

LA MINERÍA EN EL SUR ANDINO: EL CASO DE CUSCO



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

LA MINERÍA EN EL SUR ANDINO: EL CASO DE CUSCO



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

LA MINERÍA EN EL SUR ANDINO: EL CASO DE CUSCO

Armando Mendoza N.

Silvia Passuni P.

José De Echave C.

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

Diseño e impresión por:

Sonimágenes del Perú S.C.R.L

Av. 6 de Agosto 968, Jesús María, LIMA 11 – PERÚ

Teléfonos: 652 3444 / 652 3445

Primera edición: Octubre de 2014

1000 ejemplares

Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2014-15054

Contenido

| | |
|--|-----------|
| 1. Construyendo un marco de reflexión sobre la minería en la región Cusco. | 5 |
| Los conflictos sociales en la región | 7 |
| 2. Algunos indicadores socio económicos y la expansión minera en la región Cusco. | 9 |
| Indicadores claves | 9 |
| Economía regional | 11 |
| El sector extractivo. | 12 |
| La evolución de las concesiones mineras en el Cusco | 16 |
| Análisis del catastro minero por provincias | 17 |
| 3. Dos temas adicionales a considerar en la región Cusco | 27 |
| La conformación de corredores mineros en el Sur Andino | 27 |
| La expansión de la minería informal | 28 |
| 4. Los retos para el futuro | 31 |
| Los antecedentes y las estrategias en cursos de los diferentes actores | 32 |
| ¿Escenarios alternativos? | 35 |
| Bibliografía | 39 |



1. Construyendo un marco de reflexión sobre la minería en la región Cusco

En las dos últimas décadas, las regiones han jugado roles diferenciados en el proceso de expansión minera en el Perú. Por ejemplo, a inicios de la década de los 90 se abrió claramente un nuevo polo de expansión para la gran minería en el norte del país, sobre todo en la región Cajamarca, con la entrada en producción de Minera Yanacocha. Algo similar ocurrió con la región de Ancash, luego de la entrada en producción de los yacimientos de Antamina y Pierina. De esta manera, el norte del país comenzó a competir en importancia, desde mediados de los 90, con otras zonas de mayor tradición minera, sobre todo de minería a gran escala, como es el caso de la región central (Pasco y Junín) y el sur (Tacna y Moquegua y, en menor medida, Arequipa y Cusco).

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

Frente a este nuevo escenario, que tiene como uno de sus epicentros el Sur Andino del país, surgen varias interrogantes: ¿Qué lecciones se han sacado en el país luego de más de 20 años de expansión minera y de una asociada y creciente conflictividad social? ¿qué aprendizajes han logrado los diferentes grupos de interés que interactúan alrededor de la minería, entre los que figuran las poblaciones locales, empresas mineras, sociedad civil en general, Estado (nacional, regional y local)?, ¿qué tanto han venido evolucionando las políticas públicas mineras en el país?, y ¿qué es lo que finalmente puede ocurrir en una región como Cusco con el anuncio de un dinamismo mayor de inversiones mineras que comienza a ocupar parte importante de los territorios de varias de sus provincias? Estas son algunas interrogantes que buscamos abordar en el presente informe.

Además, también hay que preguntarse por las particularidades que presenta Cusco. Esta región presenta un territorio fragmentado, con diferencias notorias en las dinámicas económicas y sociales entre sus provincias altas, las principales capitales y centros urbanos y sus provincias amazónicas.

Adicionalmente, pese al crecimiento de la población urbana en Cusco en las últimas décadas, lo cierto es que varias de sus provincias siguen siendo predominantemente rurales y la propiedad rural es predominantemente comunal. Cusco figura entre las regiones que concentran a nivel nacional un número importante de comunidades campesinas en sus territorios: 886 (ver siguiente cuadro).

Perú: Comunidades Campesinas y su Estado de Titulación por Regiones

| Regiones | Con reconocimiento oficial | Con Título de Propiedad | | Sin Título de Propiedad | |
|--------------|----------------------------|-------------------------|--------------|-------------------------|--------------|
| | | Número | % | Número | % |
| Amazonas | 52 | 52 | 100.00 | 0 | 0.00 |
| Ancash | 345 | 221 | 64.06 | 124 | 35.94 |
| Apurímac | 442 | 326 | 73.76 | 116 | 26.24 |
| Arequipa | 100 | 57 | 57.00 | 43 | 43.00 |
| Ayacucho | 577 | 370 | 64.12 | 207 | 35.88 |
| Cajamarca | 107 | 79 | 73.83 | 28 | 26.17 |
| Cusco | 886 | 647 | 73.02 | 239 | 26.98 |
| Huancavelica | 565 | 470 | 83.19 | 95 | 16.81 |
| Huánuco | 257 | 109 | 42.41 | 148 | 57.59 |
| Ica | 9 | 2 | 22.22 | 7 | 77.78 |
| Junín | 389 | 349 | 89.72 | 40 | 10.28 |
| La Libertad | 120 | 41 | 34.17 | 79 | 65.83 |
| Lambayeque | 25 | 16 | 64.00 | 9 | 36.00 |
| Lima | 287 | 173 | 60.28 | 114 | 39.72 |
| Loreto | 75 | 41 | 54.67 | 34 | 45.33 |
| Moquegua | 75 | 71 | 94.67 | 4 | 5.33 |
| Pasco | 73 | 63 | 86.30 | 10 | 13.70 |
| Piura | 136 | 120 | 88.24 | 16 | 11.76 |
| Puno | 1,251 | 935 | 74.74 | 316 | 25.26 |
| San Martín | 1 | 1 | 100.00 | 0 | 0.00 |
| Tacna | 46 | 45 | 97.83 | 1 | 2.17 |
| Total | 5,818 | 4,188 | 71.98 | 1,630 | 28.02 |

Fuente: Directorio de Comunidades Campesinas. Ministerio de Agricultura.

En relación con la actividad minera en el Cusco, desde mediados de la década de los 80, entró en operación la primera mina a cielo abierto y a gran escala de esa región: la mina de Tintaya en la provincia de Espinar que tuvo un impacto significativo en el entorno social, económico de esa zona del Cusco.

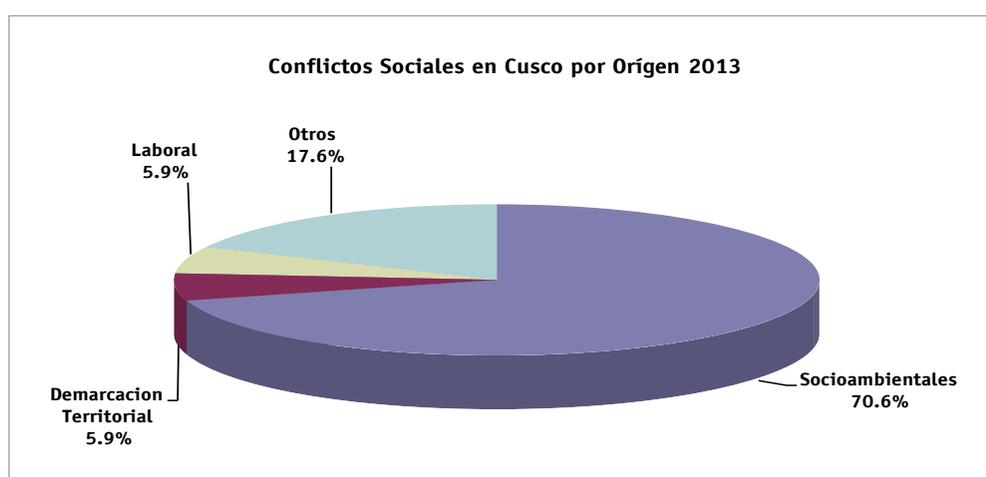
Sin embargo, en la actualidad los procesos en curso son de una magnitud diferente a todo lo visto en décadas pasadas: gran ocupación del territorio; mega yacimientos en desarrollo; operaciones productivas que se conectarán; infraestructuras que trascienden el territorio de la región y diseñan corredores mineros; grandes consorcios mineros de talla mundial que proyectan operar en esos territorios en las tres o cuatro próximas décadas y que, sin duda alguna, irán transformando drásticamente el actual panorama económico, social y ambiental de Cusco.

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

Otro elemento a tomar en cuenta es que casi todos estos procesos en curso se vienen implementando con decisiones que, en lo fundamental, no toman en cuenta a los actores locales: autoridades regionales, provinciales y distritales, población en general, organizaciones sociales y, por supuesto, las comunidades campesinas. Los recientes conflictos sociales que han venido aumentando en Cusco son un indicador que debería comenzar a ser considerado para identificar tendencias y posibles escenarios futuros de crisis y confrontación.

Los conflictos sociales en la región

En este contexto, la preocupación por la problemática ambiental en todo el país ha ido creciendo y la reflexión sobre el tema territorial adquiere mayor relevancia, lo que se expresa en el aumento de conflictos sociales en las regiones, sobre todo los vinculados a temas ambientales. Como se puede ver en el siguiente gráfico, en el caso de Cusco, los conflictos socio ambientales representaron el año 2013 el 70.6% del total.



Fuente: Defensoría del Pueblo.

Del universo de conflictos socio ambientales, una gran mayoría están vinculados a las actividades mineras, tanto formal como informal, que vienen creciendo en varias de las provincias cusqueñas.

Entre las principales causas destacan temas vinculados al acceso y afectación de fuentes hídricas, el incumplimiento de compromisos asumidos por las empresas y autoridades nacionales, y el uso de tierras sin autorización, entre otros. De igual forma, la entrada de la minería informal también es un foco de conflictos que no solo enfrenta a las comunidades contra actores foráneos (empresas o mineros venidos de otras regiones), sino que también genera conflictos entre comunidades, e incluso conflictos al interior de las mismas.

Entre los casos más saltantes ocurridos en Cusco podemos señalar las siguientes:

- El tema de la pequeña minería que está fuertemente presente en algunas de sus provincias. Por ejemplo, en Quispicanchis, pobladores de Camanti/Quincemil demandan

la intervención de las autoridades para atender la problemática de la minería informal que se desarrolla en sus territorios, debido a que la misma viene afectando sus territorios y los recursos hídricos. Algo similar ocurre en distritos como el de Llusco, provincia de Chumbivilcas.

Los conflictos alrededor de la gran minería también aparecen en la agenda. El más conocido es el de la provincia de Espinar, en torno a las operaciones de la mina de Tintaya y del nuevo proyecto de Antapaccay, en la actualidad de propiedad del conglomerado suizo Glencore Xstrata. Luego del estallido social en mayo de 2012, las comisiones de diálogo vienen abordando la problemática ambiental, la del desarrollo de la provincia y temas sociales. Igualmente, en Espinar se demanda un nuevo convenio marco con la empresa minera.

- Otro caso vinculado al estrato de gran minería es el del proyecto Constancia, en la provincia de Chumbivilcas, en los distritos de Chamaca y Luvitica. El proyecto se encuentra en proceso de construcción y se proyecta que entrará en la etapa de producción comercial el año 2015. Mientras algunas comunidades han logrado acuerdos con la empresa, lo que ha significado la reubicación de varias familias, otras han manifestado su preocupación por los impactos de lo que sería el primer proyecto a cielo abierto en esa provincia cusqueña.
- Adicionalmente, en el caso del Cusco, el tema de la infraestructura conectada a la actividad minera, ha sido un tema de tensión social. Es el caso del mineroducto, entre las provincias de Cotabambas, Chumbivilcas y Espinar, que fue motivo de pedidos de pobladores y de la Municipalidad Provincial de Espinar, para que el trazo inicial sea modificado y de esa manera no se impacte a pobladores y recursos hídricos de varios de sus distritos. En la actualidad se ha anunciado la suspensión de la construcción del mineroducto.

En gran medida los conflictos en torno a la minería, pueden definirse como territoriales. No hay minería sin el control de grandes extensiones de tierras y tampoco sin el control y el manejo de recursos hídricos y otros bienes naturales, que antes de que llegue la minería han estado bajo el control de poblaciones que se ven amenazadas por esta actividad. El extractivismo minero se enraíza en los territorios y provoca apropiaciones de alta intensidad y de gran cobertura espacial.

Por lo tanto, la defensa de los territorios ha sido y sigue siendo un componente central que caracteriza esta etapa de expansión extractiva. Poner la noción del territorio como uno de los ejes centrales del análisis, permite entender la verdadera dimensión de los conflictos y los procesos de transformación que el extractivismo provoca: el territorio no sólo es espacio geográfico; también es significado e imaginarios de la gente, donde se definen relaciones sociales y las vinculaciones con la naturaleza. Analizar la expansión extractiva desde los territorios, por lo tanto permite ver los impactos en los proyectos de vida que existen en él (Raphael Hoetmer 2013).

A continuación revisaremos algunos datos claves de la actual realidad de la región Cusco, identificando algunas variables claves de la expansión minera.

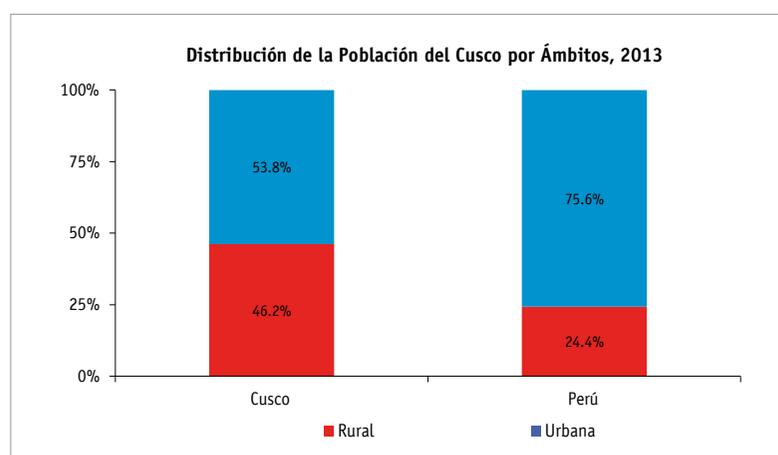
2. Algunos indicadores socio económicos y la expansión minera en la región de Cusco

Cusco es una de las regiones del Perú con peso político, social y económico propio. Es la sexta economía nacional y ocupa el séptimo lugar en población. Con una superficie total que representa el 5.6% del territorio peruano y niveles altitudinales que van desde los 500 hasta los 5000 metros sobre el nivel del mar, alberga una gran variedad de ecosistemas y microclimas. En la región surgen tres cordilleras: Urubamba, Vilcanota y Vilcabamba, que corresponden a los ríos del mismo nombre y constituyen parte de la Cordillera Oriental de los Andes. Estos tres importantes ríos, junto al Apurímac, alimentan la cuenca del Amazonas.

El dinamismo social cusqueño se refleja en su estructura económica, en la que minería e hidrocarburos suman en la actualidad un tercio del valor agregado bruto regional. La participación del sector extractivo seguirá creciendo, particularmente en la zona sur de la región, con el desarrollo de una serie de nuevos proyectos que planean iniciar su etapa productiva en los próximos años.

Indicadores claves

La distribución de la población del Cusco por ámbitos ha seguido la tendencia nacional de creciente urbanización, aunque a un ritmo menor a la tendencia promedio nacional. De esta manera, en los últimos años, la mayoría de habitantes del Cusco se ubican en zonas urbanas, aunque el ámbito rural aún mantiene una participación importante.

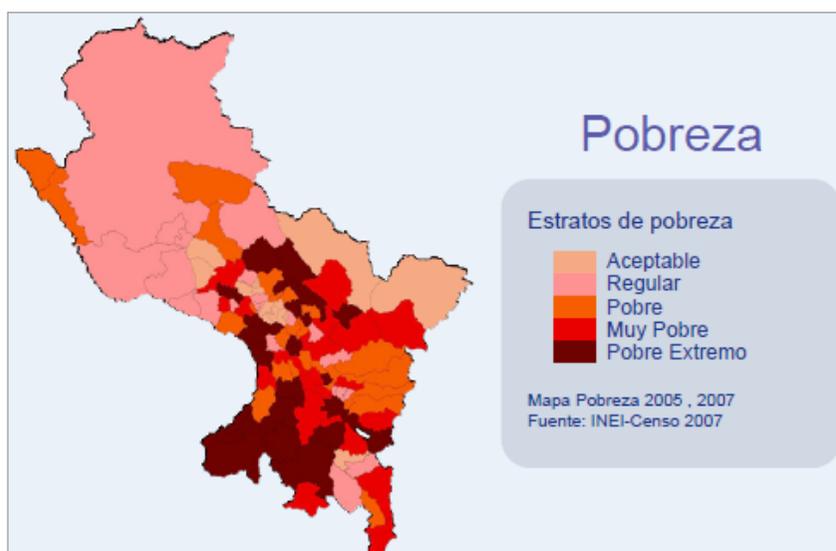


Fuente: INEI

La preponderancia de la población urbana en el Cusco, se explica fundamentalmente por el peso demográfico de la capital regional, que con más de 400 mil habitantes es de lejos el centro urbano más grande, superando largamente a las demás ciudades de la región, que están por debajo de los 50 mil habitantes. En ese sentido, hay que destacar que la tasa de crecimiento de la ciudad del Cusco, de 1.8% anual, incluso está por encima del promedio nacional que es de 1.5%. La ciudad del Cusco se ha constituido en un captador de población y destino de la migración intrarregional.

Si bien la región experimentó una significativa reducción de la pobreza durante la década pasada, el descenso fue menor al promedio nacional. Según la Encuesta Nacional de Hogares 2012, cerca de un tercio de la población podía ser calificada como pobre y un 8.4% como pobre extrema, valores superiores al promedio nacional. La distribución de la pobreza en la región presenta contrastes muy marcados: la capital regional y zonas aledañas registran niveles de incidencia y severidad de la pobreza mucho menores a los registrados en las zonas alejadas, particularmente al sur de la región.

Distribución de la pobreza por distritos



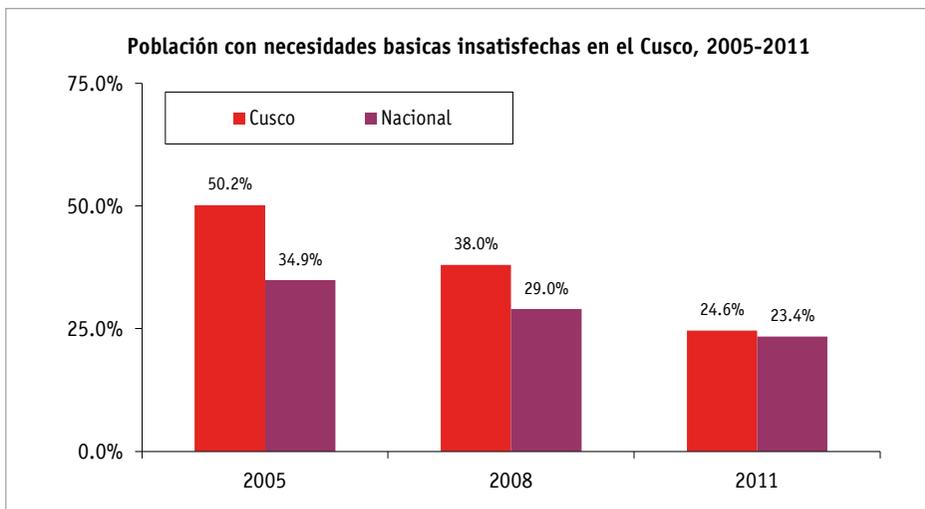
Fuente: MINSA

Pese a la persistencia de la pobreza, Cusco ha experimentado avances importantes en el campo social, como refleja la fuerte disminución del porcentaje de población con al menos una necesidad básica insatisfecha (NBI), que se redujo a la mitad entre los años 2005 (50.2%) y 2011 (24.6%), cerrando la brecha con el promedio nacional (23.4% en 2011).

Un tema crítico es la elevada tasa de mortalidad infantil, estimada en 34.9 por mil nacidos vivos durante 2012, que duplica la tasa nacional y triplica la registrada en Lima. Estas cifras evidencian los serios problemas y deficiencias que padece la población cusqueña para acceder a servicios de salud adecuados.

Según el Índice de Desarrollo Humano (IDH) elaborado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), algunas provincias del Cusco se encuentran entre las más desarrolladas y otras entre las más excluidas del país. De igual modo, en educación el Cusco presenta profundas disparidades entre sus provincias más ricas y las más pobres. El porcentaje regional de población adulta con secundaria completa es 69.5%, por encima del promedio nacional.

En la provincia de Espinar, donde la minería a gran escala opera desde hace tres décadas, los indicadores socioeconómicos no reflejan un nivel de desarrollo destacable. Esta provincia se ubica a media tabla (puesto 87) en el ranking nacional de IDH y sus indicadores de salud, educación e ingresos familiares no arrojan resultados particularmente favorables.



Fuente: INEI

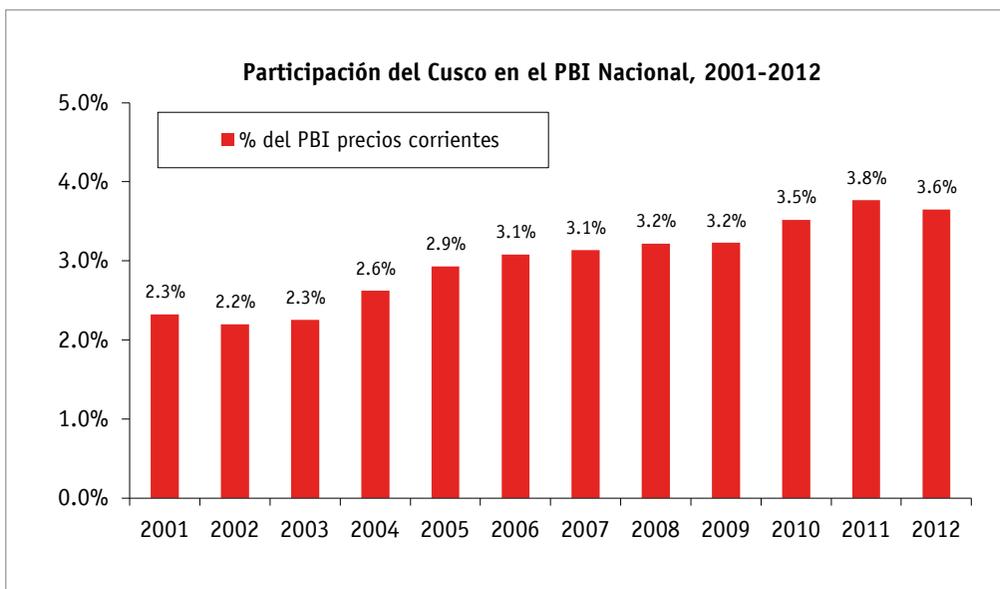
Economía regional

La economía del Cusco ocupa un lugar intermedio y su estructura productiva responde en parte a su variada geografía y diversidad de climas y ecosistemas. Si bien la actividad agrícola ha sido históricamente predominante, paulatinamente las actividades extractivas fueron ganando mayor espacio y ya son el primer sector económico regional.

Los años recientes han estado marcados por un fuerte aumento del valor agregado de la producción regional, que coincide con el crecimiento general de la economía peruana. La tasa promedio de crecimiento ha sido de 15% anual a precios corrientes entre 2001 y 2012. El valor agregado bruto de la economía cusqueña superó los S/. 18 mil millones en 2012, cuadruplicando los niveles de 2001. Como resultado de este crecimiento, la participación del Cusco en el PBI del Perú se expandió de 2.3% en 2001 a 3.7% en 2012.



Fuente: INEI



Fuente: INEI

La estructura productiva regional muestra un peso considerable de las actividades extractivas. Las actividades mineras y de hidrocarburos representan un tercio (31.4%) de todo el valor agregado bruto regional, mientras que en 2004 su participación apenas alcanzaba el 12.25%. Le siguen la construcción, el comercio y más rezagada la agricultura, que aporta el 7.5%, mientras que en 2007 representaba el 12.45%.

El sector agrícola es extensivo, con una superficie total sembrada por campaña agrícola (agosto a diciembre) que en años recientes bordea las 140 mil hectáreas. El grueso de la producción agrícola corresponde a la papa, que ocupa el primer lugar en extensión de cultivo con más de 30 mil hectáreas sembradas en 2012, seguida por el maíz, la cebada y el trigo.

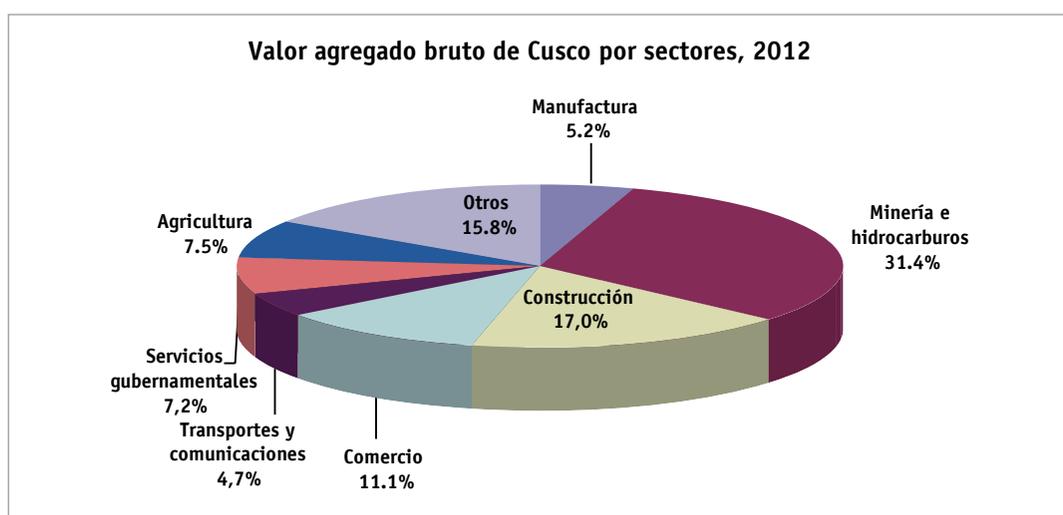
En lo referente al empleo, se registra una paulatina formalización y mejora de las condiciones laborales, reflejada en la cambiante composición del universo de la población económicamente activa (PEA): entre 2001 y 2010 se duplicó el porcentaje de los trabajadores adecuadamente empleados, mientras que disminuyó el porcentaje de trabajadores subempleados. Sin embargo, el desempleo suma alrededor de dos tercios de la PEA en 2010.

El sector extractivo

La estructura productiva de la región ha cambiado notoriamente en la última década, orientándose a una suerte de especialización productiva con el predominio del sector de minería e hidrocarburos. Por lo tanto, el crecimiento reciente de la región Cusco, muestra una fuerte tendencia de especialización productiva y poca diversificación.

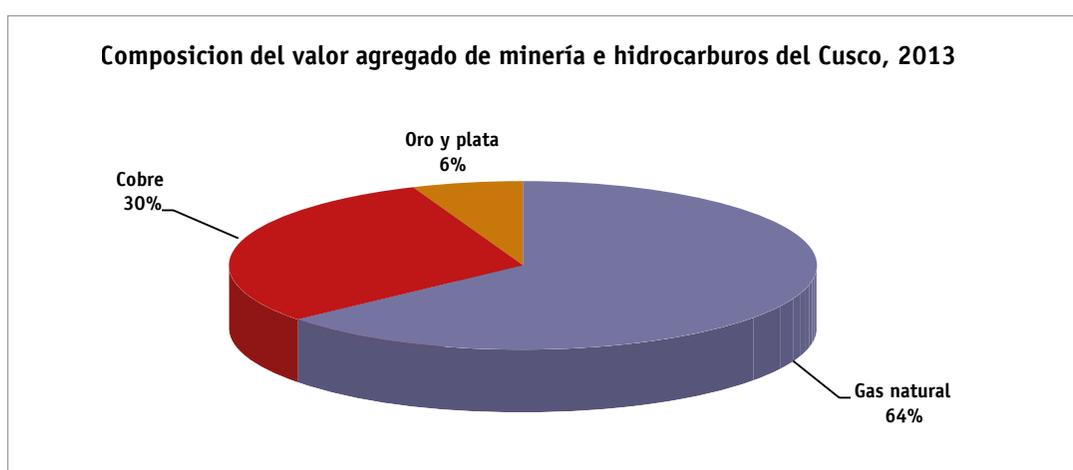
Mientras que en el año 2004, la minería y los hidrocarburos daban cuenta del 12.25% del valor agregado bruto de la región, las cifras del año 2012 muestran que representa el 31.4%. A Cusco le viene ocurriendo lo que a muchas regiones e incluso países: mientras más avanza el sector extractivo, se genera una fuerte especialización y la diversificación productiva retrocede.

De manera especial, la actividad minera cumple un rol significativo en la estructura productiva de la región desde mediados de la década del 80. Por el auge en los precios internacionales de los metales y el avance de las inversiones y los proyectos de exploración y explotación, el sector se expandió considerablemente en los años recientes. En 2012 el valor agregado bruto de la minería cusqueña ascendió a S/. 5669 millones, es decir el 10.9% del valor agregado bruto de la minería nacional ese año, con un notable incremento respecto al 3.1% aportado en 2001.



Fuente: INEI

Desde el inicio de la producción del yacimiento de Camisea en 2004, la participación del gas natural creció sostenidamente hasta alcanzar su máximo en 2012. Aquel año la producción de gas representó aproximadamente el 82% del valor agregado bruto del sector de minería e hidrocarburos en el Cusco, mientras que el cobre representó apenas el 13% y la producción de oro y plata el 5% restante.



Fuente: BCRP

El incremento de la participación del gas en el valor bruto regional minero refleja también la disminución gradual de la producción regional de cobre en el período 2008-2012, como resultado del cierre definitivo de la mina de Tintaya. Sin embargo, a mediados del 2013 el

cobre ha recuperado buena parte de su participación dentro del valor bruto regional del sector extractivo como consecuencia de la entrada en producción de la mina Antapaccay. Con Antapaccay la producción acumulada de cobre superó sus topes históricos el año 2013.



Fuente: MINEM.

Las perspectivas de la minería en la región apuntan a un significativo crecimiento, no solo por el desarrollo pleno de la producción de Antapaccay, sino también por una serie de nuevos proyectos que entrarán en etapa productiva en los próximos años. Es el caso del proyecto Constancia, en la provincia de Chumbivilcas, que comenzará a producir en el primer trimestre del año 2015

Sin considerar Antapaccay, que demandó US\$ 1500 millones, la cartera de proyectos mineros en la región asciende a casi US\$ 2736 millones. Cusco se ubica en el séptimo lugar en el ranking de la cartera de inversiones mineras y capta casi el 5% del total nacional. La expansión de la minería se centra en el sur de la región, donde precisamente se ubican algunas de las provincias y distritos más pobres.

Principales proyectos mineros en la región Cusco, 2012 - 2013

| Proyecto | Empresa | Producción | Inversión estimada (US\$ millones) | Inicio estimado de operaciones |
|---------------|-------------------------|--------------|------------------------------------|--------------------------------|
| Constancia | Hudbay Minerals | Cobre | 1546 | 2014 |
| Crespo | Compañía Minera Ares | Oro y plata | 111 | 2014 |
| Quechua | Compañía Minera Quechua | Cobre | 490 | 2014 |
| Cerro Ccopane | Minera Cuervo | Hierro | ... | ... |
| Accha | Exploraciones Collasuyo | Zinc y plomo | 524 | ... |
| Antapaccay | Xstrata Tintaya | Cobre | 1473 | 2012 |

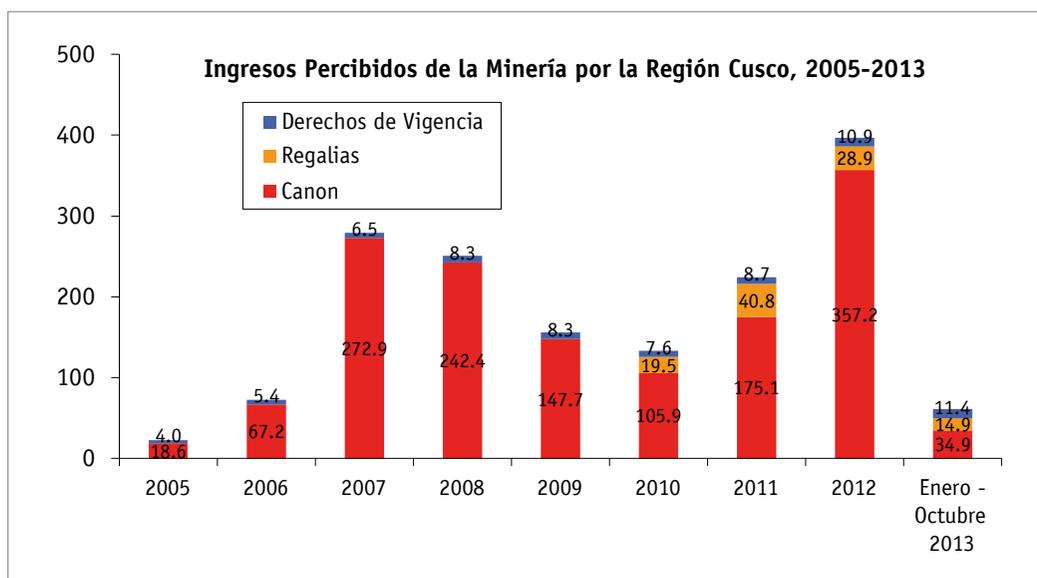
Fuente: Ministerio de Energía y Minas

Mapa de la actividad minera en la Región Cusco, 2013



Fuente: MINEM.

El flujo de transferencias por concepto de canon minero, regalías y derechos de vigencia al gobierno regional, las municipalidades provinciales y distritales aumentó significativamente hasta 2012, año en que totalizó un monto récord de S/. 396.4 millones, equivalentes al 6.8% de todos los aportes de la minería a nivel nacional. Sin embargo, en 2013 se registró una drástica caída de estas transferencias por la menor producción de Tintaya y la baja de los precios internacionales de los metales.



Fuente: MINEM.

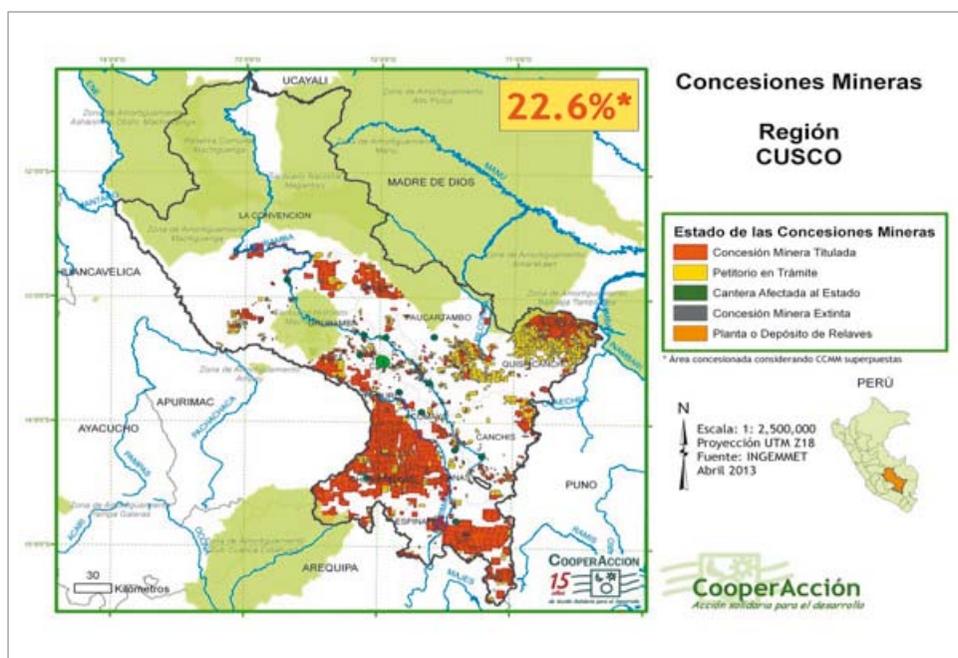
En 2012 el canon representó el 89% de todos los ingresos provenientes de la minería en el Cusco, superando largamente lo recaudado por regalías y derechos de vigencia. Sin embargo, el canon transferido de enero a octubre de 2013 se redujo a S/. 34.9 millones, menos del 10% de lo transferido el año anterior, la mayor caída porcentual de todas las regiones del país. La drástica reducción del canon generó todo tipo de inconvenientes a los gobiernos municipales y es un claro ejemplo de la vulnerabilidad que enfrentan las localidades dependientes de la minería. Los períodos de auge terminan generando distorsiones en la estructura presupuestal cuando el contexto cambia abruptamente. La situación más dramática la vive la provincia de Espinar.

El Cusco destaca por ser una de las regiones donde la participación de los trabajadores locales en la minería es mayoritaria: el 72% proceden de la región, superando largamente el promedio nacional. Pero el impacto laboral de la minería en el ámbito regional tampoco ha estado exento de fuertes variaciones. Según los registros del MINEM, en 2012 la minería empleó a más de 11,000 personas, mientras que en 2013 la cifra habría caído a 9100, reducción que se explica fundamentalmente por el cierre de Tintaya. Posiblemente la demanda laboral del sector minero se recuperará en los próximos años, en la medida que los proyectos anunciados se concreten.

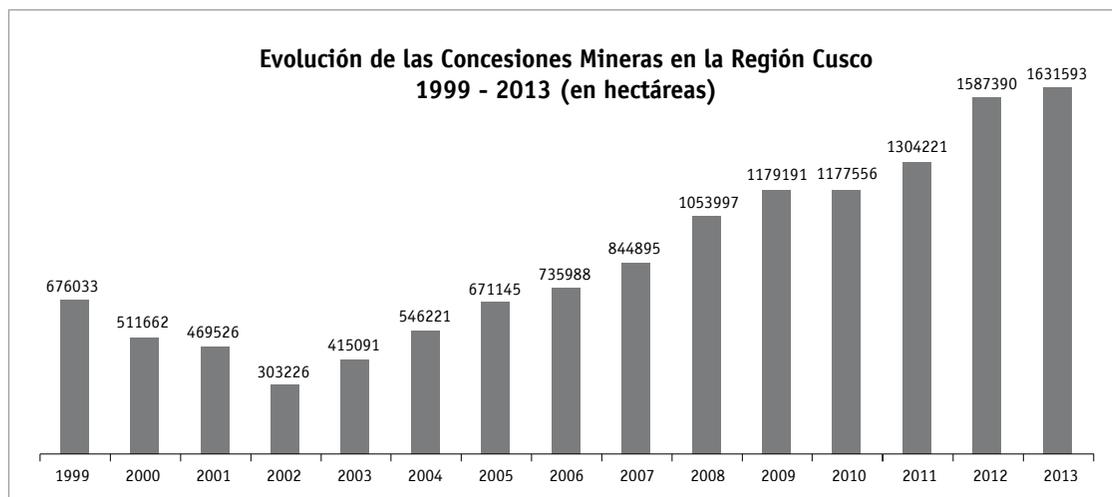
La evolución de las concesiones mineras en el Cusco

La superficie concesionada a la minería en la región del Cusco aumentó sostenidamente durante la última década y en 2013 registró el máximo histórico de 1'631,593 de hectáreas, que representan el 22.6% de su territorio.

Mapa de las concesiones mineras en la región Cusco, 2013



Fuente: CooperAcción.



Fuente: INGEMMET, abril de 2013. Elaboración propia.

La región registra 1336 titulares (empresas o personas naturales) que controlan aproximadamente 3181 derechos mineros. Muchas de estas concesiones se extienden sobre dos provincias o más. Los datos del año 2013 muestran que los 15 titulares de mayor importancia poseen el 43.63% del los derechos otorgados. El principal titular es la Compañía de Exploraciones Orión (7,31%), seguida por Xstrata Tintaya (6,45%), Minera del Suroeste (6,03%), BHP Billinton (3,72%) y Compañía Minera Ares (3,7%). Otros titulares importantes son Golden Ideal Gold Mining, Exploraciones Collasuyo, Global Gold, Panoro Apurímac, Hudbay Perú, Maxy Gold Perú, Minera Cuervo, Corporación Aceros Arequipa, Super Strong Mining y Minera del Norte.

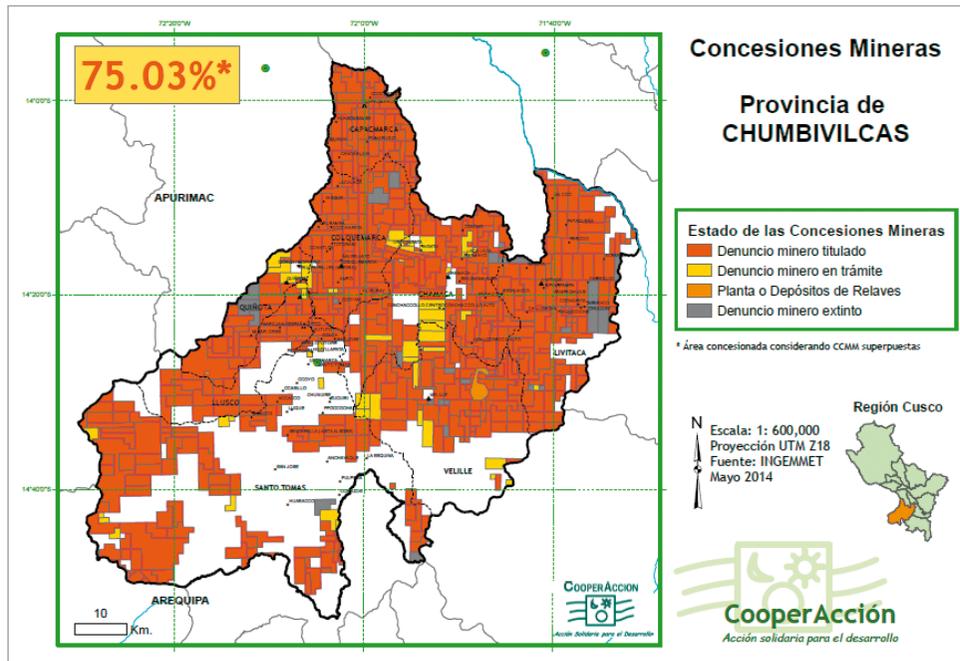
El 64.49% de los derechos se encuentran titulados (decretos legislativos 109 y 708) y el 31,97% se encuentra en trámite. Entre las provincias más concesionadas destacan Chumbivilcas, (76,66%), Paruro (54.80%), Quispicanchis (55.80%) y Espinar (46,46%).

Análisis del catastro minero por provincias

Chumbivilcas

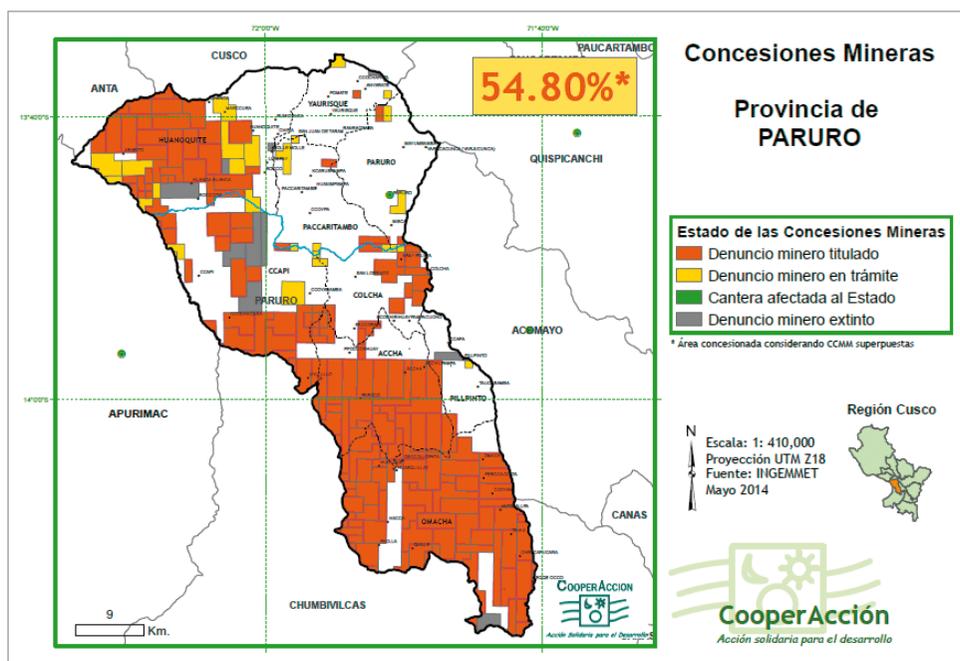
Con 672 derechos mineros que suman unas 410,604 hectáreas y equivalen al 75,03% de su territorio, es la provincia más concesionada de la región. La presión de las concesiones desencadenó fuertes conflictos, como el ocurrido en 2010 entre la empresa minera Norsemont y la comunidad campesina de Uchucarco en Anabi. O en 2009 entre grupos de mineros artesanales y la empresa Minera Ares.

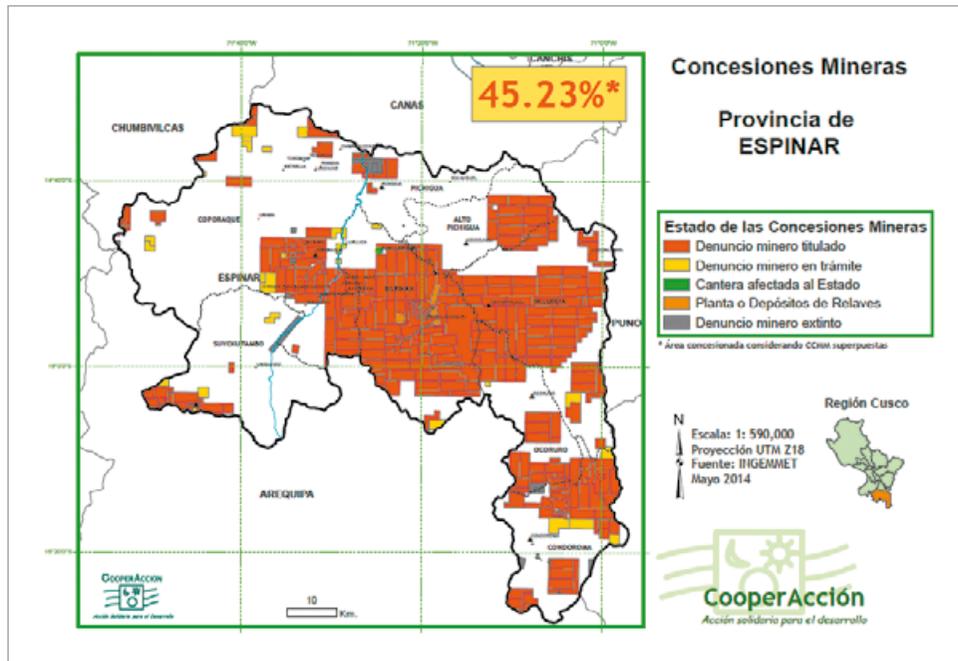
Hay 163 titulares de derechos mineros registrados, pero solo quince concentran más del 70%. Los principales son: Minera del Suroeste (19.2%), Minera Ares (14.23%), Hudbay Perú (6.29%), Golden Ideal Gold Mining (4.85%) y Exploraciones Collasuyo (4.28%). El derecho minero más antiguo de la provincia corresponde al proyecto minero Constancia (antes Katanga), de la empresa canadiense Hudbay Minerals, que cuenta con Estudio de Impacto Ambiental aprobado y se encuentra en plena construcción.



Paruro

Es otra de las provincias cusqueñas con un sostenido crecimiento de concesiones. Desde 2006, la extensión de derechos mineros otorgados se multiplicó por seis y en 2013 ya sumaban 109,290 hectáreas, es decir el 54.80% del territorio. Cinco titulares concentran el 68,47% del total: Exploraciones Collasuyo, Minera del Suroeste, Golden Ideal Gold Mining, Minera Cuervo y Compañía de Exploraciones Orión. Dos proyectos mineros de capitales canadienses muestran avances significativos en fase de exploración: Accha de Zincore Metals y Cerro Ccopane – Huillque de Minera Cuervo.

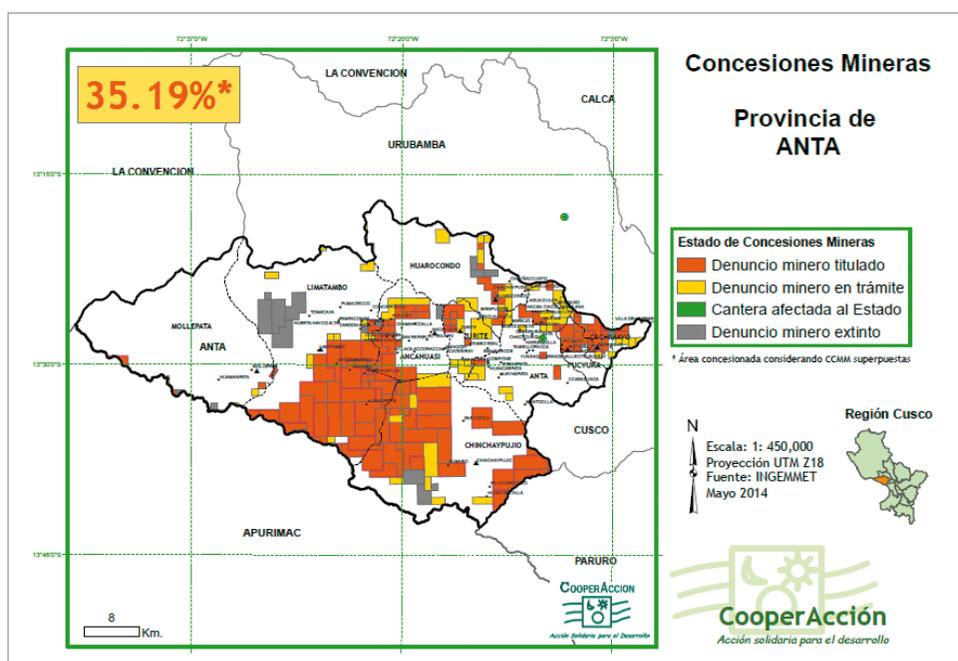




Anta

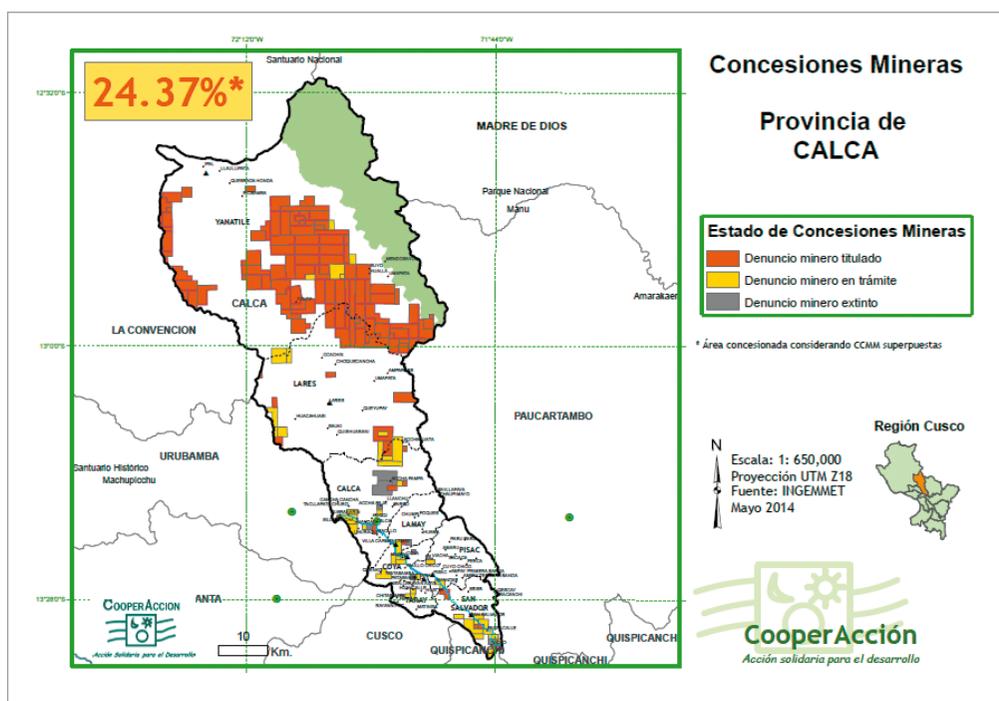
Esta provincia alberga parte de la zona de amortiguamiento del Santuario Histórico de Machupicchu y el Área de Conservación Regional de Choquequirao. Los distritos con mayor extensión de concesiones mineras son Chinchaypujio y Limatambo, donde abarcan el 90% y 47% de sus territorios. En 2013 se registró un pico que multiplicó por cuatro los derechos mineros otorgados desde 2005.

Se encuentran registrados 94 titulares y los quince principales concentran más del 83%. Cuatro empresas concentran algo más del 53% de las hectáreas concesionadas: Minera del Norte, Vale Exploration Perú, Golden Ideal Gold Mining y Super Strong Mining.



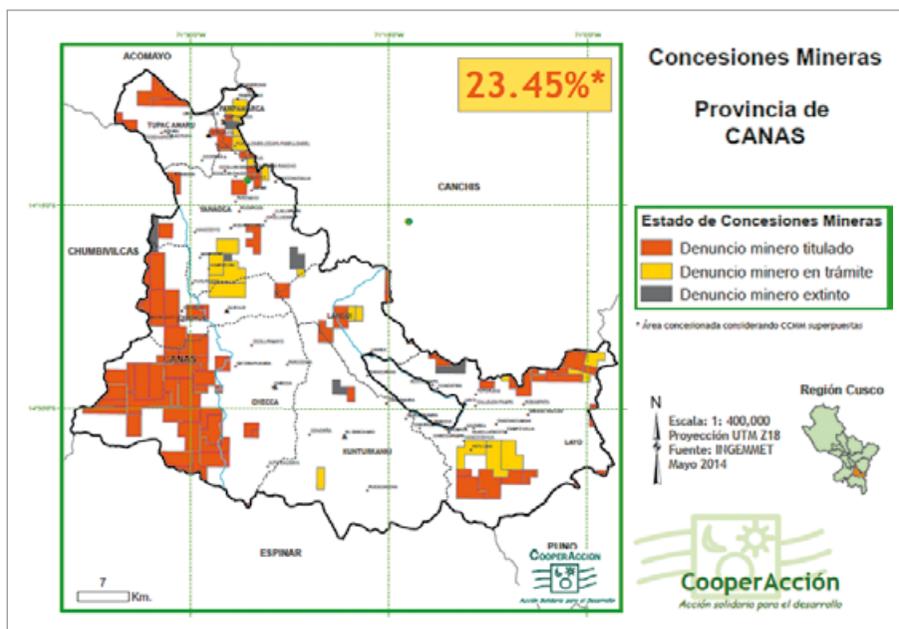
Calca

Desde mediados de la década de 1990 se registra el aumento significativo en número y extensión de las concesiones mineras en toda la provincia. Mientras en 2005 los derechos mineros ocupaban apenas el 2.3% del territorio, en la actualidad el área concesionada se multiplicó por diez y ocupa el 24.37%. Los titulares en la provincia son 62, pero la Compañía de Exploraciones Orión concentra el 67% del total.



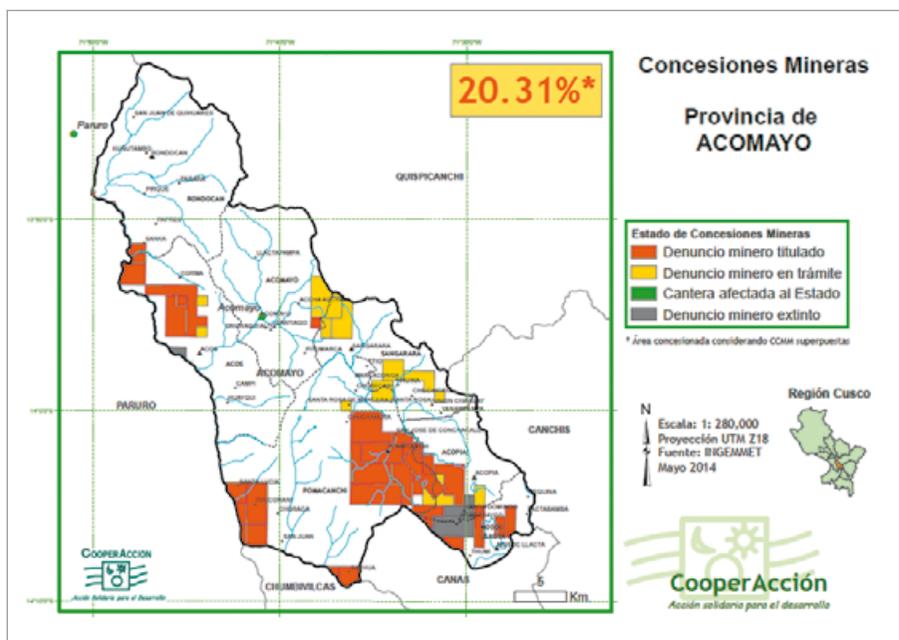
Canas

Hacia mediados de 2014 las concesiones y petitorios mineros ocupaban el 23.45% de la superficie provincial. Aunque bastante dispersa, se observa una mayor presencia de derechos en los distritos de Pampamarca, Quehue, Checca y Layo. La base de datos de INGENMET registra 62 titulares en la provincia y los quince más importantes concentran el 76% de la superficie concesionada: Panoro Apurímac (27%), Tres Águilas (11.81%), Iamgold Perú (8.9%) y Cordillera de Las Minas (5.17%). También se observa la importante presencia de personas naturales como titulares, lo que indica el desarrollo de la minería artesanal.



Acomayo

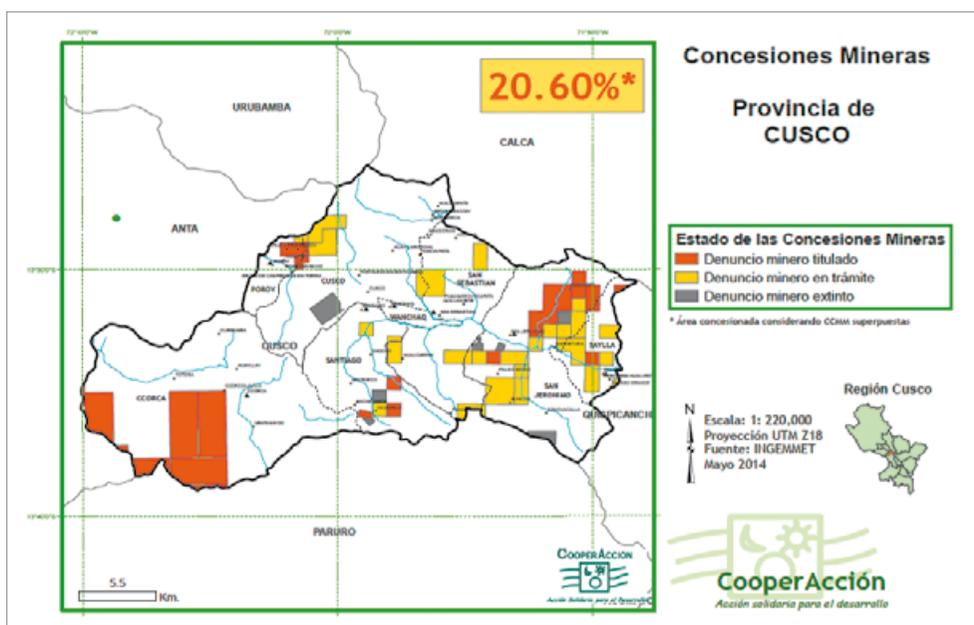
Es una de las provincias más pequeñas de Cusco y se ubica en la zona centro de la región. Luego de un incremento importante del área concesionada hasta 2008, en los últimos años se percibe una tendencia al estancamiento. Las concesiones mineras ocupaban 20,376 hectáreas, que equivalen al 20.31% de la superficie de la provincia. Cinco empresas mineras concentran el 74%: Strike Resources, Minera del Suroeste, Yura, Corporación Aceros Arequipa y BHP Billiton.



Cusco

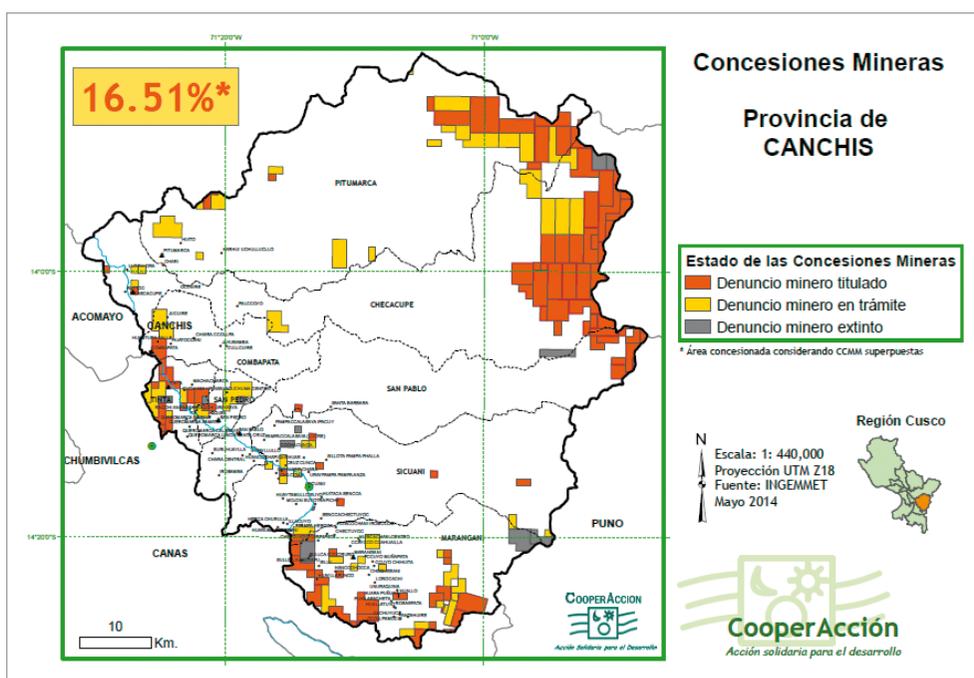
Es la provincia de menor extensión y al mismo tiempo mayor población. Si bien en teoría las zonas urbanas se consideran como Área de No Admisión de Petitorios, la extensión del área concesionada se ha multiplicado por cinco en la última década, incluso en zonas urbanas. En la provincia predominan las concesiones de minería no metálica, principalmente en el

distrito de San Jerónimo. Estas actividades se desarrollan de manera informal y generan impactos ambientales de consideración. Las empresas que poseen denuncios en la zona son Mightiam Cusco Resources y Minera del Suroeste.



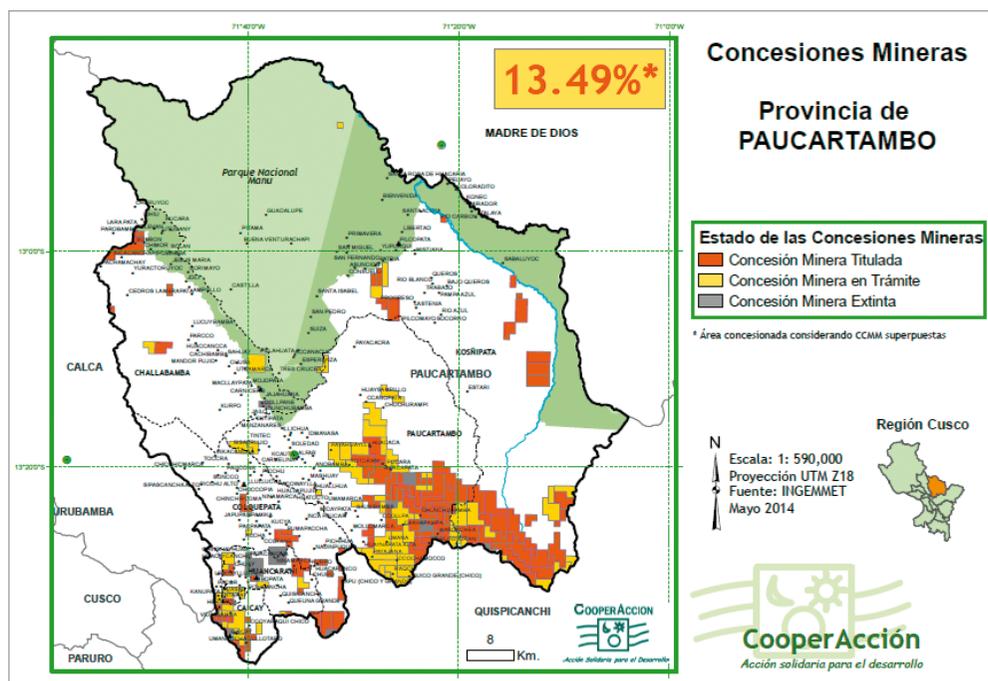
Canchis

La provincia representa algo más del 5% de la superficie regional. La información de INGEMMET muestra que las concesiones ocupan el 16.51% de su territorio, sobre todo en los distritos de Checacupe y Pitumarca que limitan con las provincias puneñas de Carabaya y Melgar, donde se desarrolla una intensa actividad minera informal. Luego de un incremento importante de las concesiones hasta 2007, en los últimos años se nota una tendencia al estancamiento. En toda la provincia se registran 98 titulares y la empresa Global Gold, cuyos derechos mineros sumaban 31 mil hectáreas en 2013, concentra el 46.16% del total concesionado.



Paucartambo

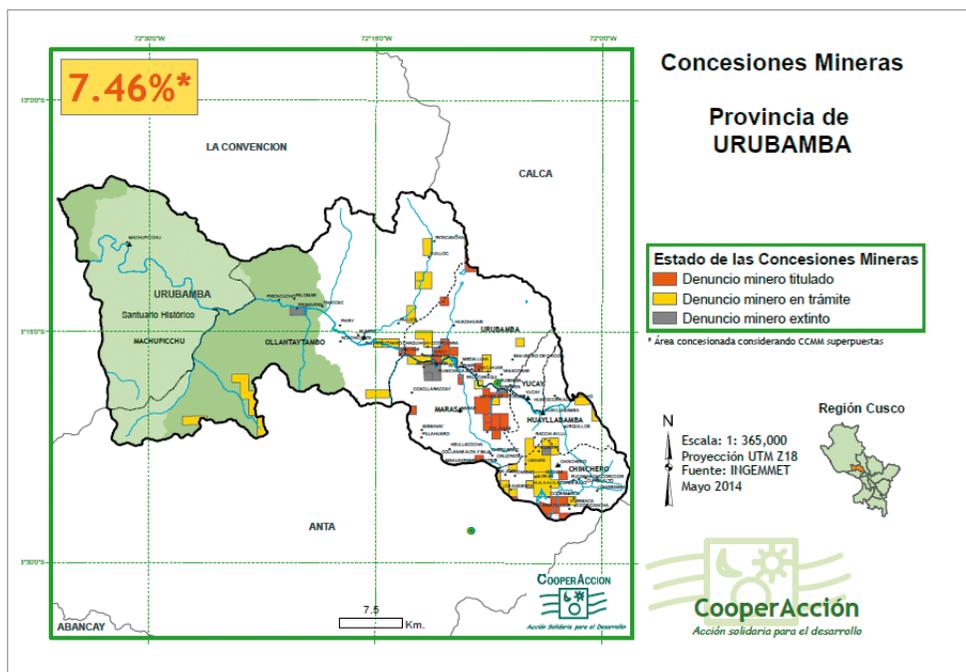
Es una de las provincias más pobres y de mayor extensión de la región. Ocupa el penúltimo lugar a nivel nacional en el Índice de Desarrollo Humano. En su territorio se encuentran las zonas de amortiguamiento del Parque Nacional del Manu y la Reserva Comunal de Amarakaeri, una de las más extensas del país. Las concesiones mineras y los petitorios en trámite abarcan algo más de 66 mil hectáreas, sobre todo en la zona sur, lo que representa apenas el 13.49% de la superficie provincial. En los últimos años se registra un fuerte incremento de los petitorios, que comienza a ser identificado por la Dirección Regional de Minería como una nueva zona de expansión de actividades artesanales. La mayoría de los 154 titulares de derechos mineros registrados en 2013 eran pequeños concesionarios.



Urubamba

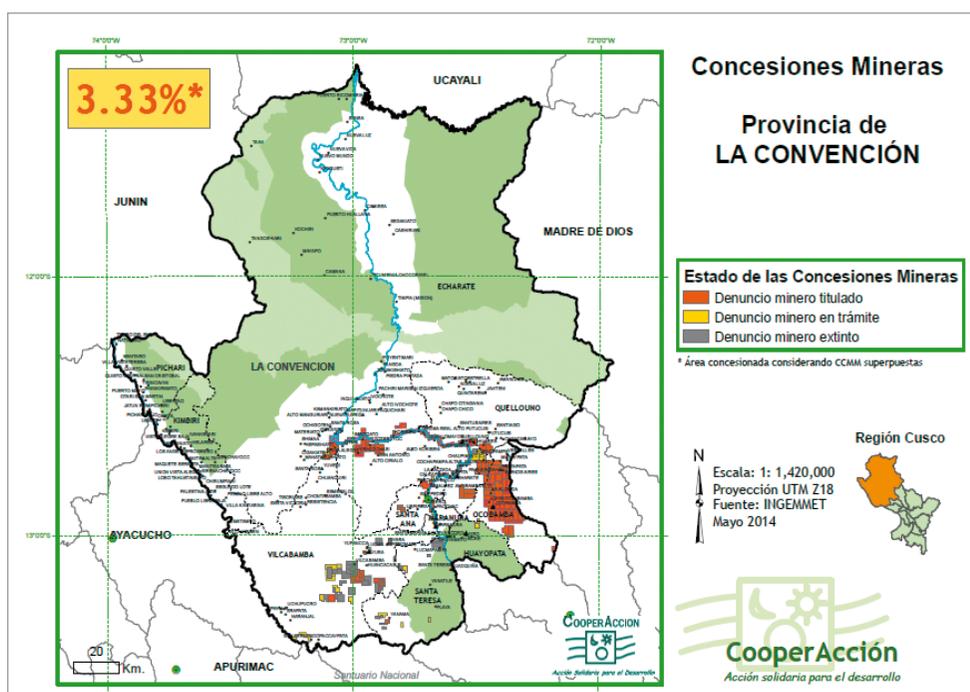
Ubicada en la zona central de Cusco, está catalogada como Paisaje Cultural Arqueológico de la Nación y el Ministerio de Cultura desarrolla una intensa labor de protección del patrimonio, como el Santuario Nacional Machu Picchu, entre otros. Por lo tanto, INGEMMET ha definido gran parte del territorio de la provincia como zona restringida para el desarrollo de actividad minera.

Como consecuencia, Urubamba es una de las provincias cusqueñas con menor presencia de concesiones y a mediados de 2014 apenas superaban las diez mil hectáreas y representaban el 7.46% de la superficie. En la provincia se registran 47 titulares de derechos mineros, gran parte de los cuales son personas naturales con concesiones menores a las 500 hectáreas.



La Convención

Es la provincia más extensa de Cusco: abarca algo más del 44% de la superficie regional y casi la totalidad de su territorio se encuentra en la zona amazónica. Las concesiones y petitorios mineros ocupan 115 mil hectáreas, lo que representan apenas el 3.33% del total. Entre el año 2005 y 2013, el área concesionada para la minería se multiplicó por 2,6. Hacia mediados de 2013, se registraban 87 titulares de derechos mineros. Los quince principales concentran aproximadamente el 69% de la extensión. Compañía de Exploraciones Orión posee más del 35% del total y le siguen la canadiense Solex del Perú con 7.28% y Aceros Arequipa 4.94%.





3. Dos temas adicionales a considerar en la región Cusco

La conformación de corredores mineros en el Sur Andino

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

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

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

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

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

kilómetros que debía unir la planta concentradora del proyecto Las Bambas en Cotabambas, Apurímac, con la planta de molibdeno de la mina Tintaya en Espinar, Cusco.

Sin embargo, se ha anunciado la suspensión temporal del mineroducto, lo que no equivale a que el corredor minero quede completamente trunco. Los proyectos mineros siguen en pleno desarrollo y con ellos se van definiendo complementos a nivel productivo y en cuanto a la infraestructura (carreteras y otras).

Pero no solamente la gran minería genera corredores mineros. También la pequeña minería y minería informal e ilegal, ha establecido zonas de influencia en Cusco que recorre territorios y establece actividades que se complementan. Es el caso del corredor que conecta a la provincia de Quispicanchis en Cusco, vecina a las provincias de Melgar en Puno y la del Manu en Madre de Dios, una de las zonas de mayor actividad minera informal en el país.¹

La expansión de la minería informal

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

En el caso de Cusco también se percibe una situación de expansión de esta actividad, aunque no en la misma dimensión que la de otras regiones ni con los mismos avances organizativos. Por ejemplo, en Cusco no existe por el momento una federación de mineros como la de Apurímac o la de otras regiones vecinas.

Esto quedó en evidencia en el paro y movilización nacional de los mineros informales, denominada como la “Marcha de los Cuatro Suyos” de los mineros informales, que se inició el 20 de marzo de 2014 y en la que no hubo ninguna participación de mineros organizados del Cusco.

Las zonas de implantación más antiguas de minería artesanal y en pequeña escala en el Cusco, son el distrito de Colquamarca (Cerro Choquechampi) y Quiñota (Pumallacta), en la provincia de Chumbivilcas y el de Camanti en la provincia de Quispicanchis.

Sin embargo, si como se ha visto, hasta hace muy poco tiempo la minería formal era casi sinónimo de una actividad implantada en la provincia de Espinar, hoy en día se ha extendido a otras provincias que también comienzan a coexistir con la pequeña minería informal, sobre todo de cobre, oro y de algunos productos no metálicos. El avance geográfico de la minería en la región es notorio en sus distintas categorías.

Tal y como ocurre en regiones vecinas como Puno, Apurímac, etc., los procesos de exploración de las empresas formales en Cusco han estado acompañados de emprendimientos mineros de carácter informal, explotando tanto vetas diseminadas como también los lechos de los ríos.

En Chumbivilcas, por ejemplo, la llegada de la gran minería ha ido a la par del aumento de la minera informal e incluso de conflictos y situaciones de tensión entre estas dos actividades en varios de sus distritos.

1 Como por ejemplo, la Federación Minera de Madre de Dios o la del Sur Medio.

Por otro lado, la proximidad a regiones como las de Puno y Madre de Dios también es un factor que ha influido, sobre todo en el caso de la provincia cusqueña de Quispicanchis. El hecho que Quispicanchis limita con las provincias de Melgar en Puno y la del Manu en Madre de Dios –precisamente dos de las zonas de mayor actividad minera informal a nivel nacional–, es un elemento que ha incidido en el crecimiento de esta actividad en distritos como el de Camanti, que ya forma parte del denominado corredor de minería informal que hemos mencionado, que conecta a las tres regiones mencionadas y en donde se menciona que ya habrían alrededor de 1,500 mineros realizando labores de extracción.

Incluso se menciona que las labores de interdicción que vienen realizando las autoridades nacionales en Puno y Madre de Dios, están provocando la migración de mineros a la Amazonía cusqueña, sobre todo a la zona de Quincemil, en el distrito mencionado de Camanti.

En cuanto al proceso de formalización minera que viene impulsando el gobierno peruano, en el caso del Cusco apenas 1,511 mineros han presentado declaraciones de compromisos de formalización y el mismo número estaría en la posibilidad de celebrar contratos de explotación con titulares de concesiones o acceder a nuevas concesiones.

El reducido número de declarantes en Cusco se puede explicar por el hecho que la actividad está menos extendida que en otras regiones vecinas, pero también por el escaso interés de los mineros de formalizarse.

¿Cuáles son las perspectivas de un mayor avance de este tipo de minería en Cusco? Dependerá de varios factores, tanto externos como internos. Entre los externos, la evolución de las cotizaciones internacionales de metales como el oro y el cobre será un factor a considerar. Es notorio que el comportamiento favorable de las cotizaciones en la última década ha sido uno de los factores –aunque no el único– que impulsó, consolidó e hizo atractiva la minería informal en un número creciente de regiones.

Entre los factores internos, quizás uno de los más importantes será la evolución y perspectivas de las políticas de formalización y de interdicción de la minería ilegal en varias zonas del país. Como se sabe, los operativos de interdicción se han acentuado en el último año: según la Fiscalía Especializada en Materia Ambiental, el año 2013 se realizaron 78 operativos en regiones como Madre de Dios, Puno, Loreto, San Martín, Amazonas, Piura, La Libertad, Cajamarca, Áncash, Ucayali y Cusco. Habrá que observar cómo se seguirá desarrollando este proceso, si se ampliarán los operativos y qué otras medidas tomará el gobierno para enfrentar a la minería informal.



4. Los retos para el futuro

La revisión de varios indicadores permite identificar los procesos de transformación que se vienen produciendo en el territorio de Cusco. El avance sostenido de la minería en varias de las provincias cusqueñas significa la entrada masiva y abrupta de actores, actividades y dinámicas extraterritoriales que rompen los equilibrios económicos, sociales, culturales y ambientales preexistentes.

Si bien en varias provincias el peso de lo rural sigue siendo importante, se debe observar con atención las tendencias que con seguridad se afirmarán en los próximos años: como hemos visto, en el Cusco la población urbana ya ha comenzado a superar a la población rural.

Sin embargo, la importancia del espacio rural todavía se manifiesta en la presencia de comunidades campesinas en la mayor parte del territorio. Pese al avance del proceso de urbanización en Cusco, las comunidades ocupan alrededor del 45% de todo el territorio regional². En este sentido, se presentan dos tipos de amenazas que deben ser consideradas: el desplazamiento de la propiedad comunal (y sus pobladores) en favor de la propiedad minera y el de las actividades económicas tradicionales (agricultura y ganadería) por el avance de la minería, tanto formal como informal. En menos de una década, la agricultura cusqueña redujo su participación en la economía regional del 12.45% (2004) al 7.5% (2012).

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

Los procesos de transformación de algunas localidades comienzan a ser visibles. Como ocurrió en Espinar en las últimas tres décadas, en Chumbivilcas se comienza a notar un crecimiento significativo y desordenado de la zona urbana, acompañada del incremento del costo de vida. La situación se vuelve aún más compleja por la débil presencia del Estado y la ausencia de una institucionalidad adecuada, tanto local como regional, que permita abordar los procesos en curso y generar los equilibrios necesarios.³

2 La propiedad comunal representa el 83.80% de todo el territorio de la provincia de Acomayo; el 81.05% de la provincia de Chumbivilcas; el 76.88% de la provincia de Espinar; el 64.95% de Anta; y el 66.31% de Paruro, entre otras.

3 Grupo Propuesta Ciudadana. Nota de información y análisis del 5 de junio de 2014.

Los antecedentes y las estrategias en cursos de los diferentes actores

El caso Espinar se ha caracterizado por una larga historia de desencuentros, estallidos de conflictos y procesos de diálogo con los sucesivos propietarios de la mina de Tintaya desde la década de 1980: el Estado, la empresa BHP Billiton y ahora Glencore Xstrata.

El último estallido, en mayo de 2012, dio lugar a un nuevo proceso de diálogo caracterizado por la definición de planes de inversión en función de la visión de desarrollo provincial, monitoreos ambientales participativos y la discusión sobre un nuevo convenio marco, instrumento de referencia que define el aporte económico, social y los temas de protección ambiental en la provincia. Si bien estos procesos no han concluido, la expectativa de la población es que en este espacio se defina la relación de coexistencia de la minería con la población.

En la vecina provincia de Chumbivilcas la empresa canadiense Hudbay, propietaria del megaproyecto Constancia, ha buscado acuerdos con un sector de la población y con el municipio provincial, lo que hasta el momento le ha permitido llevar adelante su proyecto minero de acuerdo al cronograma establecido.

En medio de estas grandes tendencias y fuertes presiones, las autoridades regionales y municipales y los diversos espacios de la sociedad civil hacen enormes esfuerzos para generar iniciativas que expresen sus propias visiones. Aunque con menores respaldos económicos e institucionales, se han elaborado planes de desarrollo concertados, estudios de zonificación económica y ecológica, planes regionales de prevención y atención de desastres, propuestas de adaptación y mitigación frente al cambio climático, todos instrumentos que pretenden definir estrategias y objetivos de desarrollo sostenible de mediano y largo plazo desde una perspectiva regional.

¿Pero es posible construir contrapesos democráticos frente al despliegue del poder económico, político, social y territorial de la minería? Una primera tarea para construir contrapesos democráticos es enfrentar las enormes resistencias que existen en el país a los intentos de reforma de las políticas públicas vinculadas, directa o indirectamente, a la problemática minera.

La revisión de lo que viene ocurriendo en Cusco confirma varias de las nuevas tendencias del escenario de expansión minera en el Perú: desplazamientos geográficos de la inversión, nuevos territorios que la minería viene incorporando como parte de la expansión de la frontera extractiva y una conflictividad social en aumento, precisamente vinculada a la presencia de la gran, mediana y pequeña minería, incluida la informal.

A algo más de 20 años del inicio del boom de la minería en nuestro país y pese a un contexto internacional menos favorable, todo indica que se ha iniciado una nueva etapa de expansión productiva. Proyectos como Antapaccay, Constancia, diversas ampliaciones, entre otros emprendimientos, lideran el avance de una cartera de proyectos que ya viene modificando de manera sustantiva la realidad productiva, la ocupación del territorio, los flujos migratorios y la densidad poblacional y laboral en varias regiones.

Al inicio de este informe nos hemos planteado varias interrogantes. En primer lugar, teniendo en cuenta las más de dos décadas de expansión minera en el país, ¿qué lecciones se han sacado en todos estos años de boom minero que han estado acompañados de una fuerte conflictividad social? ¿Qué aprendizajes han logrado los diferentes grupos de interés que

interactúan alrededor de la minería (empresas mineras, poblaciones locales, sociedad civil en general y el propio Estado)? ¿Cómo han evolucionado las políticas públicas relacionadas con la minería en el país y qué nuevas tendencias se manifiestan? Y luego de la revisión de la situación en la región Cusco, ¿qué es lo que finalmente puede ocurrir en Cusco con el actual avance de la minería?

Estas son algunas de las principales interrogantes que intentamos responder, reconociendo, en primer lugar, las especificidades de cada espacio regional, así como las coincidencias y los procesos que están en curso.

Lo cierto es que en Cusco ya se vienen operando cambios significativos en la última década que, todo indica, se acrecentarán en los próximos años. En este periodo, la estructura productiva de esta región ha girado a una clara especialización en actividades extractivas: las cifras, como hemos visto, son contundentes. Además, todo indica que en los próximos años, el incremento de la producción minera en el Cusco, sobre todo de cobre, seguirá afirmando esta tendencia de especialización productiva, luego del inicio de proyectos mineros como los de Antapaccay y Constancia, entre otros. Otras tendencias regionales son la de una menor participación del sector agricultura en la producción regional, así como el despoblamiento de las zonas rurales y el consiguiente aumento de la población urbana.

Por lo tanto, Cusco viene siguiendo un esquema o patrón de especialización productiva que no le garantiza en absoluto la sostenibilidad de su crecimiento. Las regiones cuando crecen deben apostar por una mayor diversificación y salir de la trampa de la especialización productiva.

Por otro lado, bajo la lógica de ocupación territorial, el otro aspecto clave de esta nueva etapa de expansión minera es el diseño de lo que se comienza a definir como un nuevo modelo de *gobierno minero*, que trasciende el espacio específico de influencia de un proyecto minero. La propuesta de *gobierno minero* apunta a que regiones como Cusco, sus instituciones, autoridades y principales actores, se terminen alineando con el proyecto de expansión minera.

Incluso, en la misma perspectiva, recursos públicos terminan privatizándose, cuando por ejemplo se promueven mecanismos como el de *Obras por Impuestos*, con recursos que provendrán del canon y que las empresas vienen ejecutando sin mayores niveles de control de parte del Estado, casi como si fueran parte de sus políticas de responsabilidad social empresarial.

Sobre este tema, el Grupo Propuesta Ciudadana ha alertado sobre “la necesidad de prestar atención a este giro hacia la privatización de la administración de los recursos públicos del Estado por dos razones: (i) la ausencia de mecanismos de regulación y control del uso eficiente de los recursos, y (ii) la necesidad de garantizar que su uso se haga a nombre del Estado y como un servicio y no a nombre de un privado y como parte de su Responsabilidad Social Empresarial. El Estado parece estar renunciando a jugar su rol en la provisión de infraestructura y servicios públicos.

Por lo tanto, *el gobierno minero* no significa únicamente control y organización del territorio en la zona de influencia directa del proyecto como venía ocurriendo, también es control de los procesos sociales e institucionales, e incluso manejo de recursos públicos que terminan siendo utilizados en función de intereses privados y del proyecto de expansión minero en las regiones.

Otro aspecto que marca la diferencia con los procesos previos es la creciente presencia de la pequeña minería, informal e ilegal. Si bien hasta hace un tiempo este estrato de la minería estaba focalizado en algunas zonas del país, en la actualidad se ha expandido y, como lo hemos visto en el caso de Cusco, viene ocupando gradualmente un espacio cada vez más importante en varias provincias y distritos, al mismo tiempo que influye en el tejido social y en las instancias de gobierno. Hoy en día la pequeña minería, informal e ilegal, comparte y disputa territorios con la mediana y la gran minería, y es un factor de desplazamiento de poblaciones y actividades económicas tradicionales y una fuente de creciente conflictividad social. El escenario económico y social de varias provincias cusqueñas comienza a estar fuertemente influenciado por la pequeña minería informal, en muchos casos ilegal, que se ha consolidado en algunos distritos, generando al mismo tiempo sus propios corredores mineros.

Bajo la confluencia de estas tendencias cabe preguntarse sobre lo que finalmente puede ocurrir en Cusco con el actual avance de la minería. ¿Cuáles son algunos posibles escenarios? Uno primero y que como hemos visto ya está en curso, se caracteriza por una situación en donde actores extraterritoriales (empresas, organismos internacionales y el propio Estado peruano) vienen imponiendo condiciones a los actores territoriales (poblaciones, organizaciones sociales, autoridades regionales y municipales). Como se ha señalado, el actual diseño de control territorial, la definición del *gobierno minero* en esas regiones y el manejo de crecientes recursos públicos y privados, son los ingredientes principales de este proceso.

Sin embargo, estas tendencias que se perciben con nitidez en las regiones, vienen también acompañadas de decisiones gubernamentales que se implementan a nivel nacional y que complejizan aún más los escenarios en las regiones. A las medidas que vienen aprobando las autoridades nacionales en los últimos años, se le agrega, en el cierre de esta publicación, un nuevo paquete de políticas para dinamizar las inversiones, que fue entregado por el Ejecutivo como proyecto de Ley el 18 de junio de 2014 y que fue aprobado por el Congreso el 3 de julio del mismo año (Ley 30230).

El paquete de medidas apuntan a debilitar, casi al nivel de lo absurdo, regulaciones ambientales y toda la institucionalidad que se había intentado construir con mucho esfuerzo, precisamente como respuesta a la creciente conflictividad social que el país ha vivido en los últimos años. En ese sentido, pareciera ser que no se han sacado lecciones luego de más de veinte años de conflictos sociales vinculados a la minería y lo necesario que es seguir impulsando los pocos avances en materia de institucionalidad y normativa social y ambiental, que ahora comienzan a retroceder.

Medidas tributarias orientadas a promover la inversión, que incluyen “flexibilizar el impacto financiero que representan las deudas tributarias de los contribuyentes”, incluidas las grandes empresas y la ampliación de la estabilidad tributaria para las inversiones mineras, están acompañadas del desmantelamiento de gran parte de la institucionalidad ambiental.

¿Cuáles son algunas políticas tomadas en materia ambiental? Por ejemplo, desde ahora, el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) se dedicará principalmente “a acciones prioritarias de educación y difusión de la normativa” y limitará drásticamente sus funciones fiscalizadoras y sancionadoras. En la exposición de motivos de la propuesta de ley, se llega a decir que “la imposición de sanciones requiere de una etapa previa de educación y concientización de los agentes, la población y las autoridades”. Llama la atención que se hable de una etapa previa para “acciones de educación y difusión de la normativa”, cuando,

como se sabe, el OEFA fue creado casi en paralelo con el Ministerio del Ambiente, el año 2008.

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

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

¿Qué efectos tendrán estas medidas de desregulación en regiones como Cusco? Con la puesta en marcha del paquete lo que se busca es consolidar un escenario en el que el avance de grandes proyectos de inversión productiva y de infraestructura, coincida con el retroceso del Estado, que deja el espacio libre para que los actores privados se autorregulen y consoliden, por ejemplo, la lógica de *gobierno minero*. Igualmente, se afecta la gobernabilidad local y regional: el Estado central reconcentra poder en detrimento de las instancias de gobierno regional y local, y los recursos públicos no solo se centralizan, sino, como hemos visto, corren el riesgo de privatizarse.

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

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

¿Escenarios alternativos?

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

La lista de casos de conflictos emblemáticos es larga en el país y lo mismo ha ocurrido en el Sur Andino: allí están las luchas de Espinar, en diferentes momentos (1990, 2005, 2012); las de Andahuaylas (2011); las del sur de Puno, en torno al proyecto Santa Ana (2011); las de Islay, por el proyecto Tía María (2010), entre varias otras.

Las experiencias son diversas: el caso de Espinar muestra, por ejemplo, una extraordinaria capacidad de defensa, a lo largo del tiempo, de una agenda de derechos que fue afectada desde la aparición de la minería en la zona. Al mismo tiempo muestra una gran capacidad de diálogo, que ha buscado entendimientos frente a un conflicto que se puede definir como de convivencia.

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

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

En primer lugar, un escenario de transiciones implica construir una correlación de fuerzas que hoy en día no existe en el país, pero que se hace necesario reconocer y trabajar también en regiones como Cusco. Ello implica contar con sujetos sociales fortalecidos y representativos: sin sujeto social y al mismo tiempo sin sujeto político para producir e impulsar los cambios que comienzan a identificarse, es difícil hablar de transiciones.

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

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

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

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

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

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



Bibliografía

- Alarco, Germán (2013): «*Más allá de la inercia económica*», en IDEELE, edición de mayo Lima, Perú.
- Alayza, Alejandra (2007): *No pero sí. Comunidades y minería. Consulta y consentimiento previo, libre e informado en el Perú*. Lima, CooperAcción-Oxfam. Lima, Perú.
- Banco Central de Reserva del Perú (2012): Síntesis Económica de Apurímac, diciembre 2012. Lima. Banco Central de Reserva del Perú. Departamento de Estudios Económicos.
- Ballón, Eduardo (2014): Perú, país descentralizado y participativo. Fundación Ebert. Lima.
- Bebbington Anthony (2013): *Industrias extractivas, conflicto social y dinámicas institucionales en la región andina*. Instituto de Estudios Peruanos, Centro Peruano de Estudios Sociales y Grupo Propuesta Ciudadana. Lima, Perú.
- Calderón, Fernando (Coordinador) (2012) *La protesta social en América Latina*. Siglo XXI. Buenos Aires, Argentina.
- Coordinadora Nacional de Derechos Humanos (2012): “*Conflictos sociales y vulneración de derechos humanos en el Perú*”. Centro por la Justicia y el Derecho Internacional, Grufides y Fedepaz. Lima, Perú.
- De Echave, José C., Raphael Hoetmer y Mario Palacios Panéz (2009) *Minería y territorio en el Perú: conflictos, resistencias y propuestas en tiempos de globalización*. Programa Democracia y Transformación Global, CooperAcción y CONACAMI. Lima, Perú.
- De Echave, José C. y Alejandro Diez (2013): *Más allá de Conga*. CooperAcción, Grupo Propuesta Ciudadana, Red GE. Lima, Perú.
- Defensoría del Pueblo (2013): Reporte de conflictos sociales 115, setiembre 2013. Lima. Defensoría del Pueblo. Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales y la Gobernabilidad.
- Durand, Francisco (2014): Enclaves y gobierno minero. PUCP. Lima. [<http://www.cbc.org.pe/noticias/extractivismo.pdf>]
- Gudynas Eduardo (2013): *Extracciones, extractivismos y extrahecciones: Un marco conceptual sobre la apropiación de recursos naturales*. Observatorio del Desarrollo. Centro Latinoamericano de Ecología Social. Montevideo, Uruguay.

Instituto Nacional de Estadística e Informática

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

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

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

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

Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social

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

Ministerio de Energía y Minas

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

Reporte de Conflictos Sociales N° 115, setiembre 2013. Lima. Defensoría del Pueblo. Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales y la Gobernabilidad.

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

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

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

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

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

Ministerio de Salud

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

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

Programa de Naciones Unidas Para el Desarrollo (PNUD)

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

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

LA MINERÍA EN EL SUR ANDINO: EL CASO DE CUSCO

fue impreso en los talleres de Sonimágenes del Perú
Av. 6 de Agosto 968, Jesús María
Octubre 2014



Broederlijk Delen
OMDAT HET ZUIDEN PLANNEN HEEFT



COOPERACION



Acción Solidaria para el Desarrollo