	Xstrata
Huanzo	Antabamba	Minera Huanzo
Inca	Andahuaylas	Minera Argento
La Breña	Aimaraes	Mapsa
Las Bambas	Grau	Xstrata
Los Chancas	Antabamba	Southern Perú
Opaban	Andahuaylas	Mapsa
Pacapausa	Aimaraes	Southwestern G.
Pataypampa	Grau	Southwestern
Pistoro	Cotabambas	Southwestern
Pituntilla	Cotabambas	Southwestern
Santa Rosa	Grau	Minera Parracay
San Antonio	Grau	Southwestern
San Antonio Sur	Grau	Southwestern
Santo Domingo	Antabamba	Minera Argento
Selene	Aimaraes	Minera Selene
Sucahuaylla	Grau	Sucahuaylla S.A.

De la totalidad de proyectos mineros mencionados, destaca nítidamente el de Las Bambas, con una inversión comprometida de alrededor de US\$4200 millones, seguido de Hierro Apurímac, de la australiana Strike Resources; Los Chancas, del Grupo México; Haqira, de la canadiense Antares Minerals Inc.

#### APURÍMAC: CARTERA DE PROYECTOS MINEROS

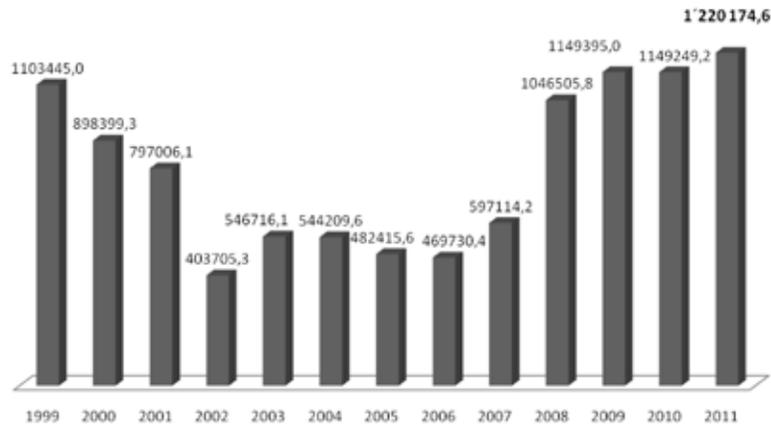
Empresa	Inversionista	Proyecto	Metal	Inicio de operación (estimado)	Estimado Inversión (US\$ millones)
<b>Con EIA aprobado:</b>					
Xstrata Perú S.A.	Xstrata Copper (Suiza)	Las Bambas	Cobre	2014	4,200
<b>En exploración:</b>					
Apurímac Ferrum S.A.	Strike Resources (Australia)	Hierro Apurímac	Hierro	Por definir	2,300
Southern Perú Copper Corporation	Grupo México (México)	Los Chancas	Cobre	2013	1,200
Minera Antares Perú S.A.C.	Antares Minerals Inc (Canadá)	Haqira	Cu-Mo-Au	2013	301
<b>Total cartera de inversión</b>					<b>8,001</b>

Fuente: MEM  
Elaboración: CooperAcción

El anuncio de estos nuevos emprendimientos ha estado precedido de una intensa actividad de exploración en la mayoría de sus provincias en los últimos años. A inicios de la década del 90, las concesiones mineras apenas llegaban a las 149 595 hectáreas, lo que representaba apenas el 3,37% de todo el territorio de la región.

Es en la década del 90 que se produce un primer proceso de expansión que tiene como año pico 1999, con más de 1 millón 103 mil hectáreas concesionadas.

Lue: Evolución del otorgamiento de concesiones mineras en la región Apurímac (en hectáreas) ente año



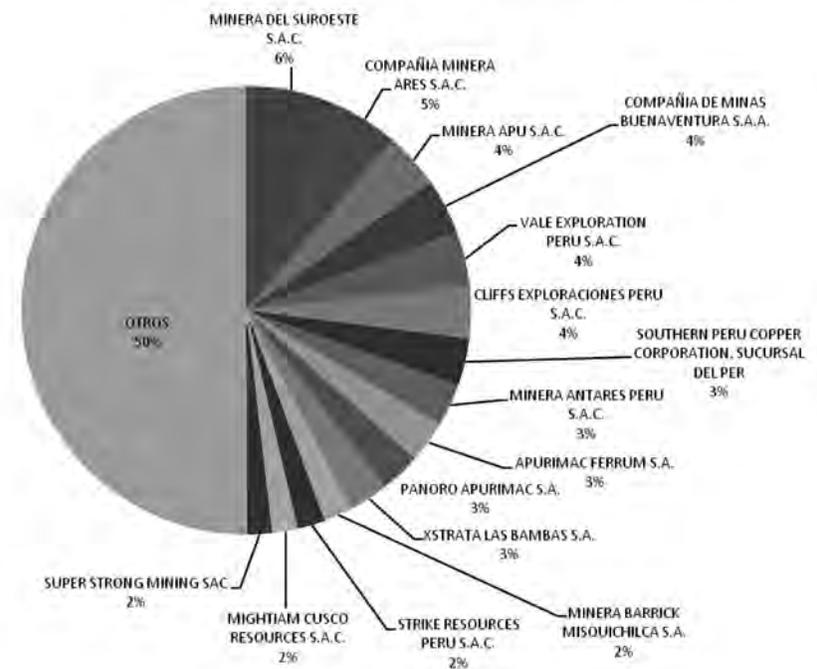
Hasta noviembre 2011  
 Fuente: INGEMMET  
 Elaboración: CooperAcción

En el período 2003-2011, el número de concesiones otorgadas no solo se ha duplicado, sino que ocupa más de la mitad de todo el territorio de Apurímac. Al

hacer una revisión de la titularidad de las concesiones otorgadas en la región de Apurímac, se observa que a noviembre de 2011, existen 2005 derechos mineros que han sido otorgados a 607 titulares.

Así, 15 empresas mineras concentran alrededor del 50% del total de hectáreas concesionadas en la región de Apurímac. Entre estas destacan: Minera Del Suroeste que concentra el 6,4% del total de hectáreas concesionadas a noviembre de 2011; seguida de Minera Ares que concentra el 4,9%: Minera Abu,

Apurímac: Principales Titulares de Concesiones Mineras (Part. %, a noviembre de 2011)



Fuente: INGEMMET  
 Elaboración: CooperAcción

APURÍMAC: EVOLUCIÓN DE LAS CONCESIONES MINERAS POR PROVINCIAS  
(de setiembre de 2003 a noviembre 2011)

Provincia	a setiembre 2003			a noviembre 2011		
	Hectáreas concesionadas	Nº de concesiones	% de la provincia concesionada	Hectáreas concesionadas	Nº de concesiones	% de la provincia concesionada
Abancay	33637,00	71	8.78		345	44,86
Andahuaylas	43831	64	10.63	208078,8	355	51,56
Antabamba	168532	212	62.86	221238,7	337	68,48
Aymaraes	141411	186	34.34	287772,9	437	69,70
Chincheros	6600	14	4,84	19002,8	41	12,60
Cotabambas	127000	140	51.49	205200,0	264	78,23
Graú	76046	113	33.53	123750,1	226	58,10
<b>TOTAL</b>	<b>597057,00</b>	<b>800</b>	<b>28,64</b>	<b>1065043,3</b>	<b>2005</b>	<b>57,79</b>

Fuente: INGEMMET, noviembre 2011  
Elaboración: CooperAcción

Al revisar la evolución del número de hectáreas y concesiones otorgadas por provincia, se observa el aumento de las concesiones en sus territorios. Entre las provincias que sobresalen por el aumento de hectáreas comprometidas concesionadas se encuentran:

- La provincia de **Antabamba** tiene el 68,48% de su territorio bajo concesión minera, con 337 derechos mineros otorgados y 101 titulares de referencia. Solo dos empresas mineras (Buenaventura y Ares) concentran alrededor del 34% del total del territorio concesionado en la provincia.

ANTABAMBA: CONCESIONES MINERAS				
Num.	Titulares	ha	Part. %	% de la provincia concesionada
1	COMPAÑIA DE MINAS BUENAVENTURA S.A.A.	37,698.47	17.04	68.48
2	COMPAÑIA MINERA ARES S.A.C.	33,490.70	15.14	
3	FRESNILLO PERU S.A.C.	13,000.00	5.88	
4	MINERA MERIDIAN PERU S.A.C.	11,597.68	5.24	
5	MINERA DEL SUROESTE S.A.C.	10,000.00	4.52	
6	MAXY GOLD PERU S.A.C.	7,900.00	3.57	
7	IAMGOLD PERU S.A.	7,600.00	3.44	
8	PANORO APURIMAC S.A.	7,500.00	3.39	
9	MINERA IRL S.A.	6,448.36	2.91	
10	SUMITOMO METAL MINING PERU S.A.	6,400.00	2.89	
	RESTO	79,603.51	35.98	

Fuente: INGEMMET, noviembre de 2011  
Elaboración: CooperAcción

- La provincia de **Andahuaylas** tiene alrededor del 51,56% de su territorio bajo concesión minera, con 355 derechos mineros otorgados y 155 titulares de referencia. Solo cuatro empresas mineras concentran más del 42% del total del territorio concesionado en la provincia, tal como se puede apreciar en el siguiente cuadro:

ANDAHUAYLAS: CONCESIONES MINERAS				
Num.	Titulares	ha	Part. %	% de la provincia concesionada
1	MINERA APU S.A.C.	33,553.63	16.13	51.56
2	APURIMAC FERRUM S.A.	27,351.20	13.14	
3	STRIKE RESOURCES PERU S.A.C.	18,500.00	8.89	
4	MINERA DEL SUROESTE S.A.C.	9,300.00	4.47	
5	SUPER STRONG MINING SAC	6,100.00	2.93	
6	JOSE VICTOR VERA SOTELO	5,400.00	2.60	
7	FRESNILLO PERU S.A.C.	5,000.00	2.40	
8	MINERA MAPSA S.A.	4,900.00	2.35	
9	PERUVIAN LATIN RESOURCES S.A.C.	4,500.00	2.16	

10	COMPAÑIA MINERA HUAYANA S.A.C	4,100.00	1.97	
	RESTO	89,374.01	42.95	

Fuente: INGEMMET, noviembre de 2011

Elaboración: CooperAcción

- En el caso de **Aymaraes**, las concesiones pasaron de ocupar el 34,3% de su territorio en el año 2003, al 69.7% a noviembre de 2011, con 437 derechos mineros otorgados y 140 titulares de referencia. Cuatro empresas mineras concentran más del 44% del total del territorio concesionado en la provincia, en el que desarrollan sobre todo actividades de exploración.

AYMARAES: CONCESIONES MINERAS				
Num.	Titulares	ha	Part. %	% de la provincia concesionada
1	CLIFFS EXPLORACIONES PERU S.A.C.	45,500.00	15.81	69.7
2	SOUTHERN PERU COPPER CORPORATION	37,398.78	13.00	
3	COMPAÑIA MINERA ARES S.A.C.	22,424.46	7.79	
4	MINERA BARRICK MISQUICHILCA S.A.	18,700.00	6.50	
5	MINERA APU S.A.C.	12,600.00	4.38	
6	MINERA ANTARES PERU S.A.C.	12,300.00	4.27	
7	APURIMAC FERRUM S.A.	7,500.00	2.61	
8	XIN YICO LTD. S.A.C.	7,098.72	2.47	
9	FREDY MAX CORDERO BORJA	7,000.00	2.43	
10	MINERA MAPSA S.A.	6,000.00	2.08	
	RESTO	111,250.91	38.66	

Fuente: INGEMMET, noviembre de 2011

Elaboración: CooperAcción

- En la provincia de Abancay, en el año 2003 las concesiones mineras ocupaban el 8,8% de territorio de la provincia y a fines de 2011 ya era el 44,86%, con 345 derechos mineros otorgados y 193 titulares de referencia. Solo cuatro empresas mineras concentran el 64% del total del territorio concesionado en la provincia.

ABANCAY: CONCESIONES MINERAS				
Num.	Titulares	ha	Part. %	% de la provincia concesionada
1	VALE EXPLORATION PERU S.A.C.	19,500.00	12.57	44.86
2	MINERA DEL SUROESTE S.A.C.	12,700.00	8.19	
3	MINERA DEL NORTE S.A.	8,100.00	5.22	
4	SUPER STRONG MINING SAC	7,400.00	4.77	
5	COMPAÑIA DE MINAS BUENAVENTURA S.A.A.	7,100.00	4.58	
6	GOLDEN IDEAL GOLD MINING SAC	6,800.00	4.38	
7	COMPAÑIA DE EXPLORACIONES ORION S.A.C.	3,800.00	2.45	
8	ZAMIN RESOURCES PERU SAC	3,700.00	2.39	
9	COMPAÑIA DE EXPLORACIONES	3,600.00	2.32	
10	BEAR CREEK MINING COMPANY	3,300.00	2.13	
	RESTO	79,131.30	51.01	

Fuente: INGEMMET, noviembre de 2011

Elaboración: CooperAcción

- En el contexto regional, la provincia de **Chincheros** presenta menores intereses mineros, con alrededor del 12% de su territorio bajo concesión, 41 derechos mineros otorgados y 26 titulares de referencia. Solo tres empresas mineras concentran más del 69.5% del total del territorio concesionado en la provincia, tal como se puede apreciar en el cuadro siguiente:

CHINCHEROS: CONCESIONES MINERAS				
Num.	Titulares	ha	Part. %	% de la provincia concesionada
1	EXPLORACIONES ANTACOLLO S.A.C	6200.0	32.6	12.6
2	MINERA ORO VEGA S.A.C.	4900.0	25.8	
3	S.M.R.L. GARZA MORA I	1100.0	5.8	
4	ERIKA DEL CARMEN VARGAS SERNA	1000.0	5.3	
5	EXPLOANDINA S.A.C.	1000.0	5.3	
6	EMILIANO ORE ROJAS	600.0	3.2	
7	APACHETA EXPLORACIONES PERU S.A.C.	400.0	2.1	
8	COSME ALBERTO ZUÑIGA RAMON	400.0	2.1	
9	FELIX FRANCISCO VARGAS ANDRADE	400.0	2.1	
10	LUIS ALBERTO BATTISTINI DEL AGUILA	300.0	1.6	
	RESTO	2702.8	14.2	

Fuente: INGEMMET, noviembre de 2011

Elaboración: CooperAcción

- Mientras que la provincia de **Cotabambas** tenía el 51,5% de su territorio bajo concesión minera el año 2003, a fines de 2011 las concesiones representaban el 78.23%. Esta provincia es en la actualidad la más concesionada de Apurímac, con 264 derechos mineros otorgados y 43 titulares de referencia. Cuatro empresas mineras concentran más del 50% del total del territorio concesionado en la provincia. En Cotabambas se ubican los principales emprendimientos mineros de la región, como el megaproyecto Las Bambas.

COTABAMBAS: CONCESIONES MINERAS				
Num.	Titulares	ha	Part. %	% de la provincia concesionada
1	XSTRATA LAS BAMBAS S.A.	10,000.0	8.08	58.1
2	AGUILA AMERICAN RESOURCES LIMITED S.A.	9,898.1	8.00	
3	PANORO APURIMAC S.A.	8,905.0	7.20	
4	SUMITOMO METAL MINING PERU S.A.	6,700.0	5.41	
5	MINERA DEL SUROESTE S.A.C.	6,500.0	5.25	
6	RIO TINTO MINING AND EXPLORATION LIMITED, SUCURSAL	4,780.0	3.86	
7	VALE EXPLORATION PERU S.A.C.	4,200.0	3.39	
8	ANDEAN EXPLORACIONES S.A.C.	4,160.0	3.36	
9	MINERA ANTARES PERU S.A.C.	4,100.0	3.31	
10	GOLDEN IDEAL GOLD MINING SAC	3,500.0	2.83	
	RESTO	61,006.9	49.30	

1	MINERA DEL SUROESTE S.A.C.	36400	17.74	78.23
2	XSTRATA LAS BAMBAS S.A.	25000	12.18	
3	MINERA ANTARES PERU S.A.C.	21400	10.43	
4	MIGHTIAM CUSCO RESOURCES S.A.C.	21200	10.33	
5	VALE EXPLORATION PERU S.A.C.	20700	10.09	
6	PANORO APURIMAC S.A.	14900	7.26	
7	EXPLORACIONES COLLASUYO S.A.C.	6900	3.36	
8	XSTRATA PERU S.A.	6800	3.31	
9	ZAMIN RESOURCES PERU SAC	5900	2.88	
10	MINERA DEL NORTE S.A.	5900	2.88	
	RESTO	40100	19.54	

Fuente: INGEMMET, noviembre de 2011

Elaboración: CooperAcción

- La provincia de **Graú** tiene alrededor del 58% de su territorio bajo concesión, con 226 derechos mineros otorgados y 110 titulares de referencia. Solo tres empresas mineras concentran más del 23% del total del territorio concesionado en la provincia. Los derechos mineros del proyecto Las Bambas también se ubican en Graú.

GRAU: CONCESIONES MINERAS				
Num.	Titulares	ha	Part. %	% de la provincia concesionada
1	XSTRATA LAS BAMBAS S.A.	10,000.0	8.08	58.1
2	AGUILA AMERICAN RESOURCES LIMITED S.A.	9,898.1	8.00	
3	PANORO APURIMAC S.A.	8,905.0	7.20	
4	SUMITOMO METAL MINING PERU S.A.	6,700.0	5.41	
5	MINERA DEL SUROESTE S.A.C.	6,500.0	5.25	
6	RIO TINTO MINING AND EXPLORATION LIMITED, SUCURSAL	4,780.0	3.86	
7	VALE EXPLORATION PERU S.A.C.	4,200.0	3.39	
8	ANDEAN EXPLORACIONES S.A.C.	4,160.0	3.36	
9	MINERA ANTARES PERU S.A.C.	4,100.0	3.31	
10	GOLDEN IDEAL GOLD MINING SAC	3,500.0	2.83	
	RESTO	61,006.9	49.30	

Fuente: INGEMMET, noviembre de 2011

Elaboración: CooperAcción

- Cabe señalar que así como viene ocurriendo en un buen número de regiones, en Apurímac también se ha expandido la actividad minera informal, artesanal y en

pequeña escala en varias de sus provincias, sobre todo en Grau, Cotabambas, Aymaraes y Andahuaylas. Inclusive, cuentan con una agrupación regional, la Federación Regional de Mineros Artesanales y Pequeños Mineros de Apurímac (FERMAPA), fundada el 31 de marzo de 2011.

La particularidad del fenómeno de la pequeña minería informal en Apurímac es la presencia gravitante de las propias comunidades campesinas que buscan complementar sus actividades tradicionales con la labor minera. Entre las principales demandas de los mineros informales de Apurímac, aparece la cancelación de las concesiones mineras de las empresas transnacionales, la puesta en marcha del Plan Nacional de Formalización y el Proyecto de Capacitación y Asistencia Técnica, la creación de un Banco Minero, entre otros.

Ya se han producido enfrentamientos entre mineros informales y las empresas titulares de las concesiones mineras en Grau y Cotabambas. Una delegación de mineros llegó a Lima a mediados de septiembre de 2011, y sostuvo reuniones con representantes de la Presidencia del Consejo de Ministros, el Ministerio de Energía y Minas (MINEM) y el Ministerio del Ambiente (MINAM). Entre los acuerdos logrados y que han sido públicos, figura que el MINEM, en coordinación con el INGEMMET y la Dirección Regional de Minería de



Apurímac, reunirá toda la información catastral relacionada con los derechos mineros existentes en la región y la ubicación de las comunidades campesinas. Adicionalmente, se conformará una comisión técnica que identificará las zonas donde se desarrolla actualmente actividad minera artesanal en Apurímac y se invitará a las empresas mineras formales, titulares de las concesiones, para establecer un proceso de diálogo.

Todo indica que esta actividad seguirá en aumento en las diferentes provincias y posiblemente será fuente de conflictos con las autoridades regionales, nacionales y las propias empresas mineras formales.

## **Las Bambas: un hito minero en Apurímac**

La transferencia del proyecto minero Las Bambas, en agosto del año 2004, fue una de las de las más importantes operaciones realizadas por la Agencia de Promoción de la Inversión Privada (Proinversión), por la importancia del yacimiento minero y los montos de inversión comprometidos.

El proceso de transferencia se inició formalmente el 6 de agosto de 2003, cuando el Comité de Activos, Proyectos y Empresas de Proinversión, convocó a las empresas interesadas en precalificar al Concurso Público Internacional PRI-80-2003 del Proyecto Las Bambas. Desde un inicio, la convocatoria despertó el interés de grupos mineros de talla mundial, mientras que en la región se desataba un debate entre sectores que estaban a favor y en contra de la minería.

El proyecto Las Bambas se ubica entre las provincias de Grau y Cotabambas, en la región Apurímac. Es una suerte de continuación geológica del denominado “Copper Belt del Sur” en el que se encuentran otros proyectos cupríferos de la

importancia de La Escondida y Chuquicamata en Chile, así como Tintaya, Los Quechuas y Antapaccay en Perú.

Desde el año 1911 se tienen registradas actividades de exploración en la zona, realizadas por la empresa norteamericana Ferrobamba Ltda., que según archivos habría perforado con taladros diamantinos. Posteriormente, en la década del 40 fueron implementados estudios geológicos por la Cerro de Pasco Corporation y otras empresas, como Kruger y Barba, que se complementaron con la elaboración de mapas geológicos de la zona, ensayos químicos y nuevas perforaciones. En la década del 80, los trabajos de exploración continuaron y empresas como las de Tintaya, Cyprus y Phelps Dodge, realizaron perforaciones a mayor profundidad con nuevos ensayos químicos del mineral encontrado, principalmente cobre, oro y plata.

### ***Las características del proceso de transferencia de Las Bambas***

El 16 de septiembre de 2003, el Gobierno Regional de Apurímac, el Ministerio de Energía y Minas y Proinversión, suscribieron un Convenio de Promoción de la Inversión Privada en Apurímac. Esta iniciativa formaba parte de la estrategia para fortalecer el proceso de transferencia.

El convenio fue suscrito en la ciudad de Arequipa en el marco de la XXVI Convención Minera por el entonces presidente de la región, Luis Barra Pacheco; el alcalde provincial de Cotabambas, Luis Calderón Jara y los alcaldes distritales de Challhuahuacho, Zenobio Maldonado Guillén; el de Coyllurqui, Fidel Orós; de Mara, Florentino Enríquez; de Haquira, Modesto Huayna y de Cotabambas, Américo Huamán. De esta manera se buscaba darle un respaldo social al proyecto.

Adicionalmente, el 2 octubre de 2003, los alcaldes distritales y provinciales de Grau y Cotabambas, suscribieron la “Declaración de Challhuahuacho”, en la que ratificaron el apoyo decidido al proceso de licitación y la promoción de un clima favorable en ambas provincias. En la misma declaración se señala que la realización del proyecto deberá contemplar el respeto a las actividades agropecuarias, costumbres, preservación del medioambiente y

responsabilidad social.

El primer cronograma tentativo para la transferencia de Proinversión, iba desde la convocatoria para la precalificación, en agosto de 2003, hasta la suscripción del contrato en enero de 2004. Este cronograma se fue modificando por diferentes razones y en el segundo trimestre de 2004, se señaló la necesidad de postergarlo y esperar la modificación de la Ley de Regalías Mineras (Ley 28258) que se venía debatiendo en el Congreso de la República.

La licitación estuvo acompañada de audiencias con las poblaciones y autoridades locales y regionales. El proceso de audiencias permitió confirmar que existían posiciones contrarias al proyecto, tanto en lo que se refiere a la implementación de las propias actividades informativas como a la posibilidad de desarrollar actividad minera en la zona.

Las audiencias públicas organizadas estuvieron a cargo de Proinversión, en coordinación con el Ministerio de Energía y Minas y las autoridades del gobierno regional, el municipio provincial de Cotabambas, los distritos Challhuahuacho, Coyllurqui y Cotabambas y los de Progreso y Haquira de la provincia de Grau.

La gran mayoría de estos eventos se realizaron entre mayo y agosto de 2004 y si bien permitieron transferir información especializada sobre el proyecto minero y los beneficios para la región, el lapso de tiempo utilizado para todo el proceso fue extremadamente corto. Esto provocó que la población no pueda procesar de manera adecuada toda la información recibida y que sectores cuestionen la legitimidad del proceso por las escasas posibilidades de incidir en él.

Las audiencias giraron en torno de la presentación del proyecto minero, el marco legal y los beneficios para la región y las comunidades. Diversos actores entrevistados “entre miembros de comunidades y las federaciones campesinas, autoridades de la región y a nivel local, representantes de la propia empresa”, coinciden en señalar que en las audiencias se sobredimensionaron los beneficios

del proyecto y se creó una enorme expectativa, por ejemplo, en relación al tema de los recursos que llegarían a la zona y el empleo local que se generaría.<sup>23</sup>

En comunicados publicados en medios de comunicación nacional y regional se comenzaron a expresar diversas posiciones frente al proyecto: el 19 de julio de 2004, autoridades estatales de la provincia de Cotabambas y del distrito de Challhuahuaho ratificaron públicamente su apoyo a la realización de Las Bambas<sup>24</sup>, mientras que la Coordinadora Regional de Comunidades Afectadas por la Minería de Apurímac (CORECAMI) y varias comunidades de la zona de influencia del proyecto, mantuvieron una posición crítica al proceso, considerando que las audiencias públicas no habían cumplido con la misión de informar y, sobre todo, de recoger y tomar en cuenta la opinión de los pobladores.<sup>25</sup>

De las 14 empresas precalificadas, al 25 de agosto de 2004 quedaron nueve en la etapa final. Los requisitos para la precalificación fueron: (1) en el aspecto técnico, acreditar por lo menos una operación minera o de concentración de 10 mil toneladas diarias y (2) en el aspecto financiero, poseer un patrimonio neto no menor a US\$100 millones.

Cabe señalar que en los Términos de Referencia actualizados al 24 de agosto de 2004, se incorporó un anexo referido a las Condiciones Sociales para la Explotación del Proyecto Minero Las Bambas<sup>26</sup>, que recoge las propuestas obtenidas, según Proinversión, en las audiencias públicas, diversas coordinaciones realizadas y el diálogo sostenido con las autoridades regionales, locales y comunales.<sup>27</sup> Este anexo aborda aspectos sociales, ambientales, económicos, culturales y define los compromisos que fueron asumidos, tanto por la empresa que adquiere el contrato de opción, como por los organismos estatales.

23 Por ejemplo, Rodrigo Carpio, dirigente de CORECAMI Apurímac, señaló en entrevista que el gobierno ofreció más de 10 mil puestos de trabajo para las poblaciones locales.

24 Comunicado del Municipio Distrital de Challhuahuaho, Cotabambas, Apurímac, publicado en los principales diarios de circulación nacional.

25 Por ejemplo, en el comunicado de la Coordinadora Nacional de Comunidades Afectadas por la Minería (CONACAMI), publicado el 31 de agosto de 2004.

26 El anexo K.

27 Anexo K, "Condiciones Sociales para la Explotación del Proyecto Minero Las Bambas". Concurso Público Internacional PRI-80-2003. Promoción de la Inversión Privada en el Proyecto Las Bambas. 24 de agosto de 2004.

El 31 de agosto de 2004, se procedió a abrir los sobres y resultó ganadora la Empresa Xstrata AG Suiza. En octubre de 2004 se firmó el contrato oficial de opción de compra entre Xstrata y el Estado peruano. El 01 de octubre del mismo año se firmó el Contrato de Opción en la comunidad campesina de Fuerabamba, con la presencia del entonces Presidente de la República, Alejandro Toledo y autoridades del gobierno central, regional y gobiernos locales.

Entre las condiciones y requerimientos más importantes que asumió el ganador del concurso, en relación al desarrollo del proyecto minero, deben destacarse los siguientes:

- A la firma del contrato de opción, Xstrata transfirió al Estado US\$91 millones, de los cuales la mitad (US\$45.5 millones) debían ser destinados a la constitución del aporte social para la zona de influencia del proyecto minero.
- En caso de ejercer la opción para desarrollar el proyecto minero, Xstrata asume el compromiso de realizar una inversión por un monto no menor a 1000 millones de dólares.
- La producción minera estará sujeta al pago de regalías netas del 3%, que serán destinadas en su totalidad a la región Apurímac.
- Constitución de un aporte social, mediante el establecimiento de un Fideicomiso, para el beneficio de las provincias de Grau y Cotabambas, que constituyen la zona de influencia del proyecto.

El monto entregado por Xstrata, correspondiente al Aporte Inicial, pasó a ser manejado por un Fondo de Fideicomiso. Este monto deberá ser incrementado en US\$13.5 millones adicionales cuando la empresa decida ejercer la transferencia, luego de la etapa de exploración y dé inicio a la explotación.

Para administrar el Fondo de Fideicomiso, el 14 de octubre de 2004 se constituyó un Consejo de Administración, en el que estaban representados los gobiernos

locales de las provincias de Cotabambas y Grau, Proinversión y la empresa Xstrata Perú S.A.<sup>28</sup> Este Consejo tenía el mandato de resguardar el buen uso de esos recursos en proyectos de desarrollo sostenible en la zona de influencia del proyecto.<sup>29</sup>

Los bienes que fueron transferidos en el proceso comprenden:<sup>30</sup> (1) los yacimientos de Chalcobamba, Ferrobamba, Sulfobamba y Charcas; (2) un área de concesión minera de aproximadamente 33 200 hectáreas; (3) la información existente en la Sala de Datos; (4) los testigos de las perforaciones almacenados en el depósito de Ferrobamba y las muestras de los rechazos y pulpas de los testigos de las perforaciones almacenadas en el depósito de Centromin.

La inversión estimada inicialmente para la ejecución del proyecto oscilaba entre los US\$1500 y 2000 millones y se contaba con reservas probadas de 40,5 millones de toneladas con leyes mayores a 2% de cobre y un potencial de exploración por encima de los 500 millones de toneladas. Se anunció que se crearían 300 puestos de trabajo calificado y 1500 en la etapa de construcción. La dimensión de Las Bambas, según Proinversión, será muy similar a la Antamina en la región Ancash, que posee una capacidad promedio de producción de 250 mil toneladas anuales de cobre fino.

Los diferentes yacimientos del proyecto se ubican en los distritos de Progreso (en la provincia de Grau) y en los de Coyllurqui, Challhuahuacho y Tambobamba (en la provincia de Cotabambas).

### ***La posición de los actores locales frente al avance de la minería y el caso de Las Bambas***

Como ha sido señalado, la transferencia del proyecto Las Bambas se dio en medio de un clima de expectativa y, al mismo tiempo, de controversia. Pese a los problemas ocurridos en la fase previa a la transferencia, los aspectos innovadores del proyecto (al haberse incorporado en las bases del concurso el denominado

28 Nota de prensa 1/10/2004, Proinversión. [www.proinversion.gob.pe](http://www.proinversion.gob.pe)

29 *Ibíd.*

30 Denominados según las bases como "BIENES DEL PROYECTO".

aporte social del proyecto, las regalías *flat* y un anexo que buscaba definir las "condiciones sociales para la explotación del Proyecto Minero Las Bambas") abrían posibilidades para que los diferentes actores, locales y regionales, la propia empresa y las autoridades nacionales, desarrollen estrategias de trabajo conjunto.

Ello implicaba reconocer, en primer lugar, a los actores relevantes y desarrollar líneas de acción que facilitaran un acercamiento y el reconocimiento de los diferentes roles que cada uno debía jugar. La estrategia de apertura era el primer paso que se debía dar para superar los problemas identificados y, por ejemplo, cubrir los vacíos de información que se habían dado en la fase previa a la transferencia del proyecto y sincerar las expectativas creadas en torno de los aportes reales del proyecto. Pero también se debía comenzar a diseñar planes de acción integrados, con la participación de todos los actores y sus organizaciones, orientados a desarrollar capacidades y a la construcción de la institucionalidad requerida para que las diferentes fases de desarrollo del proyecto se implementaran en bajo una lógica de trabajo participativa.

La constitución de un grupo de trabajo multiactoral –que incorporara a las autoridades locales y regionales, la empresa Xstrata AG, los organismos del Estado competentes, las comunidades campesinas y sus instancias regionales y nacionales, la Iglesia, la Mesa de Concertación de Lucha Contra la Pobreza y otras organizaciones de la sociedad civil–, era un requisito esencial identificado por algunos voceros de los diferentes grupos de interés.<sup>31</sup> Sin embargo, nada de esto ocurrió luego de la transferencia y la puesta en marcha de la primera fase del proyecto; por el contrario, predominaron estrategias, cuyas acciones descoordinadas terminaron por abrir brechas entre los principales actores. Paralelamente, se iniciaron los trabajos de exploración y la empresa comenzó a construir relaciones bilaterales con las diferentes comunidades en la zona.

#### ***- Las comunidades campesinas, las federaciones y las***

31 En un foro realizado en la ciudad de Abancay, el 5 y 6 de mayo del año 2005, autoridades regionales, alcaldes provinciales, representantes de las comunidades y de la propia empresa minera, coincidieron en que era necesario crear un espacio de trabajo que convoque a todos los actores.

### **autoridades locales frente al tema minero**

El creciente desarrollo de la actividad minera en Apurímac, reflejado en el incesante aumento de los derechos mineros vigentes en las diferentes provincias y la promoción del proyecto Las Bambas, obligó a las comunidades campesinas de toda la región —en especial de las provincias de Grau y Cotabambas— y sus organizaciones de federaciones y coordinadoras, a iniciar un rápido proceso de recomposición para enfrentar el desafío de la presencia minera en sus territorios.

En toda la zona de influencia del proyecto Las Bambas existen 49 comunidades campesinas, distribuidas en los distritos de Progreso y Huayllati (en la provincia de Grau) y los distritos de Coyllurqui, Tambobamba y Challhuahuacho (en la provincia de Cotabambas).

Estas comunidades están consideradas entre las más pobres del país y figuran en el estrato más bajo del Índice de Desarrollo Humano en el Perú. Cotabambas aparece como la segunda provincia más pobre del país y Grau ocupa el lugar 16. En Grau, la esperanza de vida al nacer es la quinta más baja del país, en tanto que Cotabambas se ubica en el puesto 35 entre las provincias con menor esperanza de vida. Cotabambas se ubica en el tercer lugar entre las provincias con menor tasa de alfabetismo y logro educativo, variables directamente vinculadas con la ausencia de políticas institucionales desde el Estado, en tanto que Grau ocupa los puestos 28 y 48, respectivamente. En términos de ingreso familiar per cápita, Cotabambas y Grau ocupan el segundo y tercer lugar, respectivamente, entre los ingresos más bajos de todas las provincias del país.

Las tierras agrícolas —aunque escasas— constituyen el principal medio de subsistencia para las comunidades involucradas con el proyecto minero: las comunidades de Grau (entre 3343 msnm y 4500 msnm) y Cotabambas (entre 3000 y 4650 msnm) tienen como actividad básica la producción agrícola de altura, pero solo el 6% y 9% de sus superficies, respectivamente, están conformados por tierras agrícolas; además, el 92% y 91% de sus productores agropecuarios,

correspondientemente, conducen menos de 5 hectáreas. En el caso de los pastos naturales, estos representan el 71% y el 66% de las superficies de Grau y Cotabambas, respectivamente.

Las entrevistas realizadas con representantes de las comunidades de Pamputa, Chicñahui, Pallca Piscosayhua, Huancuire, Chuycuni, Fuerabamba y Ñahuiña, vecinas a las operaciones de que realiza Xstrata, comprobaron que los pobladores tienen muy poco conocimiento sobre el proyecto minero, su envergadura y los posibles impactos. Además, varios pobladores señalaron que luego de la transferencia del proyecto, se han sentido excluidos de los diferentes procesos de toma de decisión y se mostraban descontentos por los inadecuados mecanismos de participación implementados.<sup>32</sup> Los temas centrales de preocupación para las comunidades son los posibles impactos ambientales, la reubicación de sus tierras y el desplazamiento forzado.

Al mismo tiempo y como era de esperar, el proyecto minero ha despertado expectativas en sectores de la población, sobre todo cuando en la fase de transferencia se habló insistentemente de los beneficios que traería la minería a la zona. Muchos pobladores de las comunidades esperan, sobre todo, acceder a empleo, a que se produzca una mejora sustantiva de la infraestructura básica en los distritos y se apoye el desarrollo de proyectos productivos.

El trabajo desplegado por la empresa Xstrata, a través de su gerencia de relaciones comunitarias en los últimos años, comenzó a priorizar la atención de las comunidades vecinas de la operación, habiendo realizado con ellas diagnósticos sociales de línea base y una serie de proyectos de mejora productiva en las tierras comunales.<sup>33</sup> Por otro lado, la empresa comenzó a dar empleo temporal y a implementar proyectos en algunas comunidades como parte de sus programas sociales.

Las comunidades más cercanas a las operaciones han sido las que han recibido ciertos beneficios de manera directa, como empleo temporal e implementación

<sup>32</sup> Reunión realizada el 23 de mayo de 2007 en la localidad de Challhuahuacho, con representantes de la Federación Distrital de Campesinos.

<sup>33</sup> Por ejemplo, mejoramiento de pastos naturales.

de proyectos de desarrollo. Es el caso, sobre todo, de Fuerabamba, Ñahuiña y un sector de Palca Picosayhuas.<sup>34</sup> Las comunidades más alejadas como Patario, Tambuiya y Choquecca o como las de los distritos de Haquira o Tambobamba, tienen una posición de mayor cuestionamiento a la posibilidad del desarrollo del proyecto minero y rechazan abiertamente un posible desplazamiento y hasta una eventual venta de sus tierras.

Los alcaldes provinciales y distritales que ejercieron los gobiernos municipales hasta finales de 2006, fueron percibidos por las comunidades como promotores y aliados de la minería en la zona y que al mismo tiempo tomaban decisiones inconsultas en procesos carentes de transparencia. Sin embargo, las elecciones municipales de noviembre de 2006, permitieron una renovación casi absoluta de autoridades provinciales y distritales y también que dirigentes de las comunidades y las federaciones provinciales de campesinos asumieran responsabilidades en las nuevas gestiones. Por ejemplo, Víctor Limaypuma, dirigente de la Federación Provincial de Campesinos de Cotabambas, fue elegido regidor por la provincia de Cotabambas. Algo similar ocurrió en los distritos y en la provincia vecina de Grau. Esto permitió un mayor acercamiento entre las poblaciones y las autoridades elegidas.

Por otro lado, la llegada de la minería a la región y en especial a las provincias de Grau y Cotabambas provocó un resurgimiento de organizaciones sociales. Es el caso de las federaciones provinciales de comunidades campesinas, en especial la de Cotabambas, que comenzó a realizar acciones de campaña, protesta e incidencia política con la ayuda de instituciones aliadas, principalmente organismos no gubernamentales. Dirigentes de la Federación Provincial de Comunidades Campesinas de Cotabambas, como Valentín Roque (secretario general) y Víctor Limaypuma (subsecretario), se convirtieron en voceros de las comunidades y realizaron diversas gestiones ante el Ministerio de Energía y Minas, Defensoría del Pueblo, Congreso de la República y Mesa de Concertación de Lucha Contra la Pobreza.

Una de las primeras gestiones fue realizada el 01 de octubre de 2005. En función de un acuerdo de una Asamblea Popular de la provincia de Cotabambas,

<sup>34</sup> El sector denominado "Juan Velasco Alvarado", que es donde se ubica parte de la concesión.

una delegación de comuneros de la zona, encabezados por el subsecretario de la Federación Provincial de Campesinos de Cotabambas, visitó la ciudad de Lima entre el 10 y 13 de octubre para sostener reuniones con diferentes autoridades. Las reuniones tuvieron como propósito dar a conocer la posición de las comunidades y sus preocupaciones en torno de la conducción del fondo fideicomiso, así como solicitar la conformación de una Comisión de Alto Nivel que pueda atender la problemática y conformar un espacio de diálogo para encarar los temas ambientales y sociales.

En esa ocasión, la delegación fue recibida en el Congreso de la República, la Defensoría del Pueblo, Xstrata AG, el Ministerio de Energía y Minas (MEM), Proinversión, La Mesa de Concertación de Lucha Contra la Pobreza (MCLCP) y el asesor del Presidente de la República en temas agrarios y forestales. Entre los acuerdos logrados destacan:

1. La comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos, Afroperuanos, Ambiente y Ecología del Congreso de la República se comprometió a convocar a representantes de Proinversión y la Federación Campesina Provincial de Cotabambas para discutir temas referidos a la representatividad del fondo fideicomiso, la participación de las comunidades campesinas en este y la gestión de los proyectos con recursos del fondo.
2. La Defensoría del Pueblo, a través de su oficina zonal, tomaría contacto con las comunidades de la zona, a fin de evaluar la situación y documentar los hechos, así como hacer seguimiento de las denuncias formuladas en sus oficinas de Abancay y Cusco.<sup>35</sup> Representantes de la Defensoría del Pueblo manifestaron que apoyaban la idea de conformar un espacio de diálogo.
3. La empresa minera Xstrata AG propuso una visita guiada para ver los avances de los proyectos comunitarios que vienen implementando, en los cuales puede participar la Federación Campesina de Cotabambas y otros actores de la zona. Asimismo, respaldó la conformación de la Mesa de Diálogo y la necesidad de planificar de manera articulada acciones que estén contempladas en el plan regional de desarrollo de Apurímac 2010.
4. La Mesa de Concertación de Lucha Contra la Pobreza (MCLCP) se

<sup>35</sup> Se presentaron fotocopias de las denuncias formuladas y las notificaciones policiales cursadas al respecto.

comprometió a coordinar con el Ministerio de Energía y Minas la conformación de una comisión de alto nivel que promueva el diálogo entre los actores del proyecto minero Las Bambas y posibilite la salida de los problemas existentes.

5. El Ministerio de Energía y Minas (MEM) se comprometió a realizar acciones orientadas a establecer el diálogo entre la Federación Campesina de Cotabambas y los integrantes del fondo fideicomiso, para lo cual convocó a una reunión de trabajo con los alcaldes provinciales y distritales que forman parte del consejo directivo del fondo. La fecha propuesta fue el 25 de octubre de 2005.<sup>36</sup>
6. Pese a haberse realizado una reunión con representantes de Proinversión, no se llegó a ningún acuerdo concreto. Formalmente, se señaló que existía la disposición para seguir dialogando sobre temas referidos a la administración del fondo.

Pese a la importancia de los acuerdos logrados, poco es lo que se avanzó en el terreno. El Ministerio de Energía y Minas incumplió parte de sus responsabilidades al no asistir a las reuniones pactadas en la zona, lo que provocó un clima de mayor desconfianza y enfrentamiento. Varios dirigentes, sobre todo los de la Federación Provincial de Campesinos de Cotabambas y las federaciones de varios distritos, fueron radicalizando su posición frente al proyecto y temas conexos, como el manejo del fideicomiso.

Las disputas por el tema del fideicomiso explican en gran medida los principales conflictos que se han presentado en la zona en los últimos años. Además, la disputa por los fondos generados por el proyecto minero, también creó enfrentamientos entre las autoridades y organizaciones sociales de Grau y Cotabambas y las del resto de la región Apurímac: por ejemplo, el 2 de marzo de 2005, la población apurimeña acató un paro regional de 48 horas, solicitando que el fondo fideicomiso del proyecto Las Bambas sea adecuadamente distribuido en toda la región. La respuesta no se hizo esperar y el 11 de mayo de 2005, los alcaldes provinciales y distritales de Grau y Cotabambas denunciaron ante el

<sup>36</sup> La Asamblea Provincial se realizó el 17 de octubre y no asistió ningún representante del MEM. Posteriormente se acordó realizar la sesión de trabajo en la fecha acordada, pero en Challhuahuacho (Cotabambas).

Congreso de la República las pretensiones de la entonces presidenta regional de Apurímac, Rosa Suárez, de intentar tomar posesión del fideicomiso social del proyecto Las Bambas, fondo que consideran autónomo y de derecho privado, destinados a obras en beneficio de sus localidades.

Además del debate específico sobre el fideicomiso –sobre el que nos referiremos más adelante–, las comunidades campesinas ven con inquietud los posibles impactos ambientales del proyecto y el tema de la reubicación. En relación al tema ambiental, una primera prueba fue la presentación de la evaluación ambiental de la etapa de exploración donde se identificaron algunos temas que generaron debate: (1) escasa información para las comunidades campesinas situadas en la zona de ampliación de las actividades de la empresa; (2) las actividades de exploración se sitúan en cabeceras de microcuencas, siendo la de Ferrobamba la que cuenta con dos zonas ecológicas de importancia: el Páramo Húmedo Subalpino Subtropical y Bosque Húmedo Montano Subtropical; la magnitud en el número de taladros y la profundidad de las perforaciones podrían modificar severamente el régimen hidrogeológico del agua, con impactos negativos que ya vienen siendo denunciados por pobladores de la zona; (3) las descargas de aguas residuales al Río Fuerabamba; (4) la construcción de carreteras y posibles implicancias en terrenos de las comunidades campesinas.

En el tema de la reubicación, uno de los casos centrales es el de la comunidad de Fuerabamba, en cuyas tierras se desarrollaría la primera etapa del proyecto minero. Hasta el momento, la comunidad ha venido negociando y logrando acuerdos con la empresa en relación a temas conexos: pago de alquiler para la instalación del campamento; acceso y uso de terrenos de la comunidad para la construcción de carreteras y otros<sup>37</sup>; acuerdo de contratación de mano de obra local para las labores de la empresa minera.

Sin embargo, en las entrevistas y talleres realizados en la zona, comunidades como la de Fuerabamba y otras vecinas, no aceptaban el desplazamiento y una eventual reubicación: la alta valoración de sus tierras, la incertidumbre que genera una posible reubicación, sin duda complicará el escenario futuro de

<sup>37</sup> GRADE: Derechos de propiedad sobre recursos naturales de comunidades campesinas en el contexto de operaciones mineras. Informe final. Noviembre, 2005.

negociación con la empresa minera. En la actualidad se sabe que Xstrata ha iniciado una primera ronda de consultas con Fuerabamba sobre el tema de la reubicación.

- **El escenario y los actores regionales**

El incremento de la actividad minera en Apurímac también provocó la conformación de espacios de trabajo entre diversas redes e instituciones de la región. Desde mediados del año 2003<sup>38</sup>, cuando se convocó al concurso público, las organizaciones no gubernamentales promovieron un conjunto de eventos (foros, asambleas, talleres) en los que se analizó tanto la renovada presencia minera en la región como los posibles impactos que se generarían.

En el mes de mayo de 2005, en la ciudad de Abancay se realizó el II Foro “Las Bambas y la minería en el desarrollo de Apurímac”<sup>39</sup>, organizado por la Asociación de Municipalidades de Apurímac, la Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza, organismos no gubernamentales y diversas organizaciones sociales de la región. Uno de los acuerdos de este foro fue formar la “Mesa de Minería y Desarrollo Regional” (MMDR).

La MMDR está dirigida por un Consejo Directivo conformado por: el Gobierno Regional de Apurímac, la Asociación de Municipalidades Rurales de Apurímac (AMRA), el Frente de Defensa de los Intereses de Apurímac (FEDIAPU), la Asociación de Municipalidades de la Provincia de Abancay (APMA), un representante de las organizaciones no gubernamentales<sup>40</sup>, la Coordinadora Regional de Comunidades Afectadas por la Minería de Apurímac (Corecami Apurímac), el Colegio de Ingenieros de Apurímac y la Universidad Nacional de Abancay Micaela Bastidas (UNAMBA).

Este espacio multiactorial tiene como misión “hacer de la minería un factor

38 El 6 de agosto de ese año, el Comité de Activos, Proyectos y Empresas del Estado de Proinversión convocó al Concurso Público Internacional PRI-80-2003.

39 Se realizó en la ciudad de Abancay, el 5 y 6 de mayo de 2005.

40 Representada por Cicca que viene participando junto a instituciones como IIDA, Ceproder, Cadep José María Arguedas, Care-Fortalece, CooperAcción y el Centro Bartolomé de Las Casas.

estratégico regional para conseguir una minería innovadora, económica, social, ambiental y culturalmente responsable, articulada al aprovechamiento de recursos minerales con valor agregado compatible al desarrollo regional sostenible, respetando el ordenamiento territorial y las políticas mineras nacionales concertadas”.<sup>41</sup> Los ejes de trabajo aprobados fueron: (a) propuestas de políticas e instrumentos orientados a fortalecer la construcción de un plan concertado de desarrollo, (b) prevención de conflictos, (c) desarrollo de capacidades y asistencia técnica, (d) vigilancia ciudadana y (e) desarrollo institucional de la mesa. La MMDR se ha seguido fortaleciendo con la incorporación de la Federación Campesina de Cotabambas y viene intentando conformar un espacio de diálogo.<sup>42</sup>

A nivel del Gobierno Regional, en la gestión que culminó en diciembre de 2006, se presentó una discrepancia entre la presidencia y los consejeros de las provincias de Grau y Cotabambas. Mientras la presidenta Rosa Suárez había manifestado su preocupación por la administración del fondo fideicomiso y reclamaba, con apoyo de las otras provincias, una mayor participación de la región, los consejeros regionales de Grau y Cotabambas –que forman parte del Consejo Ejecutivo del fideicomiso– consideraban que las acciones que se venían ejecutando sí respondían a las prioridades establecidas en ambas provincias y que el resto de la región Apurímac no debía tener mayor injerencia en el Fondo. El intento del gobierno regional fue respondido desde ambas provincias con paros y movilizaciones.

El cambio de gobierno regional, en enero del año 2007, mejoró en parte la relación entre las autoridades regionales y las provincias de Grau y Cotabambas. El nuevo presidente regional, David Salazar del grupo político LLapanchik, manifestó su preocupación frente al tema minero en la región y ha apoyado la evaluación del Fondo Fideicomiso y la necesidad de reorientarlo en beneficio de las poblaciones de Grau y Cotabambas. Por otro lado, el actual vicepresidente regional de Apurímac, Willer Taipe, es también Coordinador de la MMDRA, y ha trabajado en los años previos diferentes aspectos vinculados al desarrollo del proyecto minero Las Bambas.

41 III Asamblea General de la Mesa de Minería y desarrollo Regional, realizada en la ciudad de Abancay el 14 de octubre de 2005.

42 Iniciativa apoyada por algunas instituciones que forman parte de la MMDR como Care-Fortalece, CooperAcción, Cadep y Cicca.

### **La estrategia de Xstrata en la zona de influencia del proyecto**

Las Bambas ha sido el primer emprendimiento del grupo Xstrata en el Perú. Luego de hacerse del contrato de opción por Las Bambas, la empresa amplió rápidamente su presencia en el país al adquirir, en febrero del año 2006, la mina de Tintaya, en la región Cusco y acceder a una participación del 33,75% en la Compañía Minera Antamina, luego de un proceso de fusión a nivel internacional.

Xstrata representa hoy en día uno de los principales grupos mineros de talla mundial que opera en el Perú y ha estructurado una división que agrupa sus operaciones en el sur del país. Charlei Sartain, presidente ejecutivo de la compañía, señaló que la iniciativa de crear la división sur responde a una estrategia de crecimiento de Xstrata Copper: “La consolidación de las operaciones y proyectos que tenemos en el sur del Perú nos permitirá desarrollar rápidamente esta división y convertirla en uno de nuestros principales negocios de cobre a nivel mundial. Las operaciones de Xstrata en el Perú podrían convertirse en la segunda en grado de importancia para la compañía, superando a Australia, Argentina y Estados Unidos, esperando producir más de 400 mil toneladas de cobre fino entre los 3 proyectos”.

Luego de haber iniciado, en el mes de marzo de 2005, los trabajos de exploración en la concesión de Las Bambas, Xstrata anunció que se habían previsto niveles de inversión que fluctuaban entre los US\$2 y US\$4 millones por año, dependiendo de la duración de esta etapa que se estima en entre cuatro y seis años.

Desde finales de 2004, la empresa ha trabajado el tema de relaciones comunitarias como un eje estratégico en el desarrollo y maduración del proyecto. Este trabajo lo viene realizando con una decena de organismos no gubernamentales que la apoyan en diferentes líneas de acción.

Una de las primeras actividades ha sido la realización de un estudio sociodemográfico en la provincia de Cotabambas, que le ha permitido contar con

un diagnóstico actualizado de la situación en que se encuentran las comunidades campesinas y poblaciones ubicadas en el área de influencia del proyecto. Sobre la base de datos referidos a niveles de pobreza, desnutrición y analfabetismo, han podido diseñar un “Plan de Involucramiento Social” (PIS).

Las principales acciones desarrolladas por Xstrata, orientadas a diseñar su PIS y su visión de desarrollo han sido:<sup>43</sup> (a) un proceso de consulta que les permitió recoger temores, expectativas y percepciones de la población ubicada en el área de influencia del proyecto (octubre 2004 a la fecha); (b) la inclusión de profesionales vinculados a las ciencias sociales (antropólogos) y al desarrollo agropecuario dentro de su equipo de trabajo; (c) elaboración de una línea de base social del proyecto (octubre 2004 a la fecha); (d) análisis estratégico de la situación de las comunidades (diciembre 2004 a febrero 2005); (e) análisis de percepciones (marzo 2005).

Las líneas de intervención del PIS son: (1) salud y nutrición, (2) generación de ingresos - PYMES<sup>44</sup>, (3) educación y capacitación, (4) cultura, ciudadanía y desarrollo, y (5) medioambiente y sociedad, dentro de las cuales la empresa viene implementando diversos proyectos.<sup>45</sup>

Aunque la estrategia de la empresa en término de relaciones comunitarias tiene componentes positivos –que de alguna manera le permiten, hasta el momento, un adecuado nivel de relaciones con las poblaciones más cercanas–, una de las debilidades identificadas es que han priorizado relaciones bilaterales con algunas de las comunidades vecinas, dejando de lado a las instancias intermedias como las federaciones que representan al conjunto de pobladores de la zona. Además, estas relaciones bilaterales no dejan de tener componentes de cierto clientelismo.

Los estudios realizados por GRADE en la zona identificaron los siguientes

43 Extraído de la presentación realizada por el Gerente de Relaciones Comunitarias, Raúl Farfán Amat y León, en el Grupo de Diálogo Minero.

44 Pequeñas y microempresas.

45 Ejecutados: capacitaciones en medioambiente y la elaboración de los planes estratégicos de una asociación de señoras en el distrito de Challhuahuacho. En ejecución: la inserción de 5 docentes, instalación de bibliotecas escolares, la conformación de pequeñas y medianas empresas comunales (derivados lácteos, piscigranjas y crianza de cuyes), la instalación de viveros para la posterior comercialización de hortalizas, capacitaciones en albañilería y hotelería, crianza de animales menores y la ejecución de proyectos de irrigación.

temas que debían ser trabajados por Xstrata: la construcción de un acuerdo marco, a partir del cual se establezcan compromisos claros entre la empresa y las comunidades; desarrollar una cultura de respeto mutuo a los acuerdos que vaya construyendo confianza entre los actores; tener en cuenta la lógica de la organización comunal, que distingue entre derechos comunales e individuales; evitar monetizar el proceso de adquisición de tierras, “tema que ha dado resultados nefastos en otras experiencias (p.e. Antamina)”.<sup>46</sup>

Varios de los conflictos que la empresa ha enfrentado en la zona han tenido que ver con temas laborales acordados con las comunidades. Por ejemplo, a comienzos de marzo de 2008, la comunidad de Fuerabamba impidió que continuaran las actividades de exploración de Xstrata luego de que se interrumpieran las negociaciones que se venían sosteniendo. La comunidad exigía un aumento en las remuneraciones diarias<sup>47</sup> y un incremento en los turnos de labores en Las Bambas. Una delegación de la comunidad estuvo en Lima el 11 de marzo de 2008 en el Congreso de la República planteando sus reclamos.

La última paralización importante en Challhuahuacho, el 13 de mayo de 2011, también tuvo en la base una demanda en relación a puestos de trabajo: organizaciones sociales de la provincia vienen reclamando hace algún tiempo que Xstrata emplea trabajadores de fuera de Cotabambas y Apurímac y que según sus propias versiones no se cumplen los acuerdos en la materia.

Lo cierto es que estos conflictos expresan la fragilidad de los acuerdos logrados en la zona y las diversas estrategias de los actores. Para la empresa está claro que este tipo de acuerdos apuntaron a encontrar respaldo en por lo menos algunos sectores de la comunidad, mientras que para la comunidad es una manera de lograr beneficios en el corto plazo, con ingresos que están muy por encima del promedio en la zona. Sin embargo, ambos actores han venido postergando los temas de fondo, como es el caso de la reubicación de poblaciones y el diseño de lo que debería ser una posible coexistencia con una actividad como la minería que deberá encontrar mecanismos adecuados de inserción en una

46 GRADE: Derechos de propiedad sobre recursos naturales de comunidades campesinas en el contexto de operaciones mineras. Informe final. Noviembre, 2005.

47 De 25 a 50 soles diarios.

región compleja y que presenta una serie de desafíos.

### ***El fideicomiso de Las Bambas: ¿instrumento de apoyo o manzana de la discordia?***

Las discrepancias en torno de la gestión del Fondo de Fideicomiso han ocupado desde la transferencia del proyecto de Las Bambas parte central del debate y los cuestionamientos centrales. Las principales críticas han cuestionado el manejo del fideicomiso: la manera como se han aprobado los proyectos por el Consejo Ejecutivo del fondo; la falta de transparencia; la lentitud en la toma de decisiones y la no cabida a la participación de representantes de las comunidades en aquel. Originalmente, el Consejo Ejecutivo del fondo estuvo constituido por los alcaldes provinciales de las provincias de Grau y Cotabambas, y de los distritos de Challhuahuacho, Progreso y Collurqui, así como por los consejeros regionales de Grau y Cotabambas y los representantes de Xstrata Ag y Proinversión.

Más allá del Reglamento de Funcionamiento del Fideicomiso de Las Bambas, que fue aprobado en octubre de 2004, el manejo efectivo del Fondo terminó siendo controlado por Proinversión, entidad que alcanzó una influencia mayor que la de sus originales atribuciones, como resultado de una serie de factores: el control de los recursos financieros, las limitaciones de los actores regionales y locales para asumir una función de liderazgo y un escaso compromiso de otros organismos del Estado.

Rápidamente, las grandes expectativas y esperanzas puestas en el Fondo, como mecanismo para aportar al desarrollo económico y social de la zona de influencia de Las Bambas, sobre todo en la fase de exploración, se fueron frustrando. Por el contrario, el manejo del Fondo comenzó a ser objeto de constantes controversias y conflictos.

Los cuestionamientos a la gestión del fideicomiso dieron lugar a una serie de movilizaciones y paros. El 11 de octubre del año 2005, una movilización de comunidades de Cotabambas terminó con la designación de una delegación que visitó la ciudad de Lima, entrevistándose con autoridades del Ejecutivo y el Congreso de la República: el pedido central fue que se incorporaran representantes de las comunidades en el Consejo Ejecutivo del Fideicomiso.

En el caso de Grau, el 9 de febrero de 2006 se realizó un paro provincial: las autoridades provinciales y las federaciones de campesinos exigían la rendición de cuentas del fideicomiso, la contratación de mano de obra en la ejecución de los proyectos y el retiro de Proinversión del Consejo Ejecutivo.

A fin de intentar encontrar una solución al entrapamiento del fondo, el 13 de diciembre de 2006 se realizó una Asamblea de la Mesa de Minería y Desarrollo Regional de Apurímac (MMDRA), en la cual se acordó recomendar –mediante oficio dirigido a Proinversión y a la Presidencia de Consejo de Ministros (PCM)– la transferencia de todo lo actuado a un nuevo Consejo Ejecutivo, conformado por las nuevas autoridades electas que iniciaban funciones el 01 de enero de 2007. De esta manera y una vez culminado el proceso electoral regional y municipal, el Consejo Ejecutivo del Fideicomiso cambió de representantes. El entonces alcalde de Cotabambas, Darío Chauca Carrasco, asumió la presidencia del Consejo Ejecutivo del Fideicomiso.

Es importante destacar que en la reunión de Consejo Ejecutivo en diciembre de 2006, se tomó la decisión de incorporar al Gobierno Regional en esa instancia y se le asignó la vicepresidencia. La incorporación del Gobierno Regional en el Consejo Ejecutivo fue vista como positiva, en tanto el entonces presidente regional David Salazar manifestó su compromiso con una evaluación del Fondo Fideicomiso y la necesidad de reorientarlo en beneficio de las poblaciones de Grau y Cotabambas.

Pese a todos los intentos de reformar el manejo del Fondo, el malestar continuó y el 23 y 24 de julio de 2007 se realizó un paro provincial en Cotabambas, convocado por la Federación Provincial de Comunidades de Cotabambas. La medida de fuerza buscaba el retiro de Proinversión de la administración del Fondo de Fideicomiso. Cornelio Cahuana, secretario de la Federación Campesina de Cotabambas señaló que “los campesinos necesitan inversiones efectivas como canales de irrigación –e indicó que Proinversión– insiste en hacer otro tipo de obras”.

Posteriormente, en agosto, el Gobierno Regional de Apurímac inició una investigación sobre el uso de dichos recursos destinados a los proyectos

aprobados, y el Comité Ejecutivo del Fideicomiso acordó solicitar el retiro de Proinversión del Comité.

Como consecuencia de la paralización en Cotabambas, el Gobierno Regional aprobó un Acuerdo de Consejo Regional (N° 020-2007-CR-APURÍMAC), de fecha 02 de agosto de 2007, mediante el cual se estableció que en el plazo de 15 días hábiles se debía investigar e informar al Pleno de Consejo Regional sobre los recursos destinados por Proinversión en la implementación de proyectos que se vienen ejecutando en las provincias de Grau y Cotabambas con fondos del Fideicomiso Social del Proyecto Las Bambas.

El 14 de agosto de 2007 se realizó la reunión del Consejo Directivo del Fideicomiso en la que se acordó solicitar el retiro de Proinversión de las posiciones que ocupa en el Comité Ejecutivo y como fideicomitente del Fondo. Asimismo, en la citada reunión se ratificó a Xstrata como miembro del comité y se evaluaron algunas posibles soluciones que posteriormente fueron recogidas por el Ministerio de Energía y Minas.<sup>48</sup>

El 06 de septiembre del mismo año, una comisión de alto nivel encabezada por el Ministro de Energía y Minas, Juan Valdivia, viajó a Challhuahuacho para presentar la propuesta de un nuevo modelo de funcionamiento y manejo del fondo económico del Fideicomiso Social Las Bambas, así como para tratar el resto de temas vinculados a los reclamos del paro provincial del pasado 23 y 24 de julio. La propuesta de modificación del fideicomiso presentada por la comisión de alto nivel encabezada por el ministro de energía y minas, puede resumirse de la siguiente manera:

1. Modificación del número de miembros del Comité Ejecutivo: se sumarían dos representantes más, uno por las comunidades campesinas de Grau y otro por las comunidades campesinas de Cotabambas. El proceso de elección de estos representantes debe ser un acto público y observado por terceros.
2. Recomendaron que el Gobierno Regional de Apurímac solo conserve una de las dos posiciones que ocupa actualmente en el Consejo Ejecutivo, de tal manera que se tenga finalmente un Consejo Ejecutivo con un total de diez

<sup>48</sup> Estas soluciones posteriormente fueron recogidas por el MEM en su propuesta de setiembre.

asientos e igual número de votos.

3. Retiro del representante de Proinversión del Comité Ejecutivo y su reemplazo por un representante del Ministerio de Energía y Minas (MINEM).
4. Eliminación del Comité Técnico de Administración del Fideicomiso Las Bambas (COTAFIBA), debido a que por su composición representa una duplicación del Comité Ejecutivo y se ha convertido en un nivel intermedio de toma de decisiones que ha burocratizado y complicado innecesariamente el manejo del Fideicomiso.
5. Reducción de las competencias del Fideicomitente (Proinversión), de tal manera que solo se limite a autorizar (firmar) los desembolsos y luego pueda ejercer un papel de veedor/supervisor de la nueva gestión. El MINEM reemplaza a Proinversión en el Comité Ejecutivo y Proinversión cambia a todo el equipo humano involucrado en la gestión y administración de este Fideicomiso, pero conserva la posición de Fideicomitente.
6. Implementar rápidamente la Gerencia Técnica, contemplada en el organigrama aprobado en marzo de 2007 por el Comité Ejecutivo. Esta gerencia recibiría el encargo de identificar las necesidades y pedidos locales, convertirlos en proyectos, preparar los concursos, seleccionar a las contratistas, firmar los contratos y supervisar la ejecución de las obras; es decir, sería la entidad encargada de la parte medular del manejo del Fideicomiso.

Así, e  
Las e



necesariamente las demandas de las poblaciones de Grau y Cotabambas.

Esta situación ha motivado el creciente malestar e impaciencia

cambios.

an  
de  
se  
se  
os  
do  
ja

de la población beneficiaria por la lentitud en la ejecución de los proyectos, lo que ha representado una de las principales fuentes de conflictos y reclamos respecto al manejo del Fideicomiso".<sup>49</sup>

Durante 2009 y 2010, los fondos del fideicomiso se incrementaron debido a la ejecución de la opción de compra de Xstrata. De acuerdo con el contrato firmado con el Estado peruano, el fondo recibió aportes adicionales de Xstrata por un monto de US\$17,5 millones: US\$14,25 millones entregados en 2010 y US\$3,25 en 2009. Considerando el aporte inicial de US\$45,5 millones, más los aportes mencionados, el fondo ha manejado a la fecha un total de US\$63 millones.

Fuente: Reportes del Fideicomiso Social Las Bambas (2004-2008)/Oficina de Gestión Social MINEM (2009-2010)

Los temas que todavía deben ser trabajados y resueltos giran alrededor de la necesidad de construir liderazgos y capacidades en la región y en ambas provincias, que imprima una gestión transparente del Fondo y que al mismo tiempo sea solvente desde el punto de vista técnico. Todo indica que debería ser el Gobierno Regional de Apurímac el que asuma este rol, aunque para ello deberá superar las naturales desconfianzas que existen en la zona, sobre todo en las provincias de Grau y Cotabambas.

<sup>49</sup> Armando Mendoza, Pedro Francke y Edgardo Cruzado: Análisis, críticas y recomendaciones para mejorar el funcionamiento de los fondos sociales/fideicomisos mineros. CooperAcción. Mayo de 2008.

Algo se ha avanzado en los últimos años con la disposición de las autoridades regionales y posiciones que buscan conciliar intereses y expectativas. Una primera reflexión que surge a partir del accidentado manejo del Fideicomiso de Las Bambas –que puede hacerse extensible a los otros Fideicomisos sociales que han sido creados en los últimos años– es el estancamiento y retroceso del Estado en sus roles y obligaciones. Esta situación se expresa con claridad en la propuesta de transferir el rol de fideicomitente de Proinversión a las empresas mineras, así como las disposiciones del DL 996 que introduce el concepto de «Fondos Sociales» constituidos con recursos públicos, pero independizados del control y monitoreo del Estado: en el marco del DL 996 y su reglamento, el Consejo Ejecutivo del Fideicomiso decidió transformar su estructura legal y organización, y creó la Asociación Civil Fondo Social Las Bambas.

Ello, en la práctica, más allá de sus supuestas ventajas y atractivos, constituye una virtual privatización de recursos públicos, así como una abdicación –unilateral e inconsulta– de las responsabilidades y deberes del Estado.

Lo anterior establece un paralelismo con medidas similares tomadas por el gobierno aprista (2006-2011), tanto en relación a la minería (caso del «Aporte Voluntario», o la negociación de Cerro Verde II), como en relación a otros sectores –por ejemplo, la creación del FORSUR como ente encargado de la reconstrucción en Ica luego del sismo del año 2007–, donde se ha decidido que el Estado, en lugar de asumir y aplicar las atribuciones que le corresponden, se reduzca a ser comparsa de la iniciativa privada.

Esto tiene graves implicancias para el desarrollo de un orden y una institucionalidad para la minería y el país. La idea de un Estado que reasigna sus funciones y se opaca voluntariamente, va en contra de la construcción de capacidades ciudadanas y la reafirmación de derechos: sin un Estado que participe, regule y vigile, estableciendo parámetros claros, se alimenta un vacío de poder cuya ocupación puede dar lugar a conflictos, abusos y surgimiento de posiciones extremistas. Esta situación debe revertirse y comenzar a recuperar presencia para la autoridad del Estado que busque reflejar las grandes orientaciones de desarrollo, el respeto y los equilibrios económicos, sociales, culturales y ambientales.

### **Los últimos acontecimientos alrededor de Las Bambas: entre el EIA aprobado y una creciente incertidumbre**

En los últimos dos años, la empresa Xstrata ha informado en diferentes momentos que los trabajos de exploración han dado resultados que confirman la importancia del yacimiento minero. El programa de exploración comprendió la perforación de 100 000 metros en diferentes zonas, lo que confirmó la existencia de 508 millones de toneladas de cobre con una ley de 1,14% y una ley de corte de 0,5%. Esto representa un aumento del 69% de los recursos minerales en menos de un año. Además, los nuevos recursos confirman la presencia de molibdeno y oro.

Estos avances también motivaron que la empresa acelerara el proceso de adquisición de tierras y la posible reubicación de comunidades en nuevos predios. Diversos voceros de la empresa han realizado rondas de consultas sobre diferentes opciones de reasentamiento para la comunidad de Fuerabamba. Se anunciaron posibles zonas de reubicación en la región vecina del Cusco, en la provincia de Chumbivilcas.

Entre los últimos acontecimientos alrededor del proyecto de Las Bambas podemos citar:

- El anuncio de la empresa Xstrata de asumir definitivamente el proyecto con una inversión de 4200 millones de dólares.
- El acto de colocación de la primera piedra en el lugar en el que se reubicaría la comunidad de Fuerabamba, realizada en agosto de 2010 con la presencia del ministro de energía y minas.
- La presentación de su Estudio de Impacto Ambiental, el 14 de mayo de 2010 en Lima y en audiencia pública en Challhuahuacho el 15 de julio y su posterior aprobación.
- La transferencia oficial del megaproyecto Las Bambas a Xstrata, el 2 de septiembre de 2010.

Uno de los temas que sigue siendo materia de evaluación y preocupación en la zona es el ambiental. Esta situación quedó en evidencia por la multa que el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minas (OSINERGMIN) impuso a Xstrata<sup>50</sup>, por una infracción grave contra el Reglamento Ambiental para las Actividades de Exploración Minera en los trabajos que realiza en Las Bambas, en la zona Jahuapaya, Ferrobamba. Según el informe, en junio de 2007 se produjo una filtración de lodos de perforación hacia una labor antigua, de la cual los pobladores de Jahuapaya canalizan agua a través de tuberías para su consumo. Según el informe de OSINERGMIN, la empresa incumplió con la correcta instalación y funcionamiento de la maquinaria y los procesos dentro de la plataforma de perforación para asegurar la protección de las condiciones ambientales y la prevención de cualquier acontecimiento que pudiera afectarlas. Además, en las perforaciones que dieron origen a la filtración de lodos se utilizaron aditivos distintos de los contemplados en la Evaluación Ambiental del proyecto.

La preocupación sobre la temática ambiental se ha acrecentado luego de la presentación del Estudio de Impacto Ambiental (EIA). El EIA del proyecto Las Bambas ha recibido numerosas y serias observaciones de organizaciones de la sociedad civil. Entre las principales hay que mencionar:

- No contar con un estudio que analice la calidad de los suelos en relación al contenido metálico.
- No haber caracterizado las zonas de reservas de agua como son las lagunas y bofedales.
- No haber realizado un estudio de los impactos a nivel de cuenca.
- No haber evaluado el impacto que causará el movimiento y tráfico de vehículos en las zonas de construcción del mineroducto.

Un elemento clave de preocupación es la construcción de un mineroducto que unirá las operaciones mineras de Las Bambas en Apurímac y Antapaccay en Cusco. El paso del mineroducto por los 206 km programados requerirá la obtención de un derecho de vía de parte de las comunidades que se encuentren

<sup>50</sup> La multa fue impuesta el 16 de junio de 2007.

“en su camino”. El mineroducto va a cruzar cinco cuencas: la de Santo Tomás, Velille, Qquero, Salado y Apurímac. Esto significa que 17 ríos, en ambas regiones, van a ser atravesados por el ducto, además de varias lagunas que son importantes reservas de agua para las comunidades campesinas.

Por esta razón es importante señalar que, según el propio EIA, Las Bambas es un proyecto que trasciende la región Apurímac y también tendrá influencia en Cusco, debido al proyectado mineroducto.

En este sentido, los procesos de negociación deberán ser muy rigurosos y respetuosos de los derechos de las comunidades. Además, la empresa debe tomar todas las previsiones del caso para evitar incidentes ambientales<sup>51</sup> que puedan afectar a las poblaciones asentadas en los territorios que recorrerá este mineroducto, así como las poblaciones debajo de las cuencas que se vean impactadas. La incorporación de un enfoque de cuenca en el EIA es fundamental para minimizar los impactos que se puedan generar en las fuentes de agua. Otro tema relevante es que estas poblaciones deben recibir toda la información sobre la construcción e impactos de esta obra.

La transferencia definitiva del proyecto minero Las Bambas a la suiza Xstrata ha sido calificada como el “contrato del siglo” por el entonces Presidente de la República Alan García. ¿Es acaso el mejor contrato al que se podría haber aspirado? ¿Qué aspectos deben ser considerados para que Las Bambas pueda aportar al desarrollo de la región surandina del Perú?

Se siguen dando cifras exorbitantes sobre los recursos que va a generar el proyecto Las Bambas, así como los demás proyectos en cartera para la región Apurímac. Los cálculos indican que el monto que se recibiría por concepto de canon ascendería a 300 millones de soles, por ejemplo. Si bien estas cifras son sumamente atractivas, sigue sin tenerse en cuenta que el avance de cualquier proyecto depende del clima social en que se desarrolle y de la manera como

<sup>51</sup> Las roturas y accidentes con este tipo de ductos son frecuentes, como lo demuestra el caso de la mina Bajo La Alumbra, que opera Xstrata en Argentina. Ver, por ejemplo, “Catamarca: otro derrame en la mina de Bajo La Alumbra”, diario Clarín, 21 de agosto de 2007, Buenos Aires, Argentina.

<http://edant.clarin.com/diario/2007/08/21/sociedad/s-02801.htm>

se aborden los temas ambientales. Un escenario de alta conflictividad social y ambiental posterga los proyectos y dificulta su ejecución.

Los resultados electorales de noviembre de 2010 configuraron un nuevo mapa de autoridades en varias provincias de Apurímac. En el distrito de Challhuahuacho, ha resultado ganador el Movimiento Regional Poder Popular Andino, liderado por Odilón Huanaco Condori, joven dirigente campesino con una larga trayectoria como dirigente en la Federación Distrital de Comunidades Campesinas.

Durante la campaña electoral, Odilón Huanaco ha presentado diversas propuestas en relación a la educación, salud, agricultura, infraestructura vial y sobre el rol de la minería en el distrito. El flamante alcalde ha manifestado explícitamente que el desarrollo del proyecto Las Bambas representa una oportunidad para mejorar las condiciones de vida en el distrito, pero que al mismo tiempo representa enormes retos.

Sobre la relación de la nueva administración municipal con Xstrata, ha planteado conformar una Mesa de Desarrollo Local donde participarían el municipio distrital, la empresa minera, organizaciones sociales representativas, comunidades campesinas e instituciones públicas y privadas establecidas en el distrito. Los temas por tratar serían los relacionados con el empleo local y el desarrollo de programas para prevenir los impactos ambientales y sociales de la actividad minera.

Algunos temas adicionales son el diseño e implementación de medidas para enfrentar el crecimiento exponencial del movimiento comercial y la oferta laboral, planificar el crecimiento urbano (sobre todo de la capital del distrito) debido a la migración masiva. También están las demandas de servicios sociales; vigilar los compromisos sociales asumidos por la empresa, la ejecución de diversos



proyectos de parte de instituciones como el Fondo Social Las Bambas<sup>52</sup>, Chaninchasun; vigilar y monitorear los estándares ambientales que deberá cumplir la empresa, y generar capacidades en los municipios que recibirán importantes recursos en el futuro por canon y regalías.

Por otro lado, a fines de octubre de 2010, la minera canadiense First Quantum Minerals anunció la compra de Antares Minerals por aproximadamente US\$453 millones, obteniendo así el 100% del proyecto Haquira, adyacente al proyecto Las Bambas. Esta transacción revela un importante interés de los inversores en la región de Apurímac, lo que hará que todas las empresas mineras de la región mejoren sus posibilidades de acceso al financiamiento. Además, First Quantum ya habló de una “sinergia de infraestructura” con Xstrata y otras empresas. Es posible, por lo tanto, que aumente la presión de la industria minera sobre territorios comunales en Apurímac en el corto plazo.

First Quantum se presenta como una empresa con antecedentes preocupantes, ya que ha sido vinculada a temas de vulneración de derechos humanos en el continente africano. Por este motivo, las autoridades deben ser muy rigurosas al momento de evaluar los estudios que presente y exigirle que incorpore un enfoque de respeto de derechos y transparencia en sus políticas, además de un estricto cumplimiento de la normativa nacional.

Todos estos hechos plantean un enorme desafío para las nuevas autoridades, que deberán establecer una agenda de trabajo regional que implique el respeto de los derechos de las comunidades, el cumplimiento estricto de los estándares ambientales, la ejecución eficiente de los recursos que provengan de la actividad minera que apunte al desarrollo sostenible de las poblaciones. Estos son algunos

<sup>52</sup> <http://www.fosbam.org>

de los temas que deberán ser abordados por las nuevas autoridades electas en Apurímac y las organizaciones sociales de la región.

## Los retos para el futuro en la región Apurímac

### Los instrumentos para manejar la dimensión territorial del desarrollo en Apurímac

La revisión de una serie de indicadores permite identificar los procesos de transformación que se vienen produciendo en el territorio de Apurímac. Entre los principales aspectos podemos señalar:

- Como se ha mencionado, y a diferencia de la tendencia nacional, Apurímac sigue siendo una región predominantemente rural, lo que le da una particularidad importante que debe ser tomada en cuenta en el análisis. Además, la predominancia del espacio rural en la provincia se expresa en la presencia importante de comunidades campesinas que controlan la mayor parte del territorio rural de la región.
- El avance sostenido de la minería en varias de las provincias apurimeñas representa la casi segura entrada masiva y abrupta de actores y actividades extraterritoriales que van a romper los equilibrios económicos, sociales, culturales y ambientales de la región.
- Se presentan dos tipos de amenazas de desplazamientos que deben ser abordados: el de la propiedad comunal (y sus pobladores) a favor de la propiedad minera y, por otro lado, el de las actividades económicas tradicionales de la región (agricultura y ganadería) por el avance de la minería.
- A la llegada de las empresas y la actividad minera se le agregan los flujos migratorios que ya se vienen dando: pobladores de diferentes zonas del país, atraídos por el empleo minero ofrecido o las posibilidades de expansión de

actividades conexas como las comerciales, llegan a varias de las provincias de Apurímac. Los procesos de transformación de algunas localidades comienzan a ser visibles: es el caso del distrito de Challhuahuacho, en la provincia de Cotabambas, vecino a las operaciones del proyecto Las Bambas, que vive un crecimiento de actividades comerciales acompañado del encarecimiento del costo de vida.

- La situación se vuelve aun más compleja debido a la débil presencia del Estado y la ausencia de una institucionalidad adecuada local y regional que permita abordar los procesos en curso y generar nuevos equilibrios.

En medio de estos procesos de transformación, las autoridades regionales, algunas autoridades municipales y diversos espacios de la sociedad civil de Apurímac, vienen realizando esfuerzos para generar iniciativas que se expresan, por ejemplo, en el desarrollo de instrumentos para manejar la dimensión territorial del desarrollo en Apurímac en el nuevo contexto.

La siguiente tabla-resumen muestra los instrumentos que se han desarrollado en la región, así como el estado en el que se encuentran dichos planes:

<b>Esfuerzos sostenidos de planificación con carácter territorial</b>	
<b>Estudio</b>	<b>Avances</b>
<b>Plan de Desarrollo Concertado</b>	Elaborado al 2021
<b>Estudios de Diagnóstico y Zonificación (EDZ)</b>	Elaborado, falta actualizar las provincias de Chincheros, Aymaraes y Cotabambas.
<b>Estudio de Zonificación Ecológica y Económica ZEE de Apurímac</b>	En proceso, por culminar.
<b>Plan Maestro del Santuario Nacional Ampay</b>	Desactualizado
<b>Plan Regional de Prevención y Atención de Desastres</b>	Elaborado

Elaboración: CooperAcción

A continuación, presentamos un breve informe sobre los avances y la situación en que se encuentran:

### Plan de Desarrollo Concertado (PDC):

La región Apurímac actualizó su Plan de Desarrollo Concertado (PDC) y fue aprobado bajo **Ordenanza Regional 056-2010-CR-Apurímac**. Este plan 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 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 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 de desarrollo construida por los actores en el PDC señala que:

Apurímac al 2021 es una región integrada y descentralizada, con una sola identidad regional andina y moderna surgida del diálogo intercultural de sus pueblos, quienes han alcanzado unidad para construir su desarrollo basado en una economía competitiva desde su producción agroecológica, pecuaria, de sus potenciales turísticas y el uso responsable de sus recursos naturales, en una sociedad con paz y buen gobierno, justa y solidaria, que promueve el desarrollo humano sostenible (Gobierno Regional Apurímac, 2010).

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

Aunque el diagnóstico del PDC describe el contexto minero, la visión de desarrollo no hace mayores precisiones al respecto, pese al rol gravitante que, como hemos visto, va teniendo esta actividad. Lo cierto es que la actividad minera es vista con desconfianza,

siendo identificada al mismo tiempo como una oportunidad y una amenaza. Por el lado de las oportunidades aparecen el acceso a recursos futuros vías canon, regalías y otros ingresos adicionales y los empleos que se espera se puedan generar. En cambio, entre los principales temas de preocupación están los relacionados con los problemas de contaminación y diversos impactos y la disputa por el control de recursos escasos, como las tierras y el agua. En reto para el PDC es generar las estrategias regionales que permitan encontrar los equilibrios entre las oportunidades y amenazas.

### Estudios de diagnóstico y zonificación

En la región Apurímac se han desarrollado los Estudios de Diagnósticos y Zonificación (EDZ), instrumentos de carácter orientador del proceso de demarcación. Los estudios han sido desarrollados a nivel provincial y cuentan con resolución jefatural otorgada por la Dirección Técnica de Demarcación Territorial de la Presidencia del Consejo de Ministros, en donde se resuelve su aprobación, según las siguientes resoluciones:

- Abancay, aprobado por Resolución Jefatural N° 003-2006-PCM/DNDT.
- Andahuaylas, Resolución Jefatural: 006-2009-PCM/DNTDT.
- Grau, Resolución Jefatural: 010-2009-PCM/DNTDT.
- Cotabambas, Resolución Jefatural: 005-2009-PCM/DNTDT

Estos EDZ provinciales dan cuenta de la existencia de claros desequilibrios territoriales entre las principales ciudades y el resto de centros poblados de la región en la totalidad de provincias. Señalan, a la vez, problemas de configuración territorial en las propias provincias, y problemas de articulación y débil estructuración. Presentan también propuestas de reestructuración territorial y poblacional, que culminan en la presentación de las “Unidades de zonificación para el tratamiento de las acciones de demarcación”.

Del análisis técnico desarrollado se desprende la necesidad de un replanteamiento de la organización político-administrativa al interior de la región. Apurímac sigue siendo una región fragmentada que debe construir mecanismos correctivos. Otro producto desarrollado por la EDZ es la definición de centros funcionales y unidades de integración territorial, insumos importantes que deberán ser

aprovechados durante el desarrollo de los procesos de Zonificación Económica y Ecológica y el Ordenamiento Territorial.

### Avances en materia de Zonificación Ecológica y Económica

En el caso de la región Apurímac se viene finalizando un proceso de Zonificación Económica y Ecológica a nivel de mesozonificación. El 09 de junio del año 2006, mediante Ordenanza Regional N° 049-2006-CR-Apurímac, el Consejo Regional del Gobierno Regional de Apurímac creó el Grupo Técnico de Zonificación Ecológica y Económica. En los considerandos de la ordenanza se señala que:

la información sobre las potencialidades y limitaciones del territorio de Apurímac es escasa y dispersa, por lo que el Gobierno Regional de Apurímac, en el marco de su Plan Estratégico Concertado de Desarrollo de Mediano Plazo (2004-2006), ha priorizado la ejecución del Proyecto Zonificación Económica y Ecológica, como base inicial para lograr los objetivos estratégicos de ordenar el territorio, así como aprovechar los recursos naturales en forma racional.

Entre los principales avances del proceso se puede señalar que el Gobierno Regional de Apurímac ha cumplido con enviar al Ministerio del Ambiente los siguientes instrumentos e informes de actividades realizadas:

- Mapas de pendientes, fisiográfico, hidrológicos, de zonas de vida, de subcuencas, de cobertura vegetal, agrostológico, climático, geodinámico, socioeconómico, turístico, de uso de suelos, de capacidad de uso mayor, de taxonomía de suelos, de distribución pecuaria, de actitud de riego, de flujos económicos, de áreas naturales protegidas, de calidad de agua, de isotermas, de isoyetas.-
- Se ha realizado un “Taller de 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 enero del año 2009 se presentó el avance financiero y físico del proyecto de Zonificación Económica y Ecológica.
- En octubre del año 2010, el gobierno regional de Apurímac reportó

encontrarse en la fase de evaluación, análisis y modelamiento.

- 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 sido 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.

Por otro lado, al interior del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP DGPM-MEF), al año 2009, la región contaba con la viabilidad del proyecto de “Fortalecimiento de Capacidades e Implementación de la Oficina de Catastro y Ordenamiento Territorial de la Municipalidad Provincial de Andahuaylas, del Distrito y Provincia de Andahuaylas-Apurímac”, con código N° 103479. Según el Ministerio del Ambiente, este proceso tendría un avance del 90%, habiéndose destinado un financiamiento de S/.709 024.00.

A la fecha, se han realizado presentaciones locales sobre los resultados preliminares del estudio, pero este no se encuentra concluido, pues estaría aún en fase de validación, por lo que los resultados finales no son públicos. Es importante recordar que la ZEE es parte de un proceso de ordenamiento territorial, que una vez validado, el gobierno regional debe continuar trabajando con el Plan de Ordenamiento Territorial.

Una vez validada la ZEE, deberá 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. Es estratégico que los proyectos evaluados en el Presupuesto Participativo sean analizados en el marco de los resultados de la ZEE y se califiquen con los porcentajes más altos las propuestas que concuerden con la zonificación, descartando las propuestas que no sean compatibles.

### Plan Maestro del Santuario Nacional Ampay

En la región de Apurímac existe un área protegida de importancia nacional que

forma parte del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SINANPE), en la categoría de Santuario Nacional. El Santuario de Ampay fue creado en el año 1987 bajo Decreto Supremo N° 042-87-AG. Se localiza en la provincia de Abancay, y protege el nevado de Ampay, cabeceras de quebradas, ambientes de bosque de neblina, pajonal de puna y cuerpos de agua.

El Decreto Supremo señala que: “El establecimiento del mencionado Santuario Nacional contribuirá a proteger los recursos suelo y agua dentro de la cuenca hidrográfica del río Pachachaca, garantizando la estabilidad de las tierras y el normal aprovisionamiento de agua para los asentamientos humanos y el desarrollo agrario de la parte baja de la cuenca”.

El Plan Maestro del área protegida es el documento de planificación de más alto nivel con que cuenta un Área Natural Protegida. En dicho plan se define la zonificación del área, con la que se regulan los diferentes usos que buscan evitar conflictos en la utilización del suelo.

En el caso del Santuario Nacional de Ampay, el Plan Maestro caducó el año 2008, situación que pone en peligro la gestión y protección del área. En la actualidad, se presentan diversos conflictos en el uso de suelos. Por ejemplo, actualmente existen 800 hectáreas ocupadas por derechos mineros que se superponen con el área de amortiguamiento del Santuario. La mayoría de estos derechos mineros fueron otorgados entre los años 2008 y 2010, luego de la caducidad del Plan Maestro como se muestra en la siguiente tabla:

**Tabla de concesiones mineras en el área de amortiguamiento del Santuario Nacional de Ampay**

CÓDIGO	CONCESIÓN	TITULAR DE CONCESIÓN MINERA	NATURALIDAD	FECHA DE DENUNCIO	HECTÁREAS	DECRETO	DISTRITO
040009706	ALBORADA 2006	CAMILO VALENZUELA PELAYO	M	2006-09-20 00:00	100	D.M. Titulado D.L. 708	TAMBURCO
530001808	JUASO I	WILMER ALEXSANDRO SOTO HUAMANÍ	M	2008-06-25 00:00	300	D.M. Titulado D.L. 708	TAMBURCO
010303109	BENIGNA 2009	JIMENA ALEXANDRA CHÁVEZ LINARES	M	2009-12-09 00:00	200	D.M. en Trámite D.L. 708	TAMBURCO
530000210	ANTAPA	RAMOT ERASMO ELGUERA SÁNCHEZ	N	2010-01-14 00:00	100	D.M. en Trámite D.L. 708	ABANCAY
530002810	MINA BENIGNA 2010	JIMENA ALEXANDRA CHÁVEZ LINARES	M	2010-05-26 00:00	100	D.M. en Trámite D.L. 708	SAN PEDRO DE CACHORA

Fuente: INGEMMET, noviembre de 2010  
Elaboración: CooperAcción

### Plan Regional de Prevención y Atención de Desastres 2005-2015

Por sus características geográficas, geológicas y climáticas, la región Apurímac se encuentra expuesta a la ocurrencia de diversos tipos de peligros: de geodinámica externa como derrumbes, deslizamientos, erosión, etc.; de geodinámica interna como sismos; y peligros climáticos como las sequías, heladas, inundaciones, vientos, entre otros. Se señala también la presencia de peligros tecnológicos y de contaminación ambiental.

El Plan Regional de Prevención y Atención de Desastres identifica a las poblaciones más pobres o con menor desarrollo como las más vulnerables. Define también los lineamientos para la política regional de prevención de riesgos. En concordancia con las políticas a nivel nacional se busca: “optimizar la gestión de desastres a nivel Regional, incorporar el concepto de prevención en el proceso del desarrollo y lograr un sistema integrado, ordenado, eficiente y descentralizado con participación de las autoridades y población en general, eliminando o reduciendo las pérdidas de vidas, bienes materiales y por ende el impacto socio económico”. Para ello, se definen una serie de estrategias de intervención como:

- Fomentar la estimación de riesgos a consecuencia de los peligros naturales y antrópicos.
- Impulsar las actividades de prevención y reducción de riesgos.
- Fomentar la incorporación del concepto de prevención en la planificación del desarrollo.
- Mejorar y optimizar los sistemas de comunicación y alerta temprana.
- Fomentar la participación y capacitación comunitaria para la prevención de desastres.
- Optimizar la respuesta a las emergencias y desastres.
- Fomentar el fortalecimiento institucional.

El plan desarrolla una estimación final de riesgos, identificando para cada provincia de la región los peligros, riesgos y vulnerabilidades. En las provincias de Grau y Cotabambas se registra riesgo de contaminación ambiental debido al creciente desarrollo de la actividad minera y la existencia de relaves y pasivos ambientales mineros (PAM) que no han sido solucionados. Como se puede apreciar en el siguiente cuadro, el último inventario de pasivos mineros trabajado a nivel nacional identifica 139 PAM en toda la región Apurímac.

Las acciones propuestas en el plan regional se refieren principalmente a la elaboración de estudios y al desarrollo de planes y programas a nivel local, para la prevención y mitigación de riesgos. Estas propuestas, por el momento, son de carácter general y no llegan a señalar algún tipo de intervención específica necesaria para la reducción de peligros o vulnerabilidad.

### Otros planes sectoriales

A nivel regional se han desarrollado también diversos planes de carácter sectorial como el Plan Vial Participativo de la provincia de Cotabambas, elaborado por Provías Rural en 2005 (Ministerio de Transportes y Comunicaciones). Además, en el año 2006 se desarrolló el Plan Estratégico Regional de Exportación que traza lineamientos estratégicos para potenciar la competitividad regional y su vinculación con mercados externos.

Si bien estos instrumentos son de carácter sectorial, encuentran diversos aspectos que los conectan. Como se ha mencionado, el aporte de Apurímac al Producto Bruto Interno (PBI) del país, ha sido reducido y la economía regional depende principalmente de una actividad agropecuaria que tiene por el momento serias limitaciones para conectarse con escalas económicas mayores. Por lo tanto, lograr una mayor competitividad regional requerirá no solo del desarrollo productivo de la región, sino también de una mayor articulación territorial –de todas sus provincias– y de una adecuada conectividad con las regiones vecinas y a nivel nacional.

### ***Los contrapesos democráticos y la agenda legítima frente al tema minero en Apurímac***

Luego de casi 20 años de expansión minera en el país se comprueba que Apurímac aparece como una zona priorizada por las grandes inversiones mineras. La gran interrogante es si en esta región se volverán a repetir los mismos errores y problemas que están en la base de los numerosos conflictos que se han producido en los últimos años en otras zonas del país y que afectan los derechos de las poblaciones, principalmente de las comunidades rurales. En esta primera fase de expansión minera en Apurímac, caracterizada sobre todo por el avance y entrega de concesiones, la exploración y la construcción de megaproyectos como el de Las Bambas, ya se pueden identificar algunos problemas que pueden agravarse en la etapa del inicio de la producción de los diferentes proyectos.

Uno de los primeros aspectos es la débil presencia del Estado que es notoria en casi todas las provincias de Apurímac y que da lugar a una predominante relación bilateral entre las empresas mineras y las poblaciones locales. Esto pasa sobre todo en provincias como Cotabambas, Grau y Aymaraes que es donde se registra un mayor avance de la minería.

Así, pues, como ha sido mencionado, una primera reflexión que surge a partir del caso de Las Bambas, es el estancamiento y retroceso del Estado en sus roles y obligaciones, que se ha expresado con toda claridad en la propuesta de transferir el rol de fideicomitente a las empresas mineras: los “Fondos Sociales” constituidos con recursos públicos, pero independizados del control y monitoreo

del Estado.

En la práctica, ello constituye una virtual privatización de recursos públicos, así como una abdicación –unilateral e inconsulta– de las responsabilidades y deberes del Estado. Esto tiene graves implicancias para el desarrollo de un orden y una institucionalidad para la minería y el país.

La idea de un Estado que reasigna sus funciones y se opaca voluntariamente, va en contra de la construcción de capacidades ciudadanas y la reafirmación de derechos, pues sin un Estado que participe, regule y vigile, estableciendo parámetros claros, se alimenta un vacío de poder cuya ocupación siempre va a recaer en los actores más fuertes, con mayores recursos y capacidades.

El fortalecimiento de la institucionalidad pública demanda que la obtención de la licencia social sea parte de los objetivos de los planes concertados de desarrollo a nivel regional, provincial y distrital. En el caso contrario, en que las actividades extractivas no son sostenibles socialmente, deberá definirse una zonificación económica y ecológica como parte de los planes que niegue el permiso de realizar actividades mineras. Las actividades y proyectos necesarios para obtener esa licencia, tanto del Estado como de las empresas, deben inscribirse dentro de esos planes concertados y de los presupuestos participativos. La institucionalidad propia para tomar esas decisiones es la misma que está definida en las leyes orgánicas de gobiernos regionales y municipalidades, sus Consejos de Coordinación (regional y local).

El diseño, estudios de factibilidad, ejecución y supervisión de las actividades y proyectos necesarios para la licencia social que sean parte de una responsabilidad del Estado deberán ser ejecutados por las instituciones públicas que tienen las competencias sectoriales y territoriales respectivas, sean estos gobiernos regionales, municipalidades, ministerios u organismos públicos descentralizados.

En los casos en que las municipalidades u otros organismos no tengan la capacidad para ejecutar las actividades y proyectos, en un entorno de incremento sustancial de sus recursos por la presencia de las empresas mineras, se debe

considerar el fortalecimiento de sus capacidades como un proyecto prioritario. Temporalmente, organismos como Foncodes o Provías Descentralizado podrían apoyar en la elaboración de diseños, estudios, contrataciones y supervisión. Asimismo, paralelamente se debe desarrollar un programa que permita a dichos organismos afrontar de manera más eficaz las transformaciones necesarias.

La baja densidad del Estado peruano en regiones como Apurímac es un tema que debe ser abordado y que merece niveles de coordinación entre instancias nacionales, regionales y locales. En Apurímac se anuncia una gran lista de nuevos proyectos mineros. ¿Es posible que la minería crezca en esta región a las tasas que las empresas pretenden?

En el contexto actual cabe hablar de prudencia. No parece lógico pensar en nuevas fases de expansión minera, como ocurrió en la década del 90, sin que las tensiones se agudicen. La estrategia expansiva de la minería metálica enfrenta fuertes resistencias sociales y serios cuestionamientos. Los indicadores que saltan a la vista son el número e intensidad de los propios conflictos, los graves problemas ambientales, la disputa por recursos escasos, como el agua y las tierras agrícolas, los derechos de las poblaciones que son afectados, entre otros. De esta manera, se cuestiona la sostenibilidad de la estrategia de expansión ilimitada de la minería.

¿Cómo abordar estos temas en una región como Apurímac? Cabe señalar que lo ocurrido hasta el momento en esta región calza muy bien con las características de un extractivismo que se convertirá en profundamente depredador: expansión agresiva de la minería en sus diferentes etapas, actividades impuestas y por lo general excluyentes, pasivos ambientales en los territorios, vulneración de derechos de poblaciones enteras, desplazamientos de comunidades –como ya ocurre con algunas comunidades campesinas de Apurímac–, conflictos en ascenso, entre otros aspectos.

Superar el escenario de un extractivismo minero depredador implica varios retos. Uno de ellos es la construcción de nuevos equilibrios o indicadores de sostenibilidad en lo social, lo ambiental, lo económico, tomando también en cuenta aspectos culturales que proponen, por ejemplo, las comunidades locales.

¿Cómo se cubren los evidentes déficits de regulación pública que cada día son más notorios y que son reemplazados agresivamente por los mecanismos voluntarios o de autoregulación privada que implementan las propias empresas? ¿Cómo se superan las brechas de gobernabilidad?

La evolución de la minería y la de los propios conflictos muestran serios problemas de gobernanza y la carencia de una institucionalidad adecuada que pueda regular la actividad. El conjunto de instituciones vinculadas a la gestión ambiental y de la minería no cuentan por el momento ni con las capacidades ni con las herramientas para transformar los conflictos y convertirlos en una oportunidad.

Un primer desafío en una etapa de tránsito es que el Estado recupere presencia en las zonas de influencia de la actividad minera, como es el caso de Apurímac, con una institucionalidad democrática que tenga una real capacidad para manejar la dimensión social y ambiental de los conflictos. Esto implica, por ejemplo, revisar el papel que han desempeñado diferentes dependencias estatales vinculadas con la problemática minera.

El Estado no ha cumplido con sus funciones no solo por la ausencia de voluntad política, sino también por su propia debilidad estructural, la carencia de competencias, capacidades y herramientas. El fortalecimiento de la gestión pública vinculada a la actividad minera es un aspecto determinante para la construcción de un nuevo escenario de gestión equilibrada e independiente. Es solo de esta manera que los organismos del Estado peruano, nacionales y regionales, encargados de la gestión minera, podrán recuperar la confianza de las poblaciones y apostar por una actuación neutral.

Una etapa de transición implica quebrar el actual escenario de predominio de los mecanismos de autorregulación privada que se perciben en Apurímac. El desarrollo de estos mecanismos voluntarios o de autorregulación, si bien reconocen ciertas externalidades negativas como consecuencia de sus actividades, proponen que sean controladas por las propias empresas, sin la necesidad de crear nuevos instrumentos de regulación pública. Esto definitivamente plantea un debate de fondo entre la autorregulación privada y

la regulación pública. Sin embargo, debe quedar claramente establecido que los mecanismos voluntarios de las empresas no pueden ser vistos como una alternativa a la regulación pública y la necesaria participación y el control social de los procesos.

¿Cuáles son algunas pistas para fortalecer la gobernanza en un escenario de fortalecimiento de contrapesos democráticos frente a la expansión minera en Apurímac?

– Fortalecimiento del pilar ambiental desde el ámbito regional que se proyecte a las regiones. El propio Banco Mundial reconoce que los programas de reforma estructural que se han implementado en países como el Perú han tenido como efecto el debilitamiento de las normas ambientales. Por lo tanto, un objetivo claro es contar con una autoridad ambiental autónoma, que sea eficiente, que recupere credibilidad en la actuación pública y que asegure la supervisión e implementación de instrumentos rigurosos para la protección ambiental. Ello significa que la gestión ambiental de la actividad minera y la aprobación de los Estudios de Impacto Ambiental, y en general de las certificaciones, no dependan, como sucede actualmente, del Ministerio de Energía y Minas, entidad que tiene al mismo tiempo la misión de promover las inversiones en minería. Por ejemplo, es urgente que el Ministerio del Ambiente y las instancias de evaluación y fiscalización ambiental cuenten con facultades de certificación y que articulen sus acciones con los gobiernos regionales y locales, más aún en zonas de expansión de la actividad minera como sucede en Apurímac.

– Una nueva gestión ambiental para la minería también implica el fortalecimiento de las capacidades de prevención de impactos, tanto desde el inicio como hasta la etapa del cierre de los proyectos, ya que se busca impedir que el legado de pasivos ambientales aumente. Implica también que se promuevan evaluaciones integradas; que se desarrollen guías metodológicas rigurosas; que se incorporen nuevos instrumentos para el ordenamiento territorial y la zonificación económica y ecológica; y que se exija una mayor calidad en los estudios de impactos ambientales de acuerdo con los mejores estándares internacionales.

- Los casos de conflictos emblemáticos muestran que los estudios de impacto ambiental no reúnen requisitos mínimos y no responden a estándares internacionales. Los estudios de Impacto Ambiental como el de Las Bambas y otros, plantean serios cuestionamientos que no son evaluados adecuadamente y, pese a ello, son aprobados. Por otro lado, los recursos financieros para hacer frente a costos ambientales potenciales deberían estar asegurados en fondos intangibles. Adicionalmente, usando el principio de precaución, una política ambiental eficiente debería prohibir el uso de tecnologías de alto riesgo.
- En el mismo sentido, en regiones como Apurímac se deben crear y fortalecer verdaderas autoridades ambientales regionales que tengan capacidades, competencias y recursos para una actuación efectiva y sean el eslabón que se vincule con la autoridad ambiental nacional. Solo así se logrará una efectiva gobernanza ambiental descentralizada.
- Una nueva gestión de la dimensión territorial de la actividad minera en el país que incorpore evaluaciones mínimas antes de la entrega de las concesiones y de las autorizaciones de exploraciones. Apurímac es un buen ejemplo de procesos de expansión de concesiones sin mecanismos de información adecuados y que afectan los niveles de planificación y el uso sostenible del territorio, sobre todo en zonas rurales. Ello significa romper las dinámicas actuales, caracterizadas por políticas verticales, centralistas, carentes de información oportuna y adecuada. Se deben fortalecer las tendencias que buscan ordenar y planificar el uso sostenible del territorio, zonificando desde un punto de vista económico y ecológico, y buscando generar equilibrios ambientales y sociales.
- La puesta en marcha de procesos de consulta previa, libre e informada, que superen las evidentes restricciones actuales. Contar con verdaderos procesos de consulta implica ir más allá de los mecanismos voluntarios o de autorregulación que han caracterizado la toma de decisiones sobre los proyectos mineros. Significa construir relaciones simétricas, en las que fluya toda la información relevante para que se puedan tomar las mejores decisiones. Deben ser procesos oportunos para que puedan influir en la toma

de decisiones, así como consecuencia de diálogos interculturales.

- La reciente aprobación de la Ley de Consulta Previa en el Perú es una oportunidad que debe ser aprovechada y se espera que sea reglamentada adecuadamente para su implementación inmediata. La consulta puede y debe implicar: acuerdo, diálogo democrático intenso entre el Estado, las comunidades y las empresas; desarrollo de capacidades, aprendizajes, etc. Hay todo un paquete que debe ser tomado de manera integral para integrar a las comunidades y, por supuesto, para el beneficio de regiones como Apurímac. En ese paquete está la posibilidad de que el país y las poblaciones indígenas involucradas decidan cuándo y bajo qué condiciones nos conviene que haya minería; cuándo le conviene al país que un determinado ecosistema sea preservado; cuándo y de qué forma conviene una determinada obra de infraestructura, etc. Todo esto implica un diálogo intenso que ayudará a fortalecer las prácticas democráticas y que terminará definiendo un clima más favorable para todos, incluidos los inversionistas.
- Acompañando al instrumento de consulta, se necesita crear un mecanismo efectivo para la recepción y atención de las quejas de las comunidades, autoridades locales y otros actores de las zonas de influencia de la actividad minera. En regiones vecinas ya se están organizando oficinas de conflictos, como es el caso de Ayacucho. La ausencia de mecanismos efectivos para la transformación de conflictos relacionados con la minería ha provocado que la intervención de las autoridades competentes se dé por lo general a destiempo, sin estrategias y capacidades adecuadas. Además, las competencias de diferentes autoridades estatales no han sido claramente delimitadas: el Ministerio de Energía y Minas, el Ministerio del Ambiente y la Defensoría del Pueblo, no han desarrollado estrategias articuladas y en muchos casos han terminado compitiendo, mostrando ineficacia en el manejo de los conflictos relacionados con la minería que se presentan en las regiones.
- Si bien los conflictos en las zonas de influencia de la actividad minera involucran a poblaciones diversas, se debe precisar que las comunidades rurales, como en el caso de Apurímac, se encuentran particularmente afectadas. Estas comunidades perciben hoy en día, entre sus amenazas

principales, el avance de actividades como la minera, frente a la cual no cuentan con verdaderos mecanismos de control y de defensa de sus derechos. Luego de varios años de expansión minera es evidente que muchos de los proyectos son desarrollados sin una evaluación adecuada de las consecuencias económicas, sociales, ambientales y culturales sobre las tierras que ocupan. Realidades multiculturales como la de Apurímac plantean retos adicionales para construir una relación adecuada entre los diversos grupos de interés en las zonas de actividad minera, que eviten cualquier forma de marginación y refuercen estrategias de concertación y tolerancia, fomentando la participación informada de estas poblaciones.

- En el Perú, desde diversos sectores, se viene cuestionando abiertamente el actual escenario de expansión minera. Con sus luchas, poblaciones de diversas regiones del país plantean no solo el rechazo a la actividad en sus territorios, sino también la necesidad de que se defina el rol de la minería. Se propone redimensionar la actividad.
- Por lo tanto, los retos son enormes para las organizaciones indígenas, frentes de defensa de pobladores, organismos no gubernamentales y redes sociales diversas que han venido planteando estos temas en sus luchas. En los próximos años, al mismo tiempo que se mantienen los niveles de articulación y se atienden casos y demandas específicas, se deberá diseñar el escenario de transición que permita superar el predominio de un extractivismo minero que sigue siendo predominantemente depredador y que busca asentarse en regiones como Apurímac.

\*\*\*\*\*

## Bibliografía

INRENA

2004 *Plan maestro del santuario nacional Ampay*. Abancay.

DIRECCIÓN NACIONAL DE DEMARCACIÓN TERRITORIAL

2006 *Estudio de diagnóstico y zonificación de la provincia de Abancay*. Abancay.

DIRECCIÓN NACIONAL DE DEMARCACIÓN TERRITORIAL

2009 *Estudio de diagnóstico y zonificación de la provincia de Andahuaylas*.

DIRECCIÓN NACIONAL DE DEMARCACIÓN TERRITORIAL

2009 *Estudio de diagnóstico y zonificación de la provincia de Grau*.

DIRECCIÓN NACIONAL DE DEMARCACIÓN TERRITORIAL

2009 *Estudio de diagnóstico y zonificación de la provincia de Cotabambas*.

GOBIERNO REGIONAL DE APURÍMAC

2010 *Plan de desarrollo concertado 2010-2021*. Abancay.

GOBIERNO REGIONAL DE APURÍMAC

2010 *Plan regional de prevención y atención de desastres*. Abancay.



COMISIÓN EUROPEA



COOPERACION



Acción Solidaria para el Desarrollo



centro  
bartolomé  
de las casas