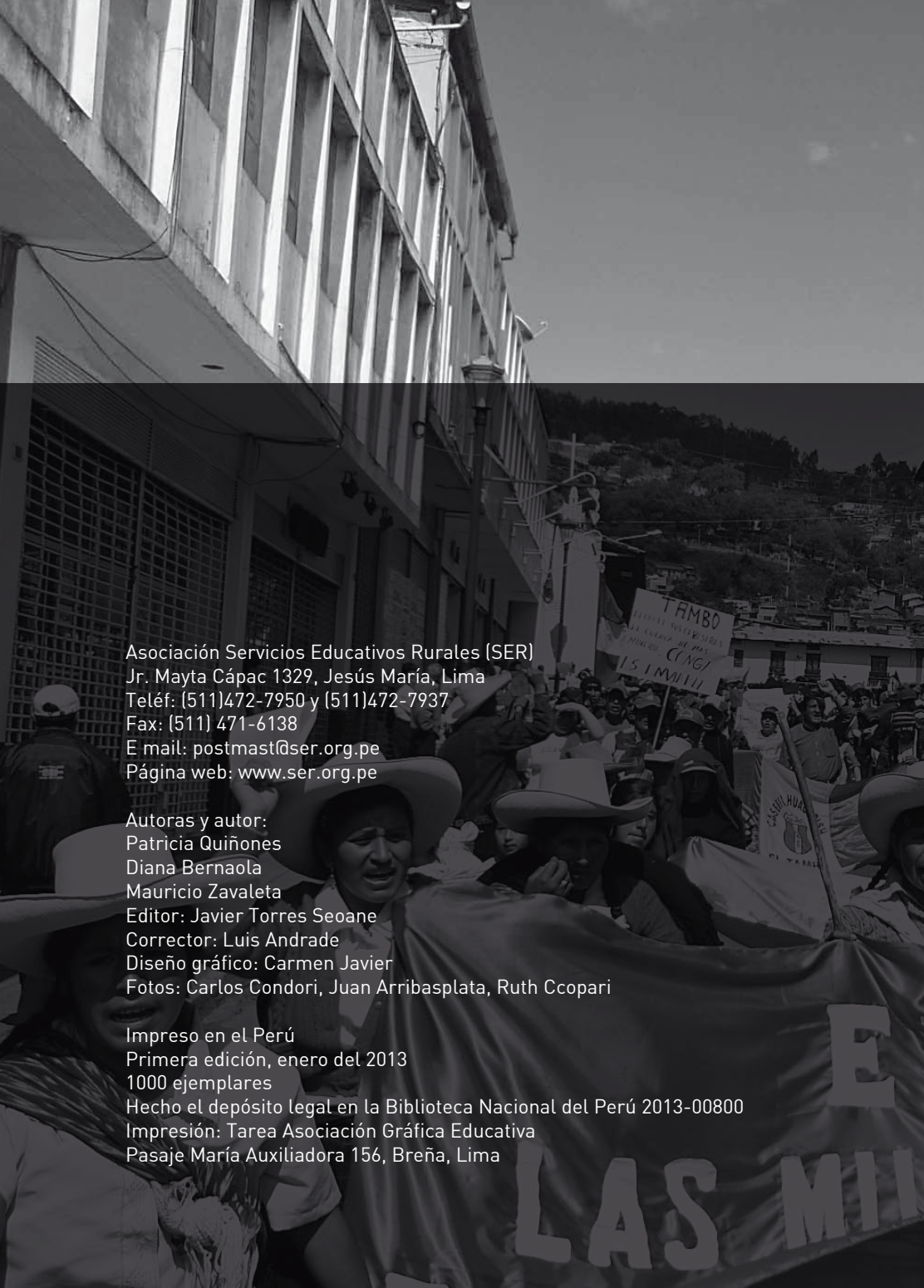
LOS LÍMITES DE LA EXPANSIÓN MINERA EN EL PERÚ

SER



Asociación Servicios Educativos Rurales (SER)
Jr. Mayta Cápac 1329, Jesús María, Lima
Teléf: (511)472-7950 y (511)472-7937
Fax: (511) 471-6138
E mail: postmast@ser.org.pe
Página web: www.ser.org.pe

Autoras y autor:
Patricia Quiñones
Diana Bernaola
Mauricio Zavaleta
Editor: Javier Torres Seoane
Corrector: Luis Andrade
Diseño gráfico: Carmen Javier
Fotos: Carlos Condori, Juan Arribasplata, Ruth Ccopari

Impreso en el Perú
Primera edición, enero del 2013
1000 ejemplares
Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú 2013-00800
Impresión: Tarea Asociación Gráfica Educativa
Pasaje María Auxiliadora 156, Breña, Lima

LOS LÍMITES DE LA EXPANSIÓN MINERA EN EL PERÚ

ÍNDICE

Introducción 9
Javier Torres Seoane

Concesiones, participación y conflicto en Puno. El caso del proyecto minero Santa Ana 15
Patricia Quiñones

Introducción 17
1. Contexto 21
  1.1 Provincia de Chucuito 21
  1.2 Huacullani, Kelluyo y el área de influencia directa social 25
2. Bear Creek Mining Company y el camino hacia la concesión 29
  2.1 Características de la empresa y el proyecto Santa Ana 29
  2.2. Sobre las concesiones mineras 30
    2.2.1 Consideraciones previas 30
    2.2.2 Puno y las concesiones mineras 32
  2.3 Primer paso: la desafectación de la zona reservada Aymara Lupaca y la aprobación de la concesión a Jenny Karina Villavicencio Gardini 35
  2.4 Segundo paso: la promulgación del D. S. 083-2007-EM 42
  2.5 Visiones sobre el proceso de concesiones 45
3. Fase exploratoria hasta la presentación del EIA 49
  3.1 Vínculos de la empresa con el gobierno local de Huacullani 49
  3.2 ¿Mecanismos de participación o de información? 51
  3.3 Relaciones comunitarias 58
    3.3.1 Posición de la empresa 58
    3.3.2 Posición de las localidades 59
  3.4 Tensiones previas y presentación del EIA 60
4. Conclusiones 66
Bibliografía 70

Acciones y reacciones de las autoridades locales en los conflictos sociales. 73
El caso del proyecto de exploración minera Chinchinga, Ayacucho
Diana Bernaola

Introducción 75
1. La empresa Southern Perú Copper Corporation 77
2. La realidad local 79
3. Fase temprana del conflicto 82
3.1 Los argumentos para la oposición 82
3.2 Los hechos 89
4. Fase de escalamiento del conflicto 92
5. Fase de crisis del conflicto 95
6. Fase de desescalamiento del conflicto 100
7. Algunas reflexiones finales 104
Bibliografía 105

La política de lo técnico: una aproximación al desarrollo del conflicto Conga 109
Mauricio Zavaleta

Introducción 111
1. El proyecto Conga 113
1.1 Los antecedentes: Yanacocha en Cajamarca 115
2. Exploración y proceso de elaboración del EIA 122
2.1 Expectativas ciudadanas y clientelismo empresarial 124
2.2 Los EIA 127
2.3 El plan de participación ciudadana del EIA Conga 129
3. Críticas al EIA y articulación de la protesta 135
3.1 Críticas al EIA del proyecto Conga 137
4. El desarrollo inicial del conflicto 143
5. Conclusiones 146
Bibliografía 149
Anexo 1: Principales proyectos de exploración y unidades en explotación en la región Cajamarca 152

INTRODUCCIÓN

INTRODUCCIÓN

En los últimos años, los conflictos sociales vinculados a las actividades de la minería en el Perú han sido permanente motivo de debate en la opinión pública. Las lecturas de funcionarios públicos, autoridades políticas, empresarios, activistas y analistas han estado marcadas por visiones unidimensionales de procesos locales y regionales que suelen tener una complejidad mucho mayor de la que se imagina.

Una de las razones que explican la frecuencia de este tipo de visiones es la carencia de estudios e investigaciones tanto sobre los conflictos como sobre los procesos que hacen que estos desborden los cauces institucionales que permitirían procesarlos y gestionarlos. Por eso, la Asociación Servicios Educativos Rurales (SER), como parte de su esfuerzo para promover la gobernabilidad democrática en las zonas rurales, realizó un conjunto de estudios de caso sobre tres conflictos ocurridos en Ayacucho, Cajamarca y Puno, que enfrentaron a grandes empresas mineras con actores políticos y pobladores. Los tres estudios de caso se presentan en esta publicación.

«Concesiones, participación y conflicto en Puno. El caso del proyecto minero Santa Ana», realizado por la antropóloga Patricia Quiñones, estudia los orígenes del conflicto entre autoridades y pobladores de los distritos de Huacullani y Kelluyo, y la empresa canadiense Bear Creek, en el primer semestre del 2011, justamente a fines de la gestión presidencial de Alan García Pérez.

Este conflicto llevó a la cancelación de la concesión y a la suspensión del otorgamiento de nuevas concesiones para la gran minería en Puno por tres años. El estudio permite ver que las principales

causas del conflicto son la manera en que la empresa adquiere la concesión, así como las relaciones clientelistas que establece con las comunidades y las alianzas con determinados actores políticos locales.

«Acciones y reacciones de las autoridades locales en los conflictos sociales. El caso del proyecto de exploración minera Chinchinga», de la comunicadora y antropóloga Diana Bernaola, es una aproximación al conflicto ocurrido en el año 2011, que impidió las actividades de exploración de un proyecto mediano que la empresa Southern Perú Copper Corporation buscaba desarrollar en las comunidades de Hualla y Tiquihua, en la provincia de Víctor Fajardo, departamento de Ayacucho.

El trabajo de Bernaola pone en evidencia la desarticulación con que las diferentes instancias estatales —con competencia en la materia o sin ella— responden a las demandas de los pobladores y sus organizaciones, desarticulación que se agudiza más en una zona fuertemente afectada por el conflicto armado interno que vivió el país entre 1980 y 1992, y en la que los niveles de desarticulación social y comunal son más graves que en el resto del país.

«La política de lo técnico: una aproximación al desarrollo del conflicto Conga», del politólogo Mauricio Zavaleta, busca conocer y comprender las razones que llevaron a que un sector importante de la población de Cajamarca se opusiera, en los primeros meses del gobierno del presidente Ollanta Humala, a uno de los más importantes proyectos de cobre y oro del país, de propiedad de Minera Yanacocha.

El trabajo de Zavaleta, además, analiza las relaciones asimétricas que se produjeron en el proceso de participación ciudadana durante los años 2009 y 2010, y que permitieron la aprobación del estudio de impacto ambiental del proyecto, estudio duramente cuestionado luego, cuando el conflicto escaló a nivel regional y nacional. Asimismo, plantea como un factor adicional que se debe considerar las transformaciones y alteraciones que los casi veinte años de presencia de la empresa han generado en Cajamarca.

Los tres casos estudiados sirven para comprender mejor las razones que están detrás de *los límites de la expansión minera en el Perú*, frase que le da el título a este libro. Señalan la necesidad de que el Estado profundice y acelere las propuestas de reforma ambiental que el Poder Ejecutivo ha planteado, justamente como consecuencia del conflicto Conga, y que se vienen implementado a paso lento, por las resistencias del gremio minero, hecho que en la Asociación SER consideramos un grave error de los inversionistas. Afirmamos esto sobre la base de la información empírica que ofrecemos para la lectura, y no haciendo eco de algún prejuicio en contra de la actividad minera, que consideramos decisiva para el desarrollo del país.

Los conflictos estudiados y muchos otros que se han producido en el país en los últimos años —como el de Tía María en Arequipa, el de Tintaya en el Cusco, el de Quellaveco en Moquegua y el de Majaz en Piura— han servido para mostrar que las reglas de juego que permitieron el desarrollo del llamado *boom minero* en el Perú han llegado a su límite, en especial, las reglas vinculadas a las relaciones entre las empresas mineras y las comunidades y poblaciones en las que se desarrollan los proyectos extractivos. En este contexto, se requiere una mayor presencia del Estado, en su rol de garante de los derechos de ambas partes, y no como un simple testigo o aval de las relaciones asimétricas que se establecen con la finalidad de conseguir la llamada «licencia social», que, a la larga, termina siendo cuestionada cuando los conflictos escalan.

Hemos buscado, por otra parte, ir más allá de las lecturas y análisis de corte conspirativo, tan presentes en el discurso de algunos actores políticos y empresariales, sin negar en ningún momento la dimensión política que todo conflicto social tiene, pero entendiendo que esta no es la causa fundamental ni el origen de la conflictividad, sino un elemento que se potencia ante la incapacidad del Estado y de las empresas para responder de manera apropiada a las legítimas preocupaciones, intereses y demandas de la población.

Nuestro esfuerzo no se ha limitado a entender los conflictos sino que hemos buscado aproximarnos a procesos de construcción de mecanismos institucionales que respondan a ellos. Por ello, este li-

bro contiene un CD en el que se incluyen tres informes adicionales, elaborados de manera conjunta por miembros de nuestro equipo profesional, a partir de diversas sesiones de trabajo, sobre el proceso de reglamentación de la consulta previa, los esfuerzos desplegados en las regiones de Puno y Ayacucho para crear oficinas y espacios de gestión y prevención de los conflictos, y las dificultades para enfrentar el conflicto minero artesanal e informal en Puno por parte de los gobiernos nacional y regional.

Este esfuerzo institucional, liderado por el programa Gobernabilidad Democrática y Descentralización, con la participación de nuestras tres oficinas regionales en Ayacucho, Cajamarca y Puno, no hubiera sido posible sin el apoyo financiero de Open Society Foundations en el marco del proyecto «Gestión de conflictos, procesos regionales y gobernabilidad democrática en el contexto electoral y postelectoral peruano», ejecutado desde enero del 2010 hasta diciembre del 2012.

Esperamos que la lectura de *Los límites de la expansión minera en el Perú*, que ponemos a consideración, contribuya a los esfuerzos que el Estado, la sociedad civil y las empresas vienen haciendo para hacer más gobernable nuestro país, y sobre todo para que estos esfuerzos sirvan para garantizar los derechos de los ciudadanos y ciudadanas que viven en las zonas donde se realiza la actividad minera.

Javier Torres Seoane
Asociación SER

FORLAND
ZZZ-906

Concesiones, participación y conflicto en Puno. El caso del proyecto minero Santa Ana

Concesiones, participación y conflicto en Puno. El caso del proyecto minero Santa Ana

Patricia Quiñones

Introducción

El año 2011 el departamento de Puno registró uno de los periodos de mayor conflictividad socioambiental de los últimos años. Esta situación generó grandes pérdidas; la más importante fue la vida de seis personas y una situación de ingobernabilidad preocupante. Asimismo, originó una serie de respuestas y acciones sin precedentes del gobierno saliente del presidente Alan García. Las manifestaciones se originaron en la zona sur del departamento y fueron lideradas por el Frente de Defensa de los Recursos Naturales de la Zona Sur (FDRNZS), bajo la presidencia de Walter Aduviri. Dicho frente convocó a un paro indefinido el 9 de mayo del 2011 en Desaguadero y adoptó una serie de medidas que incluyeron el bloqueo del puente Internacional Perú-Bolivia. La medida tuvo una duración de más de un mes y medio, y prácticamente paralizó la región.

El motivo inicial de la protesta y el discurso principal en las manifestaciones fue la presencia y posible inicio de explotación del proyecto minero Santa Ana, propiedad de la empresa Bear Creek Mining Company Sucursal del Perú (BCMC-SP). A estas tensiones se sumó la preocupación por los derechos mineros otorgados a la empresa Patagonia S. A., superpuestos a una zona simbólicamente relevante para la población sureña, el cerro Khapía, así como la preocupación por la posibilidad de la explotación de lotes petroleros en el lago Titicaca. De esta manera, los objetivos del FDRNZS se centraron en el retiro definitivo de la empresa Bear Creek Mining Company, la derogatoria del D. S. 083-2007, la protección del apu Khapía e incluso el cese definitivo de las concesiones en el departamento, algo nunca antes planteado en anteriores conflictos de este tipo.

Por otro lado, a casi un mes de iniciado el paro, las tensiones se expandieron hacia la zona norte, luego de que algunas provincias decidieran sumarse en apoyo a la plataforma del FDRNZS. No obstante, si bien compartían posturas críticas sobre la actividad minera, estas provincias enarbolaron sus propias demandas.[1] El desarrollo del conflicto trajo, además de movilizaciones, reuniones entre distintos actores, negociaciones diversas, emisión de dispositivos legales[2] en «tiempo récord», viajes a la capital de la república del presidente regional, junto con autoridades locales, así como del líder del FDRNZS[3] junto con tenientes gobernadores de las diferentes comunidades y centros poblados; finalmente, una cobertura mediática amplia, aunque tardía, de los principales medios nacionales e internacionales.

Luego de procesos complejos de negociación, se dio respuesta, en momentos diferentes, tanto a las demandas de la zona norte como a las del sur. Estas últimas sentaron precedentes jurídicos importantes: no solo se derogó el D. S. 083-2007, con lo que quedó sin efecto la concesión a Bear Creek, sino que se ordenó la adecuación de los petitorios mineros (D. S. 033-2011-EM) en trámite, regidos bajo el Reglamento del Procedimiento para la Aplicación del Derecho de Consulta a los Pueblos Indígenas para las Actividades Minero Energéticas del Ministerio de Energía y Minas, aprobado mediante el Decreto Supremo 023-2011-EM, que presentaba una serie de vacíos.

1 Por un lado, el Frente de Organizaciones Populares y el Comité de Lucha de Ayaviri-Melgar expresó su oposición a la presencia de empresas mineras, demandando la cancelación de las concesiones en la provincia. Por otro lado, el Frente de Defensa de los Intereses de Carabaya demandó la cancelación de la construcción de la Hidroeléctrica de Inambari. Por último, el Comité de Lucha de Azángaro exigió el cese de las concesiones, de la presencia de empresas mineras en la zona y la descontaminación de la cuenca del río Ramis, afectada por la minería informal.

2 Entre los principales se encuentran la Ordenanza Regional 05-2001, que declara a la región como área no admisible para concesiones mineras, pese a no ser su competencia; la Resolución Viceministerial 589-2011-VMPCIC-MC sobre la protección del Khapía; la Resolución Suprema 131-2011 PCM, que creó una Comisión Multisectorial; la Resolución Administrativa 118, del Ministerio de Agricultura, y la Autoridad Nacional del Agua, en la que se suspenden las actividades de la minera Huacoto; la Resolución Ministerial 265-2011-MEM-DM, que ordena la cancelación de la concesión temporal y la necesidad de la consulta previa para la implementación del proyecto; y el Decreto de Urgencia 035-2011, que declaró de necesidad pública la descontaminación de la cuenca del río Ramis y del río Suches.

3 Esto incluyó un atrincheramiento en las instalaciones de Panamericana Televisión, en Lima, luego de que saliera una orden de captura dirigida a él y a otros miembros del frente, y después de que la Policía tratara de detenerlo en las inmediaciones del canal. Una vez cambiada su orden de captura por la de comparecencia, pudo salir y empezar las negociaciones con el gobierno nacional.

Estos conflictos generaron que por primera vez el Estado propusiera de manera expresa que se realizaran procesos de consulta en el marco del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo. Esto queda de manera aún más explícita en el D. S. 034-2011 EM, que establece que para realizar actividades mineras o petroleras de exploración y explotación en el departamento de Puno, se debían realizar procesos de consulta en el marco del mencionado convenio y la Ley de Comunidades Campesinas, según lo determine el Ministerio de Cultura.[4]

Estos decretos son relevantes como precedentes de la posterior promulgación de la ley y reglamento de consulta previa, y porque están orientados a «corregir los defectos del Reglamento de Consulta Previa del Ministerio de Energía y Minas,[5] pues en su Primera Disposición Transitoria estableció que los procedimientos administrativos iniciados antes de la vigencia de esa norma se regirían por las normas de participación ciudadana vigentes en dicha oportunidad» (Instituto de Defensa Legal-Justicia Viva 2011). Es decir, dicho reglamento solo consideraba como sujeto de consulta a las concesiones mineras que se iniciaran luego del 12 de mayo del 2011, «blindando de esa manera a las concesiones mineras y tituladas ya otorgadas y las iniciadas con anterioridad» (Instituto de Defensa Legal-Justicia Viva 2011). Otra medida importante, incluida en el D. S. 033-2011-EM, fue la suspensión de la admisión los petitorios mineros en el territorio puneño por un periodo de 36 meses, algo nunca antes visto en el país.[6]

Luego de la solución de las demandas y el retorno a la calma, se evidenciaron varios problemas; entre ellos, la lenta respuesta del gobierno central y su incapacidad de prevenir y gestionar este tipo de conflictos, así como los límites de los gobiernos regionales y locales para contribuir a procesar estas tensiones. También se visibilizaron los problemas que genera la actual política de otorgamiento de concesiones, las limitaciones de los mecanismos de participación ciudadana y de su aplicación, que no contribuyen a mejorar las relaciones entre empresas mineras y población. También se evidenciaron las

4 Se precisa, en el artículo 2 del decreto, que «el Ministerio de Energía y Minas coordinará con el Ministerio de Cultura y el Ministerio de Agricultura a efecto de una adecuada determinación de los Pueblos Indígenas que deban ser materia del proceso de consulta en cumplimiento del Convenio N.° 169 de la OIT».

5 Aprobado mediante el D. S. 00023-2011-EM.

6 Esto no significa que se cancelan las concesiones, sino que suspenden sus efectos mientras se produzca la adecuación.

brechas entre los supuestos beneficios de la actividad minera y la realidad de las poblaciones locales, así como el temor a los impactos ambientales.

El caso del proyecto Santa Ana ejemplificó varios de los problemas percibidos por un gran sector de la población en relación con la forma como se viene desarrollando la minería en el país, caracterizada por la presencia tímida o nula del Estado. Esto ha brindado los argumentos centrales al FDRNZS para plantear su posición contra la empresa, la actividad minera y para solicitar cambios de política nacional sobre el tema. Además, ha generado múltiples interpretaciones sobre las causas del conflicto, desde las hipótesis conspirativas, pasando por las policiacas, hasta las étnicas.

Esta investigación tendrá por objetivo ahondar en estas causas de manera situada, observando el proceso de concesión y en las relaciones entabladas entre empresa y población durante las fases de exploración y elaboración del estudio de impacto ambiental (EIA), es decir, no se centrará en detalles del «estallido» del conflicto, sino que buscará identificar las tensiones previas que contribuyeron a su escalamiento.

Este documento se ha basado tanto en fuentes primarias como secundarias, tales como documentos institucionales (empresa, organismos del Estado, ONG, escritos comunales) y archivos de medios de comunicación. Las primarias fueron poco más de 20 entrevistas a miembros de organismos estatales y autoridades locales de Huacullani y Kelluyo;[7] además, se realizaron observaciones en reuniones entre autoridades locales.[8]

El documento se dividirá en cuatro partes: la primera, orientada a conocer el contexto en el que se sitúa el proyecto minero; la segunda, referida a las características de la empresa y del proyecto, así como al proceso de concesión; la tercera, vinculada al proceso de exploración y a las relaciones entabladas con la población local; finalmente, se esbozarán algunas conclusiones.

7 Una seria limitación fue el clima sensible y de desconfianza que aún persiste luego del conflicto desatado el año pasado. Se vincula a personas foráneas a la empresa, lo que resulta perjudicial al momento de entablar conversaciones y entrevistas, por lo que solo se pudo acceder a algunas personas. Asimismo, por este clima tenso, la mayoría de los informantes solicitó que no se colocaran sus datos completos por temor a críticas o represalias, acuerdos que se han respetado.

8 El trabajo de campo se realizó entre mayo y junio del 2012. Se agradece a Soledad Rosario Mamani, quien ayudó en la ejecución de las herramientas y en el procesamiento de la información.

1. CONTEXTO

1.1 Provincia de Chucuito

El proyecto minero Santa Ana se ubica en la provincia de Chucuito, una de las trece provincias del departamento de Puno (mapa 1). Tiene una extensión territorial de 3978,13 kilómetros cuadrados y limita al norte con la provincia de Yunguyo y el lago Titicaca, al este y al sur con Bolivia, y al oeste con la provincia de El Collao. Cuenta con siete distritos: Desaguadero, Huacullani, Juli, Kelluyo, Pisacoma, Pomata y Zepita; Juli es la capital de la provincia (mapa 2).

Mapa 1

Fuente: Portal Infogob. Observatorio para la Gobernabilidad.

La provincia fue creada en junio de 1828, durante el periodo del presidente José de La Mar. Su extensión ha cambiado considerablemente desde su creación. En la década de 1980 se inició un proceso de fragmentación y reconfiguración del territorio en la región; en el caso de Chucuito, algunos

distritos se convirtieron en provincias, se crearon distritos y centros poblados (Torres 2008).

En 1984 se creó la provincia de Yunguyo y, años más tarde, en 1991, la provincia de El Collao. Esto llevó a que Chucuito perdiera un total de ocho distritos, con lo que su territorio se vio reducido, así como el tamaño de la población provincial. A partir de 1991 se detuvo la creación de provincias, pero eso no anuló la aspiración de algunos distritos de buscar convertirse en provincias, como es el caso de Desaguadero.

Actualmente, Chucuito cuenta con una población de 126 259 habitantes aproximadamente, que representan 8,8% de la población del departamento.[9] Es mayoritariamente rural (65,64% de población rural frente a 35,76% de población urbana).

Además, Chucuito se ubica al extremo sur del departamento, en la zona conocida como «aimara», que presenta características étnicas y culturales particulares y diferentes de las provincias de la zona norte del departamento, denominada zona «quechua». La mayoría de la población es indígena y tiene como actividades principales la agricultura y la ganadería. En esta provincia, como se verá más adelante, la actividad minera «moderna» no ha sido desarrollada; en cambio, en la zona sur sí existen proyectos mineros, como Aruntani SAC, desde hace más de una década, situado en los límites de Puno y Moquegua, y orientado a la producción de oro y plata.

En esta zona, además de las autoridades municipales, tienen gran relevancia política los tenientes (tenientas) gobernadores y los presidentes comunales.[10] En las diferentes provincias del sur, y en cierta medida en las del norte, estas autoridades son figuras claves, pues son nexos entre las parcialidades y las comunidades con los niveles distritales y provinciales. En la mayoría de casos, los tenientes gobernadores y presidentes comu-

9 Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), Censo Nacional de Población y Vivienda del 2007.

10 Aquí se verá el concepto de política desde un sentido más amplio. «La política» será entendida como formas específicas de organización y regulación, por lo que no existe una forma de organizar sino múltiples formas de organización política, no solo la política partidaria o la estatal. La política se relaciona con el ordenamiento o regulación de las relaciones sociales de carácter público; son modos de organización a cargo de un grupo o élite, que representa e intermedia los intereses colectivos. En el espacio comunal, los tenientes y presidentes comunales cumplen estas funciones.

nales son elegidos de una manera diferente de lo que ocurre en muchas zonas del país. No son designados por el Estado, como se supondría, sino por la población, ya sea por rotación o por elecciones; es decir, se eligen «de abajo hacia arriba». Usualmente, no tienen una línea partidaria, y su cargo dura un año.

En Chucuito, los tenientes gobernadores se caracterizan por un trabajo cercano con los alcaldes y regidores de los diferentes niveles de gobierno. Esto tiene como finalidad abordar y resolver diferentes problemas que afectan a sus localidades. Además, los tenientes gobernadores se encargan del orden interno, de comunicar mensajes emitidos desde las gobernaciones y de liderar gestiones, pero también tienen responsabilidades rituales y culturales, como supervisar las festividades locales y realizar ceremonias de agradecimiento a la tierra dependiendo de los ciclos agrícolas. Estas autoridades sin duda condensan una serie de características que parten de la lógica política estatal, pero también de la «comunal»; sin embargo, en la mayoría de casos, acaban siendo percibidas como los representantes de sus localidades y no del gobierno central.

Los presidentes comunales son también importantes para la dinámica política local, pero se puede afirmar que los tenientes adquieren un estatus mayor. En Chucuito existen alrededor de 129 comunidades campesinas reconocidas legalmente (Grupo Allpa 2009), siendo un total de 1267 en toda la región.[11] Usualmente, estas son entendidas como organizaciones principalmente productivas y económicas; sin embargo, en este caso, serán vistas también como instancias políticas (Diez Hurtado, 1999). Las funciones principales de sus presidencias y directivas son organizar, regular, realizar gestiones orientadas a obtener beneficios para la población de sus comunidades, solucionar conflictos y negociar frente a actores externos. En suma, estas autoridades, al igual que las anteriores, también organizan el espacio interno comunal y, a la vez, articulan dichos espacios con otras instancias externas.

Debe aclararse que las comunidades campesinas de Chucuito, así como las del resto del país, son organizaciones dinámicas y responden a los contextos donde están situadas. Asimismo, sus intereses y agendas se van replanteando

11 Según el Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI), para el 2008, son 1267, pero según la Dirección Regional Agraria, son 1270.

en tanto se modifican las condiciones locales, regionales y nacionales; es decir, los cambios en los macroprocesos económicos, sociales y políticos impactan en ellas. Por otro lado, estas organizaciones no son grupos homogéneos, sino que, como en todo espacio político, se encuentran diferentes posturas y tensiones. Es importante considerar esto último al momento de analizar las relaciones entre empresas mineras y comunidades.

Otros actores políticos que han venido cobrando relevancia en los últimos años son los alcaldes de las municipalidades de centros poblados, quienes se congregan en la Asociación de Municipalidades de Centros Poblados (AMUCEP) a nivel de la provincia de Chucuito y también en la mayoría de distritos. En el caso de Huacullani, se cuenta con una AMUCEP del distrito. Estas asociaciones funcionan como plataformas, aún no consolidadas, de discusión sobre las diversas problemáticas que las aquejan; buscan, a su vez, reconocimiento por parte del gobierno central como instancias de gobierno,[12] es decir, como instancias aptas para recibir transferencias desde el gobierno central. Muchas veces esto ocasiona que sus relaciones con las otras instancias de gobierno sean tensas.

Según la normativa municipal, estos alcaldes no tienen las mismas funciones que los demás ni se pretende que estas instituciones sean las encargadas de promover el desarrollo local, pues no tienen los recursos para ello. No obstante, en la práctica, realizan acciones y gestiones para conseguir pequeñas obras o proyectos respaldados por los tenientes y los presidentes comunales. Asimismo, estas autoridades demandan a los alcaldes apoyos diversos, y en algunos casos, han logrado, incluso, que se usen pequeños presupuestos, transferidos desde los gobiernos locales, por concepto de gastos operativos, para atender a las comunidades (Quiñones, 2010).

La descripción de estas autoridades es necesaria para comprender las dinámicas y lógicas políticas locales. Estas, además de las autoridades distritales, son las que se han venido relacionando y, en cierta medida, negociando con la empresa minera desde su llegada. Además, como se pudo observar durante las manifestaciones del 2011, cumplieron un rol estratégico para organizar, sostener y consolidar las protestas, contribuyendo a

12 Según la Ley Orgánica de Municipalidades 27972, las municipalidades de centros poblados son solo instancias de desconcentración de servicios de las municipalidades distritales, y no son consideradas como niveles de gobierno.

cumplir el objetivo de mantener las medidas de fuerza hasta que las demandas fueran atendidas. Se encargaron de monitorear la participación de la población y de organizar la logística de estas acciones a través de sistemas de rotación de funciones y recolección de aportes (no necesariamente monetarios) para que, por ejemplo, se comprasen los insumos para las ollas comunes.

1.2 Huacullani, Kelluyo y el área de influencia directa social

Si bien el proyecto Santa Ana se ubica en el distrito de Huacullani, el área de influencia directa (AID) social establecida por la empresa, según el EIA del proyecto,[13] considera a algunos sectores del distrito de Kelluyo. Por ello, es pertinente dar algunos indicadores que permitan ver la situación actual de ambos distritos.[14]

El distrito de Huacullani abarca una superficie territorial de 705,28 kilómetros cuadrados, que representa el 18% de la superficie provincial (mapa 2). Cuenta con una población de 14 906 personas, y de este total, 80,6% aproximadamente se consideran población rural.[15] Asimismo, 89,2% de la población del distrito están en situación de pobreza, mientras que 49,6% se encuentran en pobreza extrema.[16]

13 Según el EIA, el AID social se define mediante dos criterios: propietarios de los terrenos donde se ubicarán los componentes del área del emplazamiento del proyecto y según la percepción de posibles impactos ambientales en sectores específicos, debido al emplazamiento de alguno de los componentes del proyecto. Según este criterio, serían parte del AID social los anexos o sectores colindantes con el proyecto y aquellos ubicados directamente aguas abajo, es decir, quebradas. Para el caso del área de influencia indirecta (AII), el criterio empleado se refiere a los recursos financieros que se generan a raíz de la producción de minerales en forma de canon y de regalías mineras que regresarán al distrito, la provincia, el departamento y la región productores del recurso minero. Se considera como parte del AII a los distritos en cuya jurisdicción están las localidades y sectores que pertenecen al AID social. Entonces, en este caso, el AII social estaría conformada por el distrito de Huacullani, Kelluyo, provincia de Chucuito y región Puno.

14 El AID social comprende la comunidad de Challacollo (Cóndor de Ancocahua); de Concepción de Ingenio, de Ancomarca; las parcialidades de Sacacani, Taypiña y Huaylluma, en la comunidad de Arconuma; el fundo Alto Aracachi, en la comunidad Alto Aracachi; el centro poblado Junta Vecinal San Pedro de Huacullani y propietarios privados de Carcarani y Morocucho.

15 INEI, Censo Nacional de Población y Vivienda del 2007.

16 INEI. *Perú: población y condición de pobreza, según departamento, provincia y distrito*, 2007.

El distrito de Kelluyo abarca una superficie territorial de 486 kilómetros cuadrados, que representan 12,21% de la superficie provincial (mapa 2). Tiene una población de 17 869 personas, de las cuales 82% habitan en la zona rural. Asimismo, 79,4% de la población se encuentra en situación de pobreza y 31,2% en pobreza extrema. Por otra parte, en ambos casos, el número de pobladores hombres es superior al de las mujeres por un pequeño margen.

Mapa 2

Fuente: Portal Infogob. Observatorio para la Gobernabilidad

La actividad económica principal es la agropecuaria, siguiendo la tendencia provincial. Se puede afirmar que en ambos distritos esta actividad se destina principalmente al autoconsumo. Las tasas de pobreza, la baja rentabilidad de las actividades principales y la debilidad del Estado para promover el desarrollo colocan a la población en una situación de alta vulnerabilidad.

El resumen ejecutivo del EIA del proyecto establece que dentro de la AID social viven alrededor de 4000 personas, de las cuales el 92% residen en el distrito de Huacullani y 8% en el de Kelluyo. La situación de estas personas también es bastante precaria: solo 24,9% tienen agua potable conectada a red pública, 42% carecen de servicio eléctrico, 29% carecen de algún tipo de desagüe (red pública o letrina) y la mayoría cuenta con letrinas.

La mayoría de la población (82%) manifiesta tener como lengua materna el aimara, mientras que un pequeño sector (0,7%), el quechua; 91,1% afirman hablar castellano. Otro dato importante es que la mayoría de la población es menor de 35 años, alrededor de 70%, y predomina la población masculina en todos los rangos de edad. Este último grupo cuenta, en promedio, con un mayor nivel educativo que las mujeres, ya que se espera que los varones concluyan la secundaria, mientras que las probabilidades de que las mujeres hagan lo mismo son más bajas; es decir, hay brechas de género que aún persisten.

En el ámbito económico, debido a las condiciones geográficas particulares de esta zona, la ganadería adopta mayor relevancia para las familias. Esta actividad se encuentra orientada principalmente a la crianza de vacunos y ovinos y, en menor medida, alpacas y otros camélidos sudamericanos.

Los ingresos familiares son bastante bajos; alrededor de un tercio de la población no supera los 100 nuevos soles mensuales, lo que está por debajo de la línea de la pobreza extrema,[17] y el 50% no supera los 400 nuevos soles mensuales, sin duda una situación dramática.

Según la empresa consultora responsable de la elaboración del EIA, el uso actual de la tierra en la zona del proyecto pertenece a la clasificación de «terrenos sin uso» (55,33%) y el resto se clasifica como «praderas no mejoradas» (44,68%). Esto quiere decir que son praderas naturales, tierras que se ocupan o podrían ocuparse para pastoreo directo, aprovechando la vegetación espontánea, sin que se haya efectuado ningún tipo de manejo especial, como regeneración o fertilización.

Con respecto a las características de la tenencia de la tierra en la zona, estas pertenecen a tres comunidades campesinas:[18] Ancomarca, Challacollo, Concepción de Ingenio y la Junta Vecinal de San Pedro de Huacullani. Las dos primeras, según el resumen ejecutivo, han dividido sus terrenos en sectores o parcialidades. Son, en total, 94 posesionarios, de los cuales 59 pertenecen a la comunidad de Challacollo (exactamente a la parcialidad de Cóndor de Ancocahua), 6 a la de comunidad de Concepción de Ingenio y 29

17 A partir de la línea establecida para el 2007, que era 121,2 nuevos soles.

18 En Huacullani existen un total de 22 comunidades campesinas lo que permite observar la proporción de comunidades con las que inicialmente planteó trabajar la empresa de manera más directa.

a la de Ancomarca. Sin embargo, en la definición de la AID social también se afirma que existen terrenos privados en el lugar donde se desarrolla el proyecto.[19]

Toda esta información pone en evidencia las condiciones de las que parten las comunidades para relacionarse con la empresa. En general, se puede observar que es una zona carente de servicios básicos, con altas tasas de pobreza, con actividades económicas principalmente orientadas al autoconsumo y una alta tasa de población joven que busca posibilidades de desarrollo y trabajo.

19 En la página 52 del resumen ejecutivo se establece que existen dos propietarios privados en la AID, ubicados en Carcarani y Morocucho.

2. BEAR CREEK MINING COMPANY Y EL CAMINO HACIA LA CONCESIÓN

2.1 Características de la empresa y el proyecto Santa Ana

La empresa Bear Creek Mining Company Sucursal del Perú es de propiedad de Bear Creek Mining Company LTD, de origen canadiense, que posee el 100% de las acciones de la empresa. Llegó al país en el año 2000 con el fin de estudiar diversos proyectos, especialmente Corani y Santa Ana, ambos localizados en el departamento de Puno, en las provincias de Carabaya y Chucuito, respectivamente. La empresa estima que ambos yacimientos albergan en conjunto más de 500 millones de onzas de plata.[20] Además, la empresa tiene otros proyectos en exploración, en Áncash (Campanario), Apurímac (La Yegua) y Moquegua (Tassa).

El proyecto Santa Ana se ubica a 3,9 kilómetros de la capital de distrito de Huacullani y a 45 kilómetros al oeste de la ciudad de Desaguadero, muy cerca de Bolivia, en el paraje denominado Ajaruni, a una altitud de 4200 metros. Comprende un total de seis concesiones mineras que abarcan 5400 hectáreas.[21] En dicha zona ya existían precedentes de actividad minera, que databan, sin embargo, de la época colonial. No se ha registrado mayor actividad extractiva posterior.

El metal concentrado en la zona es plata y se proponía extraerlo a partir de un sistema de minado a tajo abierto. El período de construcción aproximado sería de doce meses y se estimaba una producción de 3,6 millones de onzas anual y una final de 63,2 millones.[22] La mina tendría una vida aproxi-

20 <http://www.bearcreekmining.com/s/Spanish.asp>.
21 Se trata de Karina 9-A, Karina 1, Karina 2, Karina 5, Karina 6 y Karina 7.
22 Según una actualización de la empresa de enero del 2011.

mada de 11 años. Teniendo en cuenta estas características, este proyecto minero podría calificarse de mediano.

Como el acceso al recurso hídrico es uno de los temas que generan mayores tensiones, se debe señalar que según los documentos oficiales de la empresa, este proyecto tendrá un consumo bajo de agua en comparación con otros, entre 25 y 35 litros por segundo. Sin embargo, la percepción de la población y de las autoridades locales es que será mucho mayor y que se generará escasez del recurso. Además, la empresa afirma que la fuente principal de suministro sería agua subterránea perteneciente a la cuenca de la zona de Challacollo, adyacente al rio Callacame, ubicado a casi 8 kilómetros de las inmediaciones del proyecto. Así, se afirma que no se afectará a la población.

El proceso de concesión del proyecto, como se verá más adelante, se dio mediante la modalidad de petitorio minero y las primeras acciones vinculadas a la fase de exploración se iniciaron el año 2007.[23]

2.2. Sobre las concesiones mineras

2.2.1 Consideraciones previas

Actualmente existe en el país «un sistema mixto de acceso a la concesión minera como rezago de la actividad empresarial del Estado previa a la década de los noventa. Coexisten dos procedimientos de acceso, uno de corte meramente privado, en el que la iniciativa de exploración corresponde al futuro concesionario (persona natural o jurídica), y otro en el que el Estado, a través del organismo de promoción de las inversiones (ProInversión), pone en valor y fomenta la concesión de un proyecto» (Grupo Propuesta Ciudadana 2011). La instancia que dirige todo el proceso de concesiones es el Instituto Geológico Minero y Metalúrgico (INGEMMET), que monitorea y coordina el otorgamiento de los petitorios con diferentes instancias, dándoles luz verde. INGEMMET solo tiene que ver con los petitorios referidos a la gran minería,

23 Desde ese momento se han presentado una serie de documentos tales como el EIA semidetallado categoría C, la modificatoria del EIA semidetallado, la segunda modificatoria del EIA, la tercera modificatoria del EIA (estos últimos con el fin de modificar o ampliar las actividades) y, finalmente, se presentó el EIA en diciembre del 2010 al Ministerio de Energía y Minas, y en febrero del 2011, a la población de Huacullani.

mientras que los gobiernos regionales se hacen responsables de la pequeña minería y la artesanal.

El proceso de otorgamiento de concesiones de la gran minería es centralizado; los gobiernos regionales o locales no tienen ningún rol en el proceso. Únicamente se hacen coordinaciones entre el INGEMMET y los primeros para registrar los petitorios dentro del Sistema de Derechos Mineros y Catastro, pero estos, al igual que otras instancias del gobierno central, no tienen mayor injerencia para evaluar u opinar sobre la admisibilidad de un petitorio. La evaluación del INGEMMET «no considera la opinión técnica de los gobiernos regionales, ni del Ministerio del Ambiente. Solo se consulta al Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas (SERNAMP) cuando la concesión se encuentra dentro de un área natural protegida, y a los gobiernos locales cuando la concesión solicitada pueda estar sobre una zona de expansión urbana» (Asociación Servicios Educativos Rurales 2011).

Los procedimientos establecidos llevan a que el trámite del petitorio sea una mera formalidad administrativa, pues las solicitudes se aceptan en la mayoría de los casos sin mayor cuestionamiento sobre su pertinencia o superposición con espacios comunales. No hay una evaluación estratégica que involucre a los diferentes niveles de gobierno ni a las poblaciones locales; tampoco hay un enfoque territorial integrado.

Asimismo, la manera como están establecidos los mecanismos y procedimientos no aseguran procesos de información o una difusión apropiada orientada a los directamente interesados o interesadas. Para aprobar una concesión, INGEMMET pide a los peticionarios que publiquen las solicitudes tanto en el diario *El Peruano* como en algún diario de circulación de la capital provincial donde se encuentra el área solicitada. Tomando en cuenta que en zonas rurales los periódicos no son accesibles para la mayoría, ni tampoco tienen una alta demanda, este requerimiento no es necesariamente sinónimo de información con alto impacto. A ello se suma que el formato y lenguaje empleados en este tipo de publicaciones no son los más apropiados. La información que se da es muy técnica, se restringe principalmente a establecer las coordenadas de las cuadrículas por concesionar en el sistema Universal Transverse Mercator, más conocido como UTM.[24]

24 Es un sistema de coordenadas basado en la proyección cartográfica transversa de Mercator. Se expresa en metros únicamente al nivel del mar, que es la base de la proyección del elipsoide de referencia.

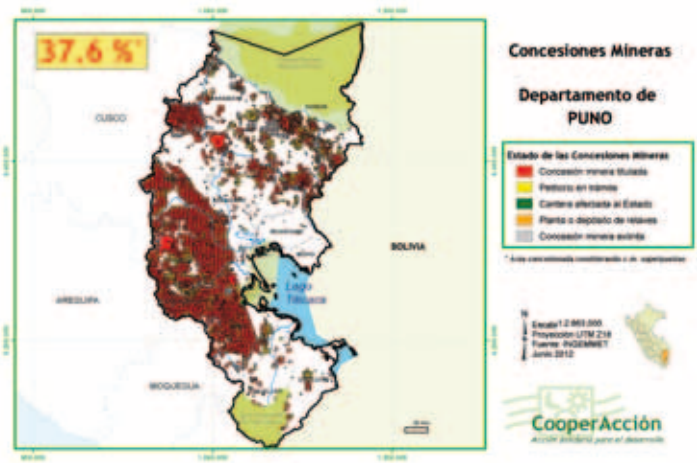
Se cumple con el formalismo de publicar que existe un petitorio o su aprobación, pero la información no llega a los destinatarios que viven en zonas rurales. Esta situación «genera incertidumbre, expectativas y temores en la población que no conoce las implicancias de ello y piensa, en muchos casos, que equivale a decir que un proyecto se va a realizar sin su consentimiento» (Asociación Servicios Educativos Rurales 2011).

Durante el estallido del conflicto en Puno, era común escuchar a los principales líderes y a la población en general citar el número de concesiones que habían sido otorgadas en el departamento como argumento alarmante del avance de la minería. Se pensaba muchas veces que estos derechos aseguraban la explotación, aunque esto no era cierto. Pero no solo hay desconocimiento sobre las implicancias de las concesiones; también se puso en evidencia que ni los gobiernos locales ni el gobierno regional contaban con información actualizada y accesible sobre las concesiones en el departamento, hecho que parece inaudito, pues tiene que ver con la posible ocupación o uso del territorio gobernado por estas instancias. No obstante, no está establecido entre las funciones de estos gobiernos sistematizar ni procesar información de este tipo. Como se puede ver, el proceso de otorgamiento de concesiones tiene una serie de deficiencias que producen vacíos tanto de participación como de información, y que terminan generando conflictos.

2.2.2 Puno y las concesiones mineras

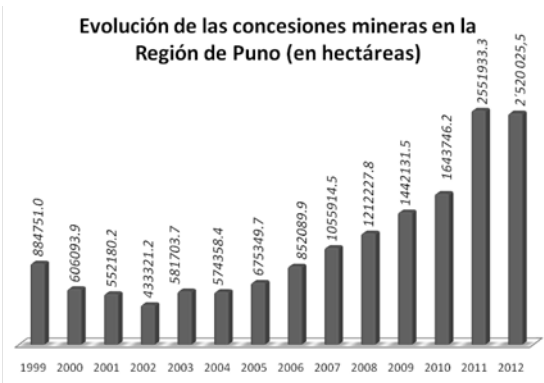
Según el Informe del Seguimiento de las Concesiones Mineras del Perú, elaborado por la ONG CooperAcción (CooperAcción 2011), Puno es la segunda región que cuenta con el mayor número de hectáreas concesionadas, y Arequipa es la primera. Como puede verse en el cuadro 1, desde el año 2002 se ha venido produciendo un incremento sostenido en las hectáreas concesionadas. La región presenta 2 520 025.5 hectáreas de derechos mineros (otorgados y en trámite) que representan el 37,6 % de toda su extensión territorial (mapa 3).

Mapa 3



Fuente: CooperAcción (2012).

Cuadro 1



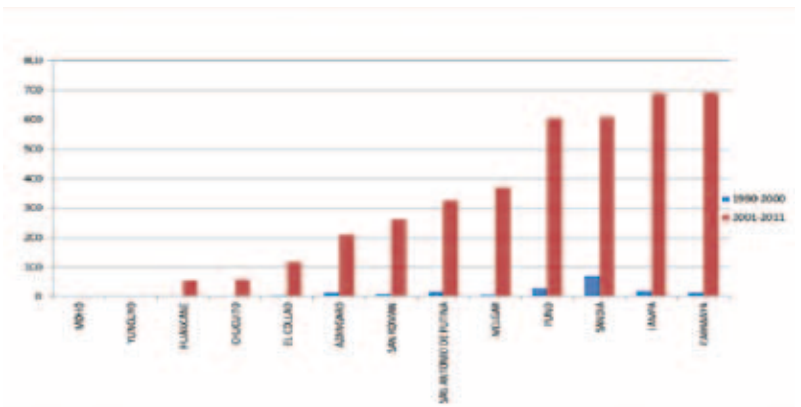
Fuente: CooperAcción (2012)

Como puede observarse en el mapa 3, la mayoría de derechos mineros se encuentran en las provincias del norte; sin embargo, en los últimos años, según muestra el informe, se percibe una mayor actividad de exploración en la zona sur e incluso cerca de las zonas de frontera, como es el caso de Santa Ana.

La actividad minera se centra actualmente en las provincias de Lampa, Melgar, Carabaya, San Antonio de Putina y Sandia. La producción principal es de estaño,[25] oro, plata, plomo, cobre y zinc (Ortix, 2011). En estas provincias norteñas de Puno, la pequeña y mediana minería es una actividad de larga data y se ha desarrollado en las últimas décadas de manera más sostenida que en el sur. Sin embargo, este desarrollo no se ha caracterizado por una regulación efectiva del Estado que permita supervisar los impactos ambientales y el cumplimiento de los compromisos entablados con la ciudadanía, lo que sienta precedentes negativos sobre los verdaderos beneficios de esta actividad.

En el cuadro 2 se observa que la evolución de solicitudes de petitorios mineros en el caso de la provincia de Chucuito ha cambiado en la última década. Se muestra que de no existir concesiones durante la década 1990-2000, se ha pasado a 59 concesiones mineras en el 2011. Así, una provincia que no estaba familiarizada directamente con esta actividad en su territorio y no tenía mayor información sobre los procesos que esta implicaba, de pronto pasó a ser foco de interés de actividades de exploración.

Cuadro 2



Fuente: Propuesta Ciudadana 2011.

25 Cabe precisar que Puno es el primer productor de estaño en el país y la empresa MINSUR (mina San Rafael) la principal productora. Esta mina es categorizada como mediana minería.

2.3 Primer paso: la desafectación de la zona reservada Aymara Lupaca y la aprobación de la concesión a Jenny Karina Villavicencio Gardini

Los petitorios de las concesiones referidas al proyecto minero Santa Ana no fueron presentados desde un inicio por la empresa BCMC-SP sino por la ciudadana peruana Jenny Karina Villavicencio Gardini el año 2004. Cuando ella realizó la solicitud, no tenía vínculo legal aparente con la empresa; sin embargo, según la información obtenida de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria, se convirtió en su apoderada legal el 15 de diciembre del 2006;[26] es decir, ella acabó de recibir los derechos mineros siendo parte de la empresa (cuadro 3), lo que podría sugerir la existencia de un vínculo desde el inicio del proceso.

En esta sección se explicará principalmente el proceso y trabajo previo realizado por Jenny Villavicencio y sus representantes, cuando teóricamente no estaba vinculada legalmente a la empresa. Este proceso cumplió un rol importante para que la empresa llegara a contar con los derechos mineros.

26 La información de los representantes legales aparece en la plataforma virtual Consulta RUC.

Cuadro 3

Información sobre las concesiones del proyecto minero Santa Ana

Nombre	Área (Ha.)	Ubicación/ distrito	Fecha de petitorio	Fecha de entrega de concesión	Contrato de opción con BCMC	Contrato de transferencia con BCMC
Karina 9A	1000	Huacullani	26/05/2004	28/04/2006	17/11/2004	06/12/2007 adenda 10/10/2006
Karina 1	700	Huacullani/Kelluyo	26/05/2004	28/04/2006	17/11/2004	06/12/2007
Karina 2	1000	Huacullani/Kelluyo	26/05/2004	28/04/2006	17/11/2004	06/12/2007
Karina 3	900	Kelluyo	26/05/2004	28/04/2006	17/11/2004	06/12/2007
Karina 5	700	Huacullani/Kelluyo	29/11/2004	30/11/2007	2004	18/12/2007
Karina 6	1000	Huacullani/Kelluyo	29/11/2004	14/12/2007	2004	18/12/2007
Karina 7	1000	Huacullani	29/11/2004	14/12/2007	2004	18/12/2007

Fuentes: D. S. 083-2007-EM y Propuesta Ciudadana 2011.

El proceso de obtención de las concesiones para Jenny Villavicencio no estuvo exento de obstáculos. El área de interés se superponía con la entonces zona reservada Aymara Lupaca. Esta fue declarada zona reservada temporalmente mediante el Decreto Supremo 002-96-AG, con sectores de los distritos de Desaguadero, Kelluyo, Zepita, Huacullani y Pisacoma (mapa 4). El objetivo de su creación fue, según el decreto, preservar un espacio que «alberga recursos naturales alto andinos, con especies de fauna y flora silvestres en vías de extinción y otras endémicas, e importantes recursos culturales pre incas».

Mapa 4
Reserva Aymara Lupaca y concesiones

Fuente: Propuesta Ciudadana 2011.

La creación de esta reserva estipuló un proceso de categorización posterior «en el marco del convenio de cooperación y colaboración interinstitucional del proyecto Especial Binacional Lago Titicaca (PELT) y la Autoridad Binacional Autónoma del Lago Titicaca-proyecto conservación de biodiversidad» (Grupo Propuesta Ciudadana 2011). De esta manera, quedaba pendiente definir el tipo de área natural protegida específica en que se convertiría; sin embargo, dicho proceso tomó más tiempo del previsto, y la reserva permaneció varios años bajo esa categoría.

Según este decreto, la zona no era apta para ser concesionada, pues se comprometían recursos importantes. Por ello, Jenny Villavicencio debió realizar algunas acciones previas con el fin de obtener los derechos mineros. De esta manera, buscó acercarse, a través de sus representantes, los ingenieros César Ríos Caldas y Juan Contreras Cornejo, a la población y autoridades de Huacullani, ubicación principal del proyecto. El objetivo era obtener un acuerdo previo que señalara el interés de la población por desafectar el área del proyecto; es decir, una manifestación de que los pobladores estaban de acuerdo con que el área ya no fuera catalogada como zona reservada y así hacer posible el desarrollo de proyectos mineros. Es necesario precisar que la zona reservada no contaba con mayor legitimidad; muchas personas no tenían claro cuáles eran sus implicancias o beneficios. Se puede afirmar, incluso, que su creación generó un grupo opositor y reticencias.

Durante el gobierno del alcalde distrital Manuel Llanos Huarahuara (2003-2006) hubo apertura para entablar reuniones con los representantes de Villavicencio y con quienes se vincularan al proyecto minero Santa Ana. El alcalde mostró su aprobación al desarrollo de la actividad minera en el distrito, pues, según manifestó, a partir de su experiencia personal, creía que esta actividad podría traer grandes beneficios, más aún considerando la situación de vulnerabilidad de Huacullani. En ese momento de contacto inicial, según el alcalde, parecía existir una aprobación de la mayoría de autoridades y de la población.

Después de algunas reuniones, el acuerdo previo finalmente se logró, tal como consta en el acta de la reunión realizada en Huacullani el 18 de mayo del 2004, denominada «Acta de acuerdo de autoridades políticas, comunales, población en general del distrito de Huacullani», incluida en los expedientes de los petitorios.[27] En ella se establece que una vez firmado el acuerdo, los representantes de Villavicencio asesorarían legalmente, en los trámites necesarios, para solicitar la desafectación de la reserva.

Antes de continuar con la explicación del proceso de concesión, cabe resaltar algunos puntos del acta que se consideran claves. Primero, las autoridades locales estaban de acuerdo con proponer que se declarase de ne-

27 Cabe precisar que en dicho documento solo se hace referencia a las concesiones Karina 9A, 1, 2 y 3.

cesidad pública la modificación de la zona reservada[28] para así posibilitar el desarrollo de actividades de exploración y explotación minera. Según el ex alcalde Manuel Llanos Huarahuara, «el distrito de Huacullani y sus comunidades estaban atravesando una situación caótica y exasperante debido a la falta de trabajo y apoyo socioeconómico, por lo que era necesario y oportuno generar una actividad que conlleve a la generación de puestos de empleo que permitan beneficiar a la población en general y sus comunidades». Como el alcalde, otras autoridades locales también manifestaron la necesidad de nuevas fuentes de empleo, así como el apoyo en la mejora de vías, el saneamiento, la provisión de teléfonos, entre otros. En general, queda evidenciado en este documento el interés y preocupación por el apoyo que se otorgaría de iniciarse algún proyecto en la zona, así fuera solo al nivel de exploración.

Frente a estas inquietudes, los representantes de Villavicencio manifestaron que de desarrollarse la actividad minera en el distrito, se buscaría apoyar el desarrollo económico de la zona, se generarían oportunidades de trabajo en función de la demanda de la empresa y se impulsarían proyectos, previa evaluación socioeconómica. En líneas generales, manifestaron que se implementarían una serie de acciones y se darían múltiples apoyos en función de la necesidad del pueblo de Huacullani, lo que generó muchas expectativas.

Lo interesante de este discurso es que los ofrecimientos a la población no se explicaron o presentaron tomando en cuenta una diferenciación que luego sería clave: no se mencionó que el apoyo a la población se daría con mayor énfasis en las zonas directamente afectadas por el proyecto. Si bien la especificación de zonas de impacto (directo e indirecto) no era clara en ese momento, pues estas se establecen en una etapa posterior de los proyectos mineros, es probable que los representantes de Villavicencio hayan sido conscientes de que no habría contribuciones iguales para todo el distrito, a diferencia de las autoridades locales y comunales.

Lo cierto es que, según el documento, tanto las autoridades locales como los ingenieros resaltan los beneficios generales, dando la impresión de que todos y todas se beneficiarían de la misma manera. Esto despertó

28 Esta declaratoria por parte del Estado no fue necesaria, como se verá más adelante, ya que cuando se recategorizó la zona reservada, se permitió la liberación de las áreas donde se ubicaría el proyecto.

expectativas que iban desde la construcción de vías de comunicación y provisión de servicios básicos hasta la implementación de proyectos productivos que difícilmente podrían cumplirse, no solo por falta de voluntad sino porque no son competencia del sector privado sino principalmente del sector público.

Por otro lado, debido a la demanda de las autoridades, los representantes de Villavicencio debieron explicar cómo quedarían explicitadas las intenciones de apoyo señaladas. Así, manifestaron que la elaboración de un compromiso previo «era un requisito exigido por el DS 042-2003EM» para el desarrollo de actividades mineras.[29] Este decreto establece, entre otros puntos, que el peticionario se compromete a «lograr con las poblaciones del área de influencia de la operación minera una institucionalidad para el desarrollo local en caso se inicie la explotación del recurso, elaborando al efecto estudios y colaborando en la creación de oportunidades de desarrollo más allá de la vida de la actividad minera; fomentar preferentemente el empleo local, brindando las oportunidades de capacitación requeridas y adquirir preferentemente los bienes y servicios locales para el desarrollo de las actividades mineras y la atención del personal, en condiciones razonables de calidad, oportunidad y precio, creando mecanismos de concertación apropiados». Si bien se mencionó el decreto, no se explicaron en detalle sus implicancias y, según el acta, no se plantearon preguntas referidas al proceso ni se comentaron otros posibles impactos.

Es importante resaltar que este documento ha sido citado por la empresa en diversas oportunidades como el aval de los procesos de concesión y aprobación del desarrollo de la actividad minera en el distrito de Huacullani. Sin embargo, como se verá más adelante, las tensiones no provenían principalmente de este distrito.

29 Este decreto implica que se agreguen nuevos contenidos al literal i) del numeral 1) del artículo 17 del Reglamento de Procedimientos Mineros, aprobado por Decreto Supremo 018-92-EM.

Una vez que contó con el acuerdo de tramitar el pedido de desafectación,[30] Jenny Villavicencio pudo continuar con el proceso. A poco más de una semana de haberse celebrado la reunión en Huacullani, presentó al Instituto Nacional de Concesiones y Catastro Minero (INACC) el primer grupo de petitorios (cuadro 3) y, en noviembre del mismo año (2004), el segundo grupo, conformando ambos el proyecto Santa Ana, pese a que aún tenía el impedimento de considerarse como zona reservada. En ese mismo año celebró contratos de opción con BCMC.[31]

Luego de presentado el primer grupo, en junio del 2004, el intendente de Áreas Naturales Protegidas del Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA) emitió una opinión técnica desfavorable a dicha solicitud.[32] Él recomendó al INACC no continuar con el trámite, ya que dichos petitorios se encontraban en el interior de la zona reservada Aymara Lupaca y, por ende, las actividades de exploración y explotación afectarían los objetos de conservación (flora y fauna). Asimismo, meses más tarde, el INRENA emitió un oficio manifestando que se había retomado el proceso de revisión de la categorización de la zona reservada y que a finales de ese año se tendría la nueva delimitación, pero esto no ocurrió.[33]

Recién en enero del 2006 se emitió el Decreto Supremo 003-2006-AG, en el cual se estipuló que la zona Aymara Lupaca había sido redimensionada sobre una superficie de 258 452,37 hectáreas. En adelante se ubicaría únicamente en los distritos de Santa Rosa y Capaso, provincia del Collao,[34] es decir, se desafectó la zona donde se ubicaría el futuro proyecto Santa Ana. Las razones para esta modificación se referían a que la zona noreste

30 El documento cuenta con las firmas del alcalde, algunos regidores y algunos tenientes gobernadores, pero no hay una lista de firmas de la población presente, ni se establece el número de personas que presenció dicho acuerdo, lo que genera suspicacias. Incluso en una reunión con los tenientes se afirma que esas actas no contaron con la autorización de la población.

31 «El contrato de opción es aquel en el cual el titular de una concesión se obliga, incondicional e irrevocablemente, a celebrar en el futuro un contrato definitivo siempre que el optante ejerza su derecho de exigir la conclusión de este contrato dentro de un plazo estipulado; mientras que con el contrato de transferencia se transfiere el dominio que tiene el concesionario sobre la concesión» (Propuesta Ciudadana, 2011).

32 Oficio 537-INRENA-J-IANP 06.07.04. Basado en el Informe Técnico 286-04-INRENA-IANPDO-ANP.

33 Oficio 837-2004- INRENA -J-IANP.

34 En el 2009, mediante el Decreto Supremo 015-2009-MINAM, finalmente se propone la desafectación total de la Zona Reservada Aymara Lupaca y que queden sin efecto los decretos supremos 002-96-AG y 003-2006-AG.

de la zona reservada, donde se ubican Huacullani y Kelluyo, era objeto de una alta presión por los recursos existentes y, además, se caracterizaba por una alta incidencia de población tanto urbana como rural, no contemplando los objetivos de representatividad que establece el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SINANPE). También se manifestó que en la zona suroeste había mejores condiciones para la diversidad biológica, puesto que existían poblaciones de flora y fauna endémicas y en vías de extinción.

Con esta redefinición, se habilitó al INACC para otorgarle las concesiones solicitadas a Villavicencio. La primera de ellas le fue otorgada en abril del 2006 y la entrega se finalizó el 14 de diciembre del 2007 (cuadro 3). Por otra parte, ya habiendo celebrado contratos de opción en el 2004 con BCMC-SP, el proceso de transferencia formal de los derechos mineros a la empresa culminó en diciembre del 2007. Pese a ello, aún había un gran impedimento para que la empresa tuviera luz verde para iniciar el proyecto minero, que se ubicaba a menos de 50 kilómetros de la frontera boliviana.

2.4 Segundo paso: la promulgación del D. S. 083-2007-EM

La Constitución Política del Perú establece en el artículo 71:

> En cuanto a la propiedad, los extranjeros, sean personas naturales o jurídicas, están en la misma condición que los peruanos, sin que, en caso alguno, puedan invocar excepción ni protección diplomática.
>
> Sin embargo, dentro de cincuenta kilómetros de las fronteras, los extranjeros no pueden adquirir ni poseer, por título alguno, minas, tierras, bosques, aguas, combustibles ni fuentes de energía, directa ni indirectamente, individualmente ni en sociedad, bajo pena de perder, en beneficio del Estado, el derecho así adquirido. *Se exceptúa el caso de necesidad pública expresamente declarada por decreto supremo aprobado por el Consejo de Ministros conforme a ley.*

Por esta razón, ninguna empresa de capitales extranjeros podría hacer valer ningún derecho minero en la zona, a menos que quedara comprobada la «necesidad pública» del posible proyecto minero. Por ello, si BCMC-SP quería hacer viable Santa Ana, su única salida era que se diera un decreto supremo. Los representantes de la empresa apelaron a esta figura para lograr que se les autorizara ser titulares de las concesiones que ya les habían sido transferidas, con el fin de poder contar con el derecho de explorar y explotar los recursos de la zona.[35]

La solicitud fue discutida por el Consejo de Ministros, durante el gobierno de Alan García (2006-2011), que dio el voto aprobatorio a la empresa, lo que fue plasmado en el Decreto Supremo 083-2007-EM. Se establecen como principales bases de la decisión la Ley General de Minería y la Ley Marco para el Crecimiento de la Inversión Privada. Además, se señala que «el interés en establecer la titularidad del derecho minero solicitado trasciende al interés privado, incidiendo de manera importante en el bienestar de la comunidad, toda vez que mediante dicha excepción se trata de lograr el desarrollo de las zonas de frontera, con el consiguiente aumento del nivel de vida en la zona de incidencia de las actividades mineras descritas en el presente decreto supremo». Asimismo, se manifiesta que se cuenta con la opinión favorable del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, como queda demostrado en el oficio 2263 EMCFFAA-D4/PLN MOV, del 26 de julio del 2007.

En el decreto no se indica qué criterios o evaluaciones se emplean para establecer que el proyecto generará el bienestar de la comunidad. Tampoco se brindan herramientas para comprender por qué en este caso sí se acepta la solicitud, y no en otros. En el año 2000 la empresa ASC Perú LDC-Sucursal Perú, propiedad de la empresa transnacional de origen estadounidense Apex Silver Mines Corporation, se interesó en obtener la concesión del área del proyecto Santa Ana, pues sabía de la existencia de yacimientos de plata, y apeló al mismo recurso legal.[36] Al igual que BCMC-SP, la empresa, a través de sus represantes legales, buscó canalizar en la Dirección General de Minería y el Ministerio de Energía y Minas su solicitud para acceder a los derechos mineros. Sin embargo, la dirección, al consultar al Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas,

35 Artículo 9 del Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería.
36 Centro de Documentación del Registro Público de Minería, número 01-00258-00.

recibió una respuesta negativa por cuestiones de seguridad y defensa nacional. La solicitud fue denegada finalmente en febrero del 2001, un proceso bastante rápido considerando lo descrito anteriormente para el caso de BCMC-SP.

Esto lleva a preguntarse qué criterios llevan a que en un caso no se dé la concesión por temas de seguridad y en otro sí. ¿Por qué la figura de necesidad pública sí se pudo hacer viable en un caso y no en otro? ¿Cuáles son los criterios que subyacen para tomar este tipo de decisiones en aras del interés público?

Lamentablemente, no hay información ni fuentes públicas que sirvan para dilucidar la lógica de esta toma de decisiones. Esta falta de transparencia genera muchas tensiones y conflictos. La apelación a la necesidad pública o al interés público son recursos excepcionales que cada vez son más usados y se vuelven «normales» sin que el Estado asuma las responsabilidades políticas de ello.

En el caso específico de Chucuito, el proceso de la promulgación del Decreto Supremo 083-2007-EM ha servido como uno de los principales argumentos del conflicto con Santa Ana, sobre todo para los líderes del FDRNZS. Para Walter Aduviri, así como para Hermes Cauna, ambos presidentes de dicho frente en momentos distintos, la aprobación dada a BCMC-SP no es favorable en términos generales para Huacullani o Kelluyo sino para la empresa y para un pequeño sector de la población. Por ello, no se pueden justificar los impactos ambientales y sociales que se producirían frente a los beneficios globales. Asimismo, ambos ven esta autorización como una violación a la soberanía nacional y como un incumplimiento de la Constitución.

Por otro lado, estos líderes tienen una postura clara con respecto a las empresas transnacionales. Desde su punto de vista, estas tienen una lógica de aprovechamiento y no buscan el bien público. Manifiestan que hay varios ejemplos que demuestran que su aparición e inicio de actividades no han generado mejoras en los espacios locales sino todo lo contrario; desde esta perspectiva, todas las empresas entran en una misma categoría negativa.

Si bien no todas las autoridades locales ni toda la población manejan este mismo discurso contra lo transnacional, ni tienen posturas tan marcadas, sí se percibe en varias de ellas una disconformidad con el proceso de aprobación de la adquisición de los derechos mineros de BCMC-SP, ya que se considera que dicho proceso no ha sido transparente desde un inicio. A esto se suma el cuestionamiento a la forma discrecional y centralista con que se toman las decisiones en el Estado. Sobre el centralismo, se piensa que no se puede tomar una decisión si no se conoce el lugar donde se realizará tal o cual proyecto.

2.5 Visiones sobre el proceso de concesiones

Esta sección busca mostrar algunas opiniones sobre el proceso de concesiones mineras recogidas en las reuniones y entrevistas realizadas a las autoridades locales. Uno de los principales puntos por resaltar es la percepción de lejanía y olvido. De esta manera, se manifestó reiteradas veces que «nunca nadie va a Huacullani», haciendo referencia explícita no solo al gobierno central sino al provincial y regional. Esta lejanía se ve reflejada, entre otros aspectos, en la información que recibe la población, ya sea sobre el tema minero o sobre procesos como el de la categorización de la zona reservada Aymara Lupaca. La siguiente cita resulta ilustrativa a este respecto.

> Los noventa ahí se acercó dice el gobierno cuando se decía la reserva Aymara Lupaca y eso de la reserva nunca se entendió y nadie informó al respecto, la gente interpretó mal.
>
> Presidente del FDRNZS

El tema de la zona reservada adquiere una relevancia particular debido a que uno de los principales argumentos del conflicto fue la protección del medio ambiente y esta figura podría haber impedido la entrada de la empresa. Sin embargo, un gran sector de la población no tenía idea alguna sobre qué significaba la existencia de la reserva. Una de las principales preocupaciones era la restricción de derechos sobre los usos del suelo como, por ejemplo, el no poder pastar a sus animales o el impedimento de transitar por esas zonas; sin embargo, esto no necesariamente ocurre. Por ejemplo, uno de los tenientes de Huacullani opinó:

> Nosotros no entendemos bien eso [minería], así como no entendemos lo de la reserva Aymara Lupaca, que en 1990 decían que esta zona estaba siendo calificada así en esas fechas... Si se declaraba como reserva, no podríamos ni pastear los animales y dejaría de ser nuestro terreno.
>
> Teniente gobernador de Huacullani

La zona reservada «cumple la importante función de salvaguardar un espacio que requiere de urgente protección cuando aún no se ha completado la información suficiente para determinar su extensión definitiva y la categoría que se le asignará. Debido a esto, su establecimiento no es a perpetuidad sino temporal» (Sociedad Peruana de Derecho Ambiental 2010). Las zonas reservadas pueden ser catalogadas como áreas naturales de uso indirecto o directo. En el caso de las primeras, no se permite extracción alguna de recursos ni ningún tipo de manipulación o modificación; en cambio, en el segundo caso, la figura es muy diferente. Las áreas naturales protegidas directas «son aquellas que permiten el aprovechamiento o extracción de recursos, prioritariamente por las poblaciones locales, en aquellas zonas y lugares y para aquellos recursos definidos por el plan de manejo del área» (Sociedad Peruana de Derecho Ambiental 2010).

Si se hubiera conocido de antemano esta diferencia, tal vez no hubiera habido tanto rechazo contra el establecimiento de un área natural protegida y habría servido como un mecanismo de protección para aquellos que manifestaban su desacuerdo con la actividad minera. No obstante, no se quiere sugerir que solo contando con la información pertinente se hubiera optado por esta alternativa, pues sin duda pueden intervenir otros factores. Por ejemplo, el tema de la titularidad o de las restricciones por parte del Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado generaba incertidumbre.

Además, el grado de desinformación indica que el proceso fue propuesto de manera vertical, y, como manifiesta uno de los miembros de la Dirección Regional de Agricultura (DRA) de la provincia de Chucuito, no se conocían los motivos por los que la reserva debía ser considerada como tal; no se sabía por qué se requería proteger la zona. Esto sin duda le restaba legitimidad e influía en que la reserva fuera vista más como una amenaza, en un contexto donde los recursos para la subsistencia son escasos.

En referencia al grado de conocimiento de la población local sobre las concesiones, también se recogieron diversos comentarios que mostraban el desconocimiento de lo que son sus implicancias, cuándo fueron exactamente emitidas, sus características o dimensiones en el territorio, entre otros. Se puede afirmar que para un alto porcentaje de la población, el conocimiento sobre este tema se ha ido dando sobre la marcha, cuando ya se iniciaba la exploración o cuando surgieron las primeras tensiones con la empresa en el 2008. La siguiente cita ilustra esta idea:

> Mira, nosotros no conocemos de esta materia (concesiones), pero en esos momentos simple y llanamente sabíamos ya más o menos en 2008 ya. Pasaron cosas en Huacullani y ahí nos enteramos que la mina Santa Ana tenía siete concesiones mineras recientemente. La población, los mismos comuneros no sabían cuántas hectáreas estaban concesionadas, no sabían...
>
> Presidente de FDRNZS

Si bien un grupo de autoridades y de pobladores eran conscientes del posible desarrollo de proyectos mineros,[37] otro sector recién supo que se habían otorgado derechos mineros una vez iniciada la exploración o cuando comenzaron a circular por la zona las camionetas y el personal de la empresa. Un grupo considerable de la población de la provincia no conocía exactamente qué áreas estaban concesionadas o qué derechos otorgaban las concesiones, lo que contribuía a elevar la tensión y la conflictividad. El tema ha sido reiterado por líderes de la protesta como Walter Aduviri, quien critica la forma que adoptó el proceso de concesión:

> Basta ya de todas las concesiones que se den a otro lado dentro de las comunidades originarias sin mínimamente decirles: «Oiga, estoy viniendo a tu tierra, voy a afectar tu territorio o voy a afectar tu actividad agrícola o agropecuaria». Ni siquiera así, todo desde Lima.

Más allá de la postura de Aduviri, varias tenientas, tenientes gobernadores y presidentes comunales hacen referencia no solo a la falta de información sino a la toma de decisiones sobre su territorio sin ser consultados. Pese a que se sabe que los títulos de propiedad comunal no originan de-

37 Acta de acuerdo de autoridades políticas, comunales, población en general del distrito de Huacullani, 18 de mayo del 2004.

rechos sobre el subsuelo, se critica que las decisiones sean tomadas por los gobiernos de turno sin que haya diálogo previo y consulta con quienes ocupan el territorio.

Además, es necesario comprender que contar con los títulos comunales no solo sugiere la propiedad o reconocimiento superficial, como la ley lo establece, sino que a menudo dichos documentos son vistos por los comuneros y comuneras como el resultado de procesos complejos de reconocimiento de las relaciones que tienen con el territorio.

En general, parece que la transmisión de la información relacionada con la obtención de las concesiones no es vista ni por la empresa ni por el mismo Estado como un momento clave para fortalecer la relación con la población sino, más bien, como un trámite burocrático. No se reflexiona sobre la pertinencia de los mecanismos de información y sus formas de aplicación. El Estado sigue cumpliendo principalmente un rol promotor de la actividad y no tanto uno de prevención y regulación.

Hasta aquí, se ha podido observar que tanto para la creación de la zona reservada como para el otorgamiento de concesiones los procesos han sido verticales y lejanos para la propia población, lo que ha generado situaciones de incertidumbre que aumentan la tensión en el espacio local. Las decisiones vienen «desde arriba» y, muchas veces, ni siquiera los gobiernos locales están bien informados de estos procesos y su significado en aspectos normativos y prácticos como para que puedan responder a las dudas de las otras autoridades, presidentes de comunidades o tenientes gobernadores, quienes siempre se acercan a estas instancias para realizar trámites o para asistir a reuniones y son claves para la difusión de información.

3. FASE EXPLORATORIA HASTA LA PRESENTACIÓN DEL EIA

3.1 Vínculos de la empresa con el gobierno local de Huacullani

Si bien la gestión del alcalde del distrito de Huacullani, Manuel Llanos Huarahuara (2003-2006), no se vinculó directamente con la empresa BCMC-SP sino con la que tiempo más tarde sería su apoderada legal, Jenny Villavicencio, es importante considerar esta etapa inicial debido a que contribuyó a la obtención de los derechos mineros que luego serían transferidos formalmente a la empresa. Además, es importante porque desde la lógica de los actores locales, Villavicencio «es la empresa» y las gestiones que realizó desde un inicio tuvieron el objetivo de lograr las concesiones para BCMC-SP.

Como ya se explicó, el alcalde Llanos sostuvo reuniones con los representantes de Villavicencio, ayudó a convocar a las demás autoridades, principalmente, y a obtener acuerdos para establecer la necesidad de la desafectación de la zona reservada y el interés en la actividad minera. Sin duda este alcalde fue un aliado inicial importante, que facilitó, además, otras reuniones con el objetivo de iniciar las actividades de cateo y realizar estudios geológicos.

No fue sino hasta el 2008 —ya en el gobierno del alcalde Jaime Musaja (2007-2010)— y una vez traspasados los derechos a Bear Creek, que se inician de manera sostenida las actividades exploratorias. Así, se establece una serie de plataformas con el fin de realizar sondeos a varios metros de profundidad para extraer material y analizarlo, a fin de corroborar la intención de explotar. Para este tipo de trabajos, un representante del área de responsabilidad social de la empresa afirmó que se buscó firmar convenios anuales con las comunidades y establecer compromisos en asambleas comunales, validados por el alcalde de turno.

No obstante, algunos diarios locales mostraban declaraciones del alcalde Musaja diciendo lo siguiente: «Desconozco la autorización a la Mina Santa Ana, y fui sorprendido por los trabajos que viene operando; además, tengo una posición, rechazo la minera y responsabilizo al Ministerio de Energía y Minas».[38] Al parecer, la relación era tensa entre gobierno local y empresa. Sin embargo, las actividades exploratorias se mantuvieron hasta octubre del 2008, cuando fue tomado y saqueado el campamento de la empresa. Este tema será desarrollado con más detalle luego, pero se puede afirmar, por el momento, que este hecho puso en evidencia no solo las tensiones con los distritos aledaños a Huacullani sino también las presiones ejercidas por un sector de la población hacia los gobiernos locales con respecto a su postura frente a la actividad minera.

Luego de esta crisis, no se registraron hechos de tal magnitud o violencia, pero esto no significa que las tensiones cesaran. La toma del campamento estableció un antes y después en la zona, como se puede identificar en varias de las entrevistas realizadas. Luego de unos meses de lo ocurrido, la empresa retomó las actividades y los trabajos de manera normal.

Por otra parte, el alcalde actual, Braulio Morales, afirma que las relaciones entre empresa y gestiones anteriores parecen haber sido cercanas. Sin embargo, estas no han quedado registradas a través de documentación oficial o en compromisos que hayan sido transferidos a la actual gestión. No existía cuando asumió el cargo (enero del 2011) un archivo con toda la documentación necesaria para la gestión pese a tratarse de un tema que resulta tan controversial. A veces, según manifestó, se ha tenido que recurrir a la buena fe de ex trabajadores municipales para conseguir cierta documentación.

La falta de documentación no ha permitido ver cómo ha sido manejado el tema del apoyo brindado por la empresa a la municipalidad o a las comunidades en gestiones anteriores. Varias personas sugirieron que esta contribución se ofrecía discrecionalmente, ya que no había registros o instrumentos que evidenciaran los criterios o las decisiones tomadas. Según afirma Morales, anteriormente la municipalidad recibía apoyo de la empresa, pero no se informaba qué se hacía exactamente con eso o, en todo caso, ello no era del conocimiento de la mayoría de la población.

38 Por ejemplo, el diario *Los Andes* <http://www.losandes.com.pe/Politica/20080313/12160.html>.

El alcalde de Huacullani afirma haber sostenido varias reuniones tanto con la empresa como con las autoridades de las diferentes comunidades, buscando concretar apoyo continuo para todo el distrito. Morales afirma haber tenido como objetivo formalizar un convenio entre la municipalidad y la empresa, ya que esto podía ayudar a financiar proyectos y que no se brindaran solo contribuciones puntuales (como cuadernos y panetones, por ejemplo), pero su intención no se concretó. Pese a estos intentos, algunas autoridades locales opinan que el actual alcalde está orientado a favor de la empresa, pues le solicitó ayuda para la realización de los carnavales del año pasado, lo que generó molestias y desconfianza.

En general, se puede observar que inicialmente hubo mayor apertura y menor desconfianza, tal vez porque la mayoría de la población no conocía las futuras acciones de la empresa, y se pudo avanzar en el proyecto minero. Sin embargo, más adelante, la presencia de la minera fue generando una serie de tensiones, relacionadas con sus estrategias de información y responsabilidad social. Todo ello fue desgastando la imagen de la empresa tanto en Huacullani como en los distritos cercanos.

3.2 ¿Mecanismos de participación o de información?

Los procesos de «participación» se rigen por el Reglamento de Participación Ciudadana en el Subsector Minero, puesto en vigencia con el Decreto Supremo 028-2008-EM. Este reglamento establece las pautas referidas al tema de la participación, señalando «las actividades, plazos y criterios específicos, para el desarrollo de los procesos de participación en cada una de las etapas de la actividad», que van desde la entrega de la concesión hasta el cierre de minas.

En este documento se tipifica que podrán emplearse los siguientes mecanismos de información: «Facilitar el acceso de la población a los resúmenes ejecutivos y al contenido de los Estudios Ambientales; publicidad de avisos de participación ciudadana en medios escritos y/o radiales; realización de encuestas, entrevistas o grupos focales; distribución de materiales informativos; visitas guiadas al área o a las instalaciones del proyecto; difusión de información a través del equipo de facilitadores; talleres partici-

pativos; audiencias públicas; presentación de aportes, comentarios u observaciones ante la autoridad competente; establecimiento de oficina de información permanente; monitoreo y vigilancia ambiental participativa; uso de medios tradicionales; mesas de diálogo y otros que la autoridad nacional competente determine mediante resolución ministerial a efectos de garantizar una adecuada participación ciudadana». Todos estos mecanismos deben ir siendo aplicados dependiendo de la categoría del proyecto y a medida que este se vaya desarrollando.

Este listado refleja cómo se entiende la participación desde el Estado en este tema en específico. La mayor parte de los mecanismos de participación planteados son, en realidad, de información, pues incluyen la distribución de materiales, resúmenes, publicidad, etcétera, que no permiten asegurar la incorporación de las opiniones y aportes de la población. La participación no se da, pues, si se emplean varios de estos mecanismos de manera efectiva.

Para la población, la participación implica que se escuchen sus voces y comentarios, pero, para el Estado y la empresa, esta puede reducirse principalmente a brindar información, lo que sin duda genera problemas. La agrupación confusa de mecanismos puede generar que formalmente se cumpla con requisitos, pero no que se produzcan procesos más transparentes para la población, con lo que estos mecanismos poco a poco van perdiendo legitimidad.

Según informes elaborados por la Dirección de Asuntos Ambientales Mineros, la empresa BCMC-SP ha cumplido con implementar varios de estos mecanismos antes y durante la elaboración del EIA.[39] Asimismo, el resumen ejecutivo del EIA establece que durante esta etapa los principales mecanismos han sido la ronda de talleres de apertura en agosto del 2009 y la ronda de talleres informativos en noviembre del 2010.

Los siguientes cuadros permitirán ver cuáles han sido los mecanismos declarados por la empresa:

39 Cabe resaltar que el estudio final del EIA y social fue elaborado por la consultora Ausenco Vector Perú SAC.

Cuadro 4

Antes de la elaboración del EIA			
Mecanismos propuestos	**Grupos a los que estaba dirigida la actividad**	**Lugares donde se llevó a cabo la actividad**	**Fuente de financiamiento**
Oficina de Información Permanente	Toda la población	Instalaciones del campamento de Santa Ana	Bear Creek Mining Company
Talleres participativos	Toda la población	Distrito de Huacullani (07.08.09). C. C. Concepción de Ingenio (07.08.09) C. C. Challacollo (08.08.09) C. C. Ancomarca (09.08.09) Distrito de Huacullani (13.08.09)	Bear Creek Mining Company

Durante la elaboración del EIA			
Mecanismos propuestos	**Grupos a los que estaba dirigida la actividad**	**Lugares donde se llevó a cabo la actividad**	**Fuente de financiamiento**
Uso de medios tradicionales	Toda la población	Distritos de Huacullani y Kelluyo, provincia de Chucuito, departamento de Puno	Bear Creek Mining Company
Distribución de materiales informativos	Toda la población	Distritos de Huacullani y Kelluyo, provincia de Chucuito, departamento de Puno	Bear Creek Mining Company
Talleres participativos	Toda la población	C. C. Orconuma (09.11.10) C. C. Huacullani (10.11.10). C. C. Concepción de Ingenio (10.11.10) C. C. Challacollo (11.11.10) C. C. Ancomarca (21.11.10)	Bear Creek Mining Company

Durante la elaboración del EIA			
Mecanismos propuestos	**Grupos a los que estaba dirigida la actividad**	**Lugares donde se llevó a cabo la actividad**	**Fuente de financiamiento**
Acceso de la población a los resúmenes ejecutivos y al contenido de los estudios ambientales	Toda la población	Región Puno	Bear Creek Mining Company
Publicidad de avisos de participación ciudadana en medios radiales	Toda la población	Región Puno	Bear Creek Mining Company
Oficina de información permanente	Toda la población	Instalaciones del Campamento Santa Ana	Bear Creek Mining Company
Audiencia pública	Toda la población	Área de influencia directa e indirecta del proyecto	Bear Creek Mining Company
Distribución de materiales informativos	Toda la población	Distritos de Huacullani y Kelluyo, provincia de Chucuito, departamento de Puno	Bear Creek Mining Company
Presentación de aportes y comentarios	Toda la población	Área de influencia directa e indirecta del proyecto	Bear Creek Mining Company
Visitas guiadas al área del proyecto	Toda la población	Instalaciones del campamento Santa Ana	Bear Creek Mining Company

Fuente: Informe 001-2011/MEM/WAL.

Este cuadro refleja información interesante. Como podrá observarse, la empresa efectivamente ha llevado a cabo una serie de acciones. Una de las principales ha sido establecer una oficina de información, con horario de atención de 8 a. m. a 5 p. m., ubicada en el campamento minero. Por otro

lado, el cuadro muestra la realización de una serie de reuniones y talleres vinculados a las etapas del EIA. Esto no significa que no se hayan realizado más de los aquí mencionados. Cuando el conflicto estalló en el 2011, la empresa declaró haber desarrollado 48 reuniones informativas con las comunidades desde que se había instalado en Huacullani (Uceda 2011).

Ahora bien, según los cuadros, los talleres participativos, pese a estar dirigidos a toda la población, se han realizado principalmente en las comunidades de Orconuma, Huacullani, Concepción de Ingenio, Challacollo y Ancomarca, lo que ha provocado varias críticas, como puede observarse en las citas siguientes:

> Mira, eso en las comunidades, quizás en el mismo Huacullani, en el pueblito chiquito de Cora Cora, de Ancomarca, más allá de Ingenio. En otras comunidades no se ha hecho nada, nada. Pero sí, faltando más o menos un año para la exploración y la explotación, ha habido capacitaciones.
>
> Presidente del FDRNZS

> A Kelluyo nunca vino la empresa minera, a informar de ninguna actividad. Todo lo hacía con Huacullani, a pesar de que la mina está en propiedad de Kelluyo. El gobierno regional solo vuelve en las elecciones; el Ministerio de Agricultura nunca viene.
>
> Miembro de la gobernación de Kelluyo

Para un grupo de la población, el trabajo de sensibilización o «participación» se centró en cinco comunidades, habiendo, como se mencionó, en Huacullani, un total de 22 comunidades,[40] lo que puede haber dificultado que la mayoría accediera a la información. Al parecer, la empresa estaba cumpliendo con enfocarse en las zonas directamente afectadas que establecía su EIA.

La ausencia de información directa en ciertas comunidades, tanto de la empresa como de los organismos gubernamentales relacionados con la actividad minera, puede contribuir a que se busquen otros canales de información

40 Cuando se instaló el proyecto, se afirma que eran 18 comunidades campesinas, pero la creación de municipios de centros poblados incentivó que ciertos sectores o anexos se constituyeran como comunidades.

y se valide a otros interlocutores críticos a la minería. Por ejemplo, un miembro de la Dirección Regional de Agricultura (DRA) comentó que tiempo antes del estallido del conflicto, algunos miembros del FDRNZS realizaban charlas en diferentes localidades y distritos de Chucuito, buscando sensibilizar a la población desde una postura básicamente antiminera.

Además de las críticas referidas a la localización de los talleres o a los lugares donde se repartió el material informativo, surgieron otros temas en las entrevistas a las autoridades locales y comunales, que se vinculaban a la comprensión de los contenidos de los talleres, la atención prestada o la valoración de la utilidad de los talleres o reuniones.

Para algunos tenientes gobernadores, si bien los talleres eran convocados y realizados por la empresa, muchas veces no lograron tener una convocatoria alta, debido a que la asistencia a ellos implicaba posponer actividades productivas. Por otro lado, los contenidos no siempre eran entendidos debidamente, porque algunos temas eran bastante técnicos o especializados. Debe precisarse que se rescató que la empresa contara con personal que hablaba aimara.

Esto no solo ha sido identificado por los propios pobladores o autoridades locales sino también por miembros de la DRA o de la Dirección Regional de Energía y Minas (DREM) de Puno, refiriéndose a todos los procesos de participación ciudadana en conjunto. Muchas veces, los mismos funcionarios y funcionarias se cuestionan cómo se puede obtener una participación efectiva si no se comprende a cabalidad lo que se explica, donde la dinámica más parece ser la de una charla o una exposición de contenidos.

Asimismo, se pudo recoger la opinión de que muchas veces no se comprendía cuáles eran los objetivos de las reuniones y talleres, ni tampoco cómo la asistencia influía en que la empresa pudiera continuar con los procesos necesarios para autorizar la explotación. Para aclarar el tema, la siguiente cita:

> Ellos convocaban a reuniones pero nunca nos decían que eran talleres. Nosotros siempre pensábamos que eran solo reuniones y firmábamos la asistencia en las fichas. Cuando ha habido la huelga, esas fichas han sido utilizadas como sus listas que hemos firmado. Hemos asistido a varias reuniones en las que hablaban sobre las ne-

> cesidades que tenemos y cómo la mina nos puede ayudar. Nos prometían que nos van a dar trabajo para nuestros hijos y para nuestros esposos, y eso nos iba a ayudar a todos. Algunas comunidades ya estaban trabajando con la mina y se veía que tenían plata, porque se compraron sus motos, y dejaron de dedicarse al contrabando.
>
> Presidenta de Asociación de Productores 1

Como puede verse, para algunas personas, sus firmas no eran vistas como parte de los requerimientos por cumplir por parte de la empresa en el marco de la elaboración de su EIA o la autorización para la explotación. Las firmas eran entendidas como prueba de acto de presencia, pero muchos no pensaban que el formato que estaban llenando servía para los fines de la empresa, lo que muestra el desconocimiento de los procesos de «participación ciudadana» del sector minero. La poca claridad sobre el proceso en su conjunto ha contribuido a generar desconfianza y críticas sobre lo poco neutral que puede resultar que los interesados en desarrollar el proyecto sean quienes brinden información supuestamente objetiva.

Hasta aquí se puede ver que efectivamente existen mecanismos legales orientados a que la población se informe antes de que participe efectivamente, pero los procesos de información también presentan cuellos de botella, sobre todo en la aplicación de los mencionados mecanismos. Un gran porcentaje de la población cree que no hay información suficiente, adecuada o útil, lo que genera inquietud y molestia.

> No sabemos si la mina es bueno o malo. Unos dicen que es malo, otros nos dicen hay contaminación, que las vacas se van a morir, nuestros hijos van a morir cuando estén naciendo, van a nacer con dos cabezas. Al final no sabemos a quién creer. La mina parecían buenos. No nos dicen también la verdad. No hay presidente; no hay a quién le importemos... El campo, como siempre, está olvidado; la mina solo ha traído problemas.
>
> Presidenta de la Asociación de Productores 1

Finalmente, como muestra esta cita, no solo existe, entre los pobladores y pobladoras, un pedido de información del Estado, sino también una demanda de ser tratados como ciudadanos y ciudadanas de manera efectiva, en un marco en que el interés y presencia del Estado, a través de los diversos gobiernos, han sido escasos o nulos.

3.3 Relaciones comunitarias

3.3.1 Posición de la empresa

Más allá de los mecanismos de participación ciudadana, la empresa estableció una serie de acciones enmarcadas en su línea de responsabilidad social,[41] tanto en el ámbito ambiental, como comunicacional y social. Según un representante del Área de Relaciones Comunitarias de la empresa, desde su instalación, se han ejecutado varias acciones con el fin de contribuir al desarrollo local. Se ha apoyado a instituciones educativas, se han proporcionado becas a jóvenes, se han realizado campañas de salud, capacitaciones y asistencia en temas productivos o agropecuarios y se ha colaborado con actividades culturales del distrito, entre otros. Cabe preguntarse qué tanto estas contribuciones se articularon con los planes de desarrollo local o si se establecieron verdaderas sinergias con la municipalidad distrital. Según el alcalde actual, estas acciones no se basaron en proyectos sino que fueron un tipo de ayuda asistencialista carente de sostenibilidad.

Por otra parte, el representante de la empresa afirmó que la ayuda fue brindada a las zonas directa e indirectamente afectadas; sin embargo, en la siguiente sección se verá que esto no fue percibido de la misma manera por la población de Huacullani y Kelluyo, ni por los distritos aledaños. El representante del Área de Relaciones Comunitarias aclaró que en sus acciones no habían estado incluidos los distritos de Zepita y Desaguadero, que luego tendrían un rol central en las tensiones y conflictos con la empresa.

Además de estas acciones, el EIA y la evaluación de impacto social presentados a inicios del 2011 establecían una serie de programas por implementar en el marco del plan de relaciones comunitarias. Algunos de los programas mencionados son el de manejo de mano de obra calificada y no calificada, compras locales, desarrollo social, absolución de reclamos y quejas, etcétera. Ahora bien, pese a las acciones entabladas, se crearon una serie de tensiones que influyeron en el desencadenamiento del conflicto y que estimularon a que muchas localidades adoptaran una postura contraria a la presencia de la empresa.

41 Esta hace referencia a la política social que adopta la empresa, que determina las acciones o inversiones orientadas al desarrollo local. La responsabilidad social no se encuentra establecida por el marco legal peruano sino por cada empresa y depende de ella cómo se la aplica, por lo que, en cada caso, toma diferentes orientaciones y formatos (Damonte 2008).

3.3.2 Posición de las localidades

A diferencia de lo señalado por el representante del Área de Relaciones Comunitarias, un porcentaje considerable de la población no considera que las acciones de apoyo empresarial hayan estado orientadas a todas las comunidades de Huacullani y Kelluyo. Una de las principales críticas a la forma como se ha venido relacionando la empresa con el espacio local durante estos años es que esta se centró principalmente en las localidades establecidas como directamente afectadas. La mayoría de las entrevistas realizadas señalaron estrategias diferenciadas, que fueron provocando recelo entre las comunidades que no se encontraban dentro de ese grupo.

Diversas autoridades, regionales y locales, afirmaron que la empresa llegó a contar con la autorización y apoyo de las localidades directamente afectadas debido a que se les otorgó compensaciones económicas, oportunidades laborales en la empresa y otros beneficios. Mientras tanto, las comunidades aledañas no tenían claro cómo serían beneficiadas y no gozaban de los mismos incentivos. Aunque realizaban solicitudes de apoyo, estas no eran atendidas o no se les daba la prioridad que el grupo demandante esperaba. Todo ello generaba divisionismos, según el propio alcalde de Huacullani.

Uno de los miembros de la DREM opinó que una de las fallas de la empresa fue creer que bastaba con aproximarse a las zonas directas y no considerar el contexto inmediato de manera sostenida. Pese a que formalmente no sea responsabilidad de la empresa vincularse con todas las comunidades ni tampoco asumir responsabilidades que podrían ser de competencia de la municipalidad u otras instancias gubernamentales, la empresa es percibida como una fuente de recursos en una situación de alta vulnerabilidad y ausencia del Estado. Por ello, para algunos, las tensiones contra la empresa hubieran disminuido si esta hubiera entrado a trabajar de manera más directa con más comunidades. La cita siguiente ilustra esta idea:

> La empresa hizo talleres en los que no informó claramente cómo se beneficiaban las otras comunidades y parecía que solo las cinco comunidades iban a ganar. El alcalde de Desaguadero solo buscaba su parte y él incendió todo el resentimiento que existe entre los de Kelluyo y Huacullani. Tenemos problemas.
>
> Miembro de la Directiva de AMUCEP Huacullani

Algunos representantes de la municipalidad de Huacullani afirmaron que las comunidades no se guían bajo la lógica establecida por la empresa, zonas directas e indirectas, sino que se piensa que todas deben ser igualmente beneficiadas debido a que el impacto se dará en todo el distrito. Por ello, la estrategia de la empresa ha generado tantas críticas. A esto se deben sumar los intereses en juego de los distritos vecinos, con los cuales la empresa no tuvo mayor coordinación, y que acabaron siendo los principales opositores al proyecto minero.

En resumen, la visión de un gran sector de la población es que la empresa se «pegó mucho a la regla», dando prioridad, en términos de información y de apoyo, a las zonas directamente afectadas, generando así tensiones a diferentes niveles: dentro de las comunidades beneficiadas, entre las diferentes comunidades de Huacullani beneficiadas y no beneficiadas, y entre el distrito de Huacullani y los distritos aledaños. Como se ve, se estableció un panorama bastante tenso y fragmentado.

3.4 Tensiones previas y presentación del EIA

Además de las tensiones existentes por el manejo del apoyo empresarial, hacia inicios del 2008, se empezaron a hacer más evidentes preocupaciones referidas a los posibles impactos ambientales de la actividad, y empezó a articularse un discurso antiminero.

El 11 de marzo de ese mismo año, se realizó, según consta en un medio local puneño,[42] el Primer Foro Informativo sobre la Mina, convocado por organizaciones sociales de Huacullani y que contó con la participación de organizaciones de base, comuneros, comuneras y autoridades comunales. En ese espacio se mostró la preocupación por la posible contaminación que la actividad minera podía generar al río Callacame, río principal del distrito. Días después, se reunieron pobladores del distrito en la plaza de abastos con el fin de manifestar su oposición al proyecto minero.

42 *Diario Los Andes*: <http://www.losandes.com.pe/Politica/20080313/12160.html>.

Si bien en Huacullani se empezaban a hacer evidentes las inquietudes vinculadas al tema ambiental, se ha reafirmado varias veces en diferentes entrevistas, que estas eran aún mayores en las localidades de los distritos de Kelluyo, Pisacoma, Desaguadero y Zepita. Varias de las autoridades locales de estos distritos, así como otros líderes sociales, fueron confluyendo en lo que hoy sería el FDRNZS. En ese momento, Hugo Llano, líder social que se reconoce como dirigente aimara, conocido en la región por participar en diversas movilizaciones y por contar con un discurso étnico-político, fue quien asumió el liderazgo del frente y lideró en ese año las acciones contra BCMC-SP.

El frente decide convocar por primera vez, en octubre del 2008, a una movilización en defensa del medio ambiente y en contra de las concesiones mineras en el distrito de Huacullani. Sin embargo, además de la agenda ambiental y de establecerse un ultimátum a fines de octubre para que se retirara la empresa, se manejaba un pliego de reclamos vinculado al aumento de las regalías, a los beneficios que otorga la empresa, entre otros.

Esta movilización buscó desarrollarse principalmente en la capital distrital, pero acabó con la toma del campamento minero, el saqueo y la quema de algunas oficinas, debido a que, según afirman los manifestantes, no fueron atendidos ni por representantes de la empresa ni por el alcalde. Además, la movilización se realizó un día martes, día de feria, lo que causó también perjuicios a los comerciantes.

Si bien congregó principalmente gente de fuera de Huacullani, contó con el apoyo de algunas de las comunidades; Yorocco fue una de ellas. Esta comunidad en especial se convirtió en pieza clave en estas protestas y sentó una postura claramente contraria a la empresa, postura que no era compartida por las comunidades directamente afectadas, quienes afirman no haber participado en estas movilizaciones, sino que, por el contrario, buscaron frenarlas.

A partir de este momento, se hicieron más evidentes las diferentes posturas hacia la empresa y se evidenció la escisión en el distrito. Luego de estos hechos, la feria semanal, orientada a todos los productores y compradores locales de la zona, incluso de distritos cercanos, se dividió, y se conformaron dos ferias, una vinculada a los que estaban a favor y otra a los que estaban en contra de la empresa. Así, desde fines del 2008 en adelante, una

de las ferias se ubica en Yorocco y la otra en Huacullani. Pese a los problemas que esto pueda generar para la población, ninguno de los gobiernos locales ha podido resolver el tema.

En general, en el distrito se percibe actualmente cierta presión contra quienes podrían estar a favor de la actividad minera. Incluso, algunas personas afirman haber sido amenazadas, sobre todo con mayor fuerza luego de los eventos del 2011. Los temores a estas amenazas pueden apreciarse en un oficio enviado por el teniente gobernador de la parcialidad de Cóndor de Ancocahua de Challacollo a la jefa de la Oficina Defensorial de Puno en setiembre del 2011:

> Como es de conocimiento público los pobladores de los distritos de Kelluyo, Pisacoma, Mazocruz, Juli, Pomata, Zepita y Desaguadero están convocando a una movilización e invasión de terrenos de nuestra parcialidad y con tal fin han convocado para el 17 de setiembre del presente año el intento de invasión y consiguiente despojo de los terrenos de propiedad exclusiva de nuestra parcialidad, también pretenderían apropiarse de nuestros ganados... alegando que supuestamente nuestra parcialidad estaría vendido a la Minera Santa Ana.

Este tipo de denuncias también fueron recogidas durante las entrevistas. La oposición a la actividad minera no se da en todos los casos por la actividad en sí misma sino por los problemas que ha generado entre la población, al punto de que algunas personas no pueden sentirse tranquilas en sus propias casas.

> Nosotros no queremos saber ya nada con la minera porque nos ha dividido en varias partes: las comunidades que quieren la mina, el campo ferial y todos vivimos ahora amenazados y con miedo. Ahora también Kelluyo nos mira mal, diciéndonos que somos mineros.
>
> Pobladora de Huacullani

> Antes no teníamos problemas y odios como ahora. Antes solo teníamos el problema de robo de ganado. Ahora todos parecen que están mirando qué haces o no haces. La envidia es total entre nosotros.
>
> Presidenta de Asociación de Productores 1

Luego de la primera toma del campamento, la empresa decide retirarse por unos meses de la zona para que las cosas se calmen. Sin embargo, decide entablar acciones legales contra un grupo de autoridades y líderes por los perjuicios percibidos. La empresa retorna luego, a inicios del 2009, para continuar con sus actividades. Si bien luego de la toma no se registraron hechos de tal magnitud hasta las manifestaciones del 2011, se puede afirmar que las tensiones continuaron.

Durante el año 2009 la empresa demandó a un grupo de líderes, entre ellos Hugo Llanos, por la presunta comisión de delitos contra el patrimonio en la modalidad de daño y robo, así como por delitos contra la seguridad y tranquilidad pública.[43] Según la empresa, estas personas, en el mes de julio de ese año, habrían invadido algunos terrenos de la comunidad de Justani, distrito de Zepita, barbechándolos y dejando inutilizables los pastos naturales que servían como alimento para el ganado. Finalmente, ambas denuncias fueron archivadas, pues no existían pruebas suficientes como para continuar con los procesos.

Por otra parte, durante el 2008 y el 2009 se enviaron diversos oficios al Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (Osinergmin), la Defensoría del Pueblo y la Presidencia del Consejo de Ministros, solicitando la intervención de estas instituciones para fiscalizar a la empresa, los acuerdos asumidos por ella o demandar mayor información.

Uno de los oficios referidos al pedido de fiscalización de las actividades y compromisos de la empresa fue dirigido a Osinergmin, que, gracias a la intervención de la Defensoría, respondió que no estaba dentro de sus competencias monitorear estos temas y que, más bien, ello le correspondía al Ministerio de Energía y Minas, en especial a la Oficina General de Gestión Social, encargada de «promover las relaciones armoniosas entre las empresas mineras y la sociedad civil, efectuar el seguimiento a los compromisos sociales que asumen las empresas con las poblaciones involucradas en coordinación con las Direcciones Generales correspondientes, así como propiciar el manejo de mecanismos de diálogo y concertación en el Sector y de colaborar en el diseño de programas de desarrollo sostenible».[44] Este

43 Fiscalía Provincial Mixta Desaguadero del distrito judicial de Puno. Oficio 838-2010-MP-DJ-P-FPM-D.

44 Oficio 1145-2008-OS-GFM, dirigido a la jefa de la Oficina Defensorial de Puno, diciembre del 2008.

pedido no solo muestra la demanda de fiscalización sino también el desconocimiento sobre las instancias que podrían velar por sus derechos en relación con este tema. Ninguna de las autoridades locales o comunales entrevistadas hizo referencia a la Oficina General de Gestión Social, cuando, formalmente, esta debería tener un rol importante en la dinámica entre empresas y espacios locales.

Por otro lado, en un memorial enviado a la PCM en agosto del 2009 por las autoridades locales de Kelluyo, principales críticos de la actividad, se establece:

> Tanto el proyecto Santa Ana y otros temas deben ser abordados con la seriedad del caso para brindar explicaciones coherentes a la población conforme a las fortalezas y potencialidades que ofrece la minería y las debilidades y amenazas que dificultaría la calidad de vida de la población, solo queremos una explicación real sin apasionamientos ni intereses creados por las partes.

Ambos casos muestran que, pese al estallido de violencia a fines del 2008, se buscó canalizar algunas preocupaciones y tensiones a través de mecanismos institucionales formales. Las respuestas a estas demandas, sin embargo, no fueron las esperadas y no se abordaron de manera directa con el fin de prevenir conflictos mayores, como el ocurrido en el 2011. Si bien durante los años siguientes se mantuvo todo en tensa calma, las dudas sobre la empresa y su proceso de concesión, la ausencia de información y supervisión estatal, los beneficios desiguales, las divisiones internas y los temores sobre el impacto en el medio ambiente, entre otros, fueron contribuyendo a que el entorno del proyecto se fuera poniendo cada más sensible.

La elaboración, presentación del EIA y su posible aprobación a inicios del 2011 fue el momento preciso para reactivar el Frente, realizar movilizaciones y remarcar los malestares contra la empresa por parte de un sector de la población y, como era de esperarse, bajo el liderazgo principal de las zonas indirectamente afectadas. Lo explicado hasta aquí muestra que el FDRNZS recogía las preocupaciones de un sector de la población. La información muestra las diferentes preocupaciones y discursos presentes tanto en el distrito de Huacullani como en los demás. Además, evidencia que algunas explicaciones esbozadas por la prensa u otros actores con respecto a

la población de las provincias sureñas no se basa en hechos concretos sino en suposiciones. Uno de los principales mitos era la idea de un gran bloque antiminero cerrado al diálogo. Este tipo de análisis, lejos de contribuir a abordar la conflictividad y plantear soluciones, lo entorpece. Es importante señalar que el frente no representaba a todos los y las aimaras. Incluso se pudo recoger algunos comentarios en la zona de Huacullani en contra de los líderes del frente y sus acciones, que eran vistas como guiadas por intereses personales.

La presentación del EIA, el 23 de febrero del 2011, en la gobernación de Huacullani, marcó el inicio de un conflicto mucho más drástico que el ocurrido en el 2008, el que se extendió por toda la región y se hizo eco de varias demandas. Este conflicto adoptó una naturaleza distinta no solo por el pasivo de las acciones de la empresa, la consolidación de una posición contraria a Santa Ana, la ausencia de respuesta desde las instancias gubernamentales y las tensiones anteriormente descritas, sino por el rol de las autoridades de distritos contiguos, como el alcalde de Desaguadero, quien desempeñó un papel central en la oposición a este tipo de acciones.

Como se manifestó al inicio, no se tenía como objetivo hacer una descripción del conflicto sino más bien conocer parte de las tensiones subyacentes en el caso Santa Ana, vinculadas a los procesos de concesión y a los vínculos entablados entre empresa y población a lo largo de la fase de exploración y elaboración del EIA. Esta descripción se ha centrado en los mecanismos de participación y responsabilidad social. Luego de explicados algunos de los aspectos considerados como fundamentales, se establecerán algunas conclusiones referidas a este caso.

4. CONCLUSIONES

Los distritos donde se ubica el proyecto minero Santa Ana son zonas donde se registran altas tasas de pobreza, falta de servicios básicos y poco apoyo de las instancias gubernamentales para implementar estrategias de desarrollo vinculadas a la actividad agropecuaria, sustento principal en esta zona. La actividad minera, así, se convierte en una fuente de posibles nuevos ingresos y mejoras en las economías familiares, por lo que se espera que cubra muchas de estas expectativas, pese a no ser su responsabilidad principal. Esto genera tensiones entre la población y la empresa.

El proceso para obtener la concesión sugiere que si bien legalmente la empresa no solicitó los petitorios, podría haber sido parte del proceso desde el inicio, a través de Jenny Karina Villavicencio, su actual apoderada legal. A nombre de ella, fue posible realizar diversas acciones con la finalidad de obtener los derechos mineros que componían el proyecto Santa Ana, debido a que la empresa tenía un impedimento por una norma de rango constitucional. A nombre de ella fue posible iniciar los primeros acercamientos a la población con miras a desafectar la zona reservada Aymara Lupaca. Parece, entonces, que mediante esta figura la empresa fue avanzando en el proceso a la par que aguardaba por algún mecanismo que le permitiera obtener finalmente los derechos.

Este traspaso, que sigue la modalidad del *leasing*, está permitido por el marco normativo actual; no tiene nada de irregular en términos legales. Sin embargo, en este caso específico, genera suspicacias el hecho de que la empresa haya buscado adquirir las concesiones en una zona de frontera, existiendo el precedente de inadmisión de un petitorio similar de otra empresa en el año 2000. Por otro lado, este caso hace reflexionar en torno a la pertinencia de este tipo de modalidad contractual y sobre la forma como es percibida por la población. Según lo observado, este mecanismo genera especulaciones y desconfianza.

La decisión de la autorización a favor de la empresa de capitales canadienses dentro del espacio de frontera se sustentó en el concepto de necesidad pública, y se justificó, según el Decreto Supremo 083-2007-EM, mediante la contribución al desarrollo de las localidades afectadas. No

obstante, esto no debería suponer que la empresa debe ser vista como la principal o única instancia encargada del desarrollo local, como tal vez ha venido ocurriendo en el caso de Huacullani. El gobierno central, el regional y los gobiernos locales son quienes tienen la función primordial de promover dicho desarrollo, y no deberían descuidar su presencia y acciones.

Este caso muestra, una vez más, cómo los conceptos de necesidad pública o interés público se emplean, sin mayor explicación, para legitimar distintas decisiones del Estado, sin que queden claros sus motivos o argumentos. Estos conceptos son considerados como parte de los llamados conceptos jurídicos indeterminados de contenido y extensión variable; por ende, no existe una definición clara presente en todas las instituciones estatales. Su naturaleza varía «según el contexto en que se encuentren o vayan a ser utilizados».[45] Sin embargo, el Tribunal Constitucional establece que deben ser usados de manera justificada. Esto contrasta con lo que viene ocurriendo en los últimos años. El incremento del uso de este recurso legal no ha ido de la mano con explicaciones claras, como muestra este caso.

El caso también evidencia que los mecanismos existentes son inadecuados para la difusión de información sobre las concesiones otorgadas. Existe un alto desconocimiento sobre este tipo de derechos y sus implicancias, y sobre qué partes del territorio puneño han sido concesionadas. De esta manera, se generan suposiciones que no contribuyen a reducir la conflictividad, lo que constituye una responsabilidad compartida por el Estado y por la empresa. Si bien el titular de la concesión es el responsable principal de informar a la ciudadanía sobre la obtención de este tipo de derechos, el MEM también debe brindar información, en términos generales, sobre la actividad minera y los procesos relacionados con ella, según se establece en el artículo 12 del Decreto Supremo 028-2008-EM, tarea que no viene realizando de manera adecuada. Por otra parte, aunque sea competencia del MEM informar y supervisar el tema de la gran minería, este caso también muestra la presión dirigida hacia el gobierno regional y los gobiernos locales para que proporcionen información y absuelvan dudas y demandas.

Con respecto a los mecanismos de participación, la mayoría no fomenta la deliberación por parte de la población. Dichos procesos recaen

45 Sentencia del Tribunal Constitucional, 0090-2004-AA/TC.

principalmente sobre la empresa, y acaban siendo procesos entre actores privados, en que el Estado solo asume a veces, en el mejor de los casos, un rol de veedor. Por otra parte, llama la atención el escaso monitoreo brindado a la forma como se implementan dichos mecanismos, cuando de ella dependen su impacto y éxito. Un tema que deja muchas dudas tiene que ver con la focalización para implementarlos. Este caso plantea la duda sobre qué tan pertinente es limitarse a proporcionar información solo a las localidades directamente afectadas. Para algunos miembros del área de Responsabilidad Social de la empresa, fue un error subestimar el acercamiento a los distritos vecinos, pese a no estar estipulado, y creer que ello no era necesario.

Por otro lado, entre los mecanismos de participación, se considera la audiencia de presentación del documento final del EIA y se manifiesta la posibilidad de realizar comentarios u observaciones al respecto. Aunque suene como una oportunidad clave, esta medida no considera las características y capacidades reales de las organizaciones sociales y de los gobiernos locales en zonas rurales, como es el caso de Huacullani y Kelluyo, para procesar este tipo de información. No se cuenta con personal apropiado para realizar evaluaciones técnicas de este tipo, lo que reduce las posibilidades de proponer cambios al proyecto. Además, se debe tener en cuenta que solo se da un mes para enviar las observaciones. Esto sitúa a la empresa en una situación ventajosa frente a la población.

La alta vulnerabilidad, sumada a la falta de información y a la ausencia de fiscalización del Estado, sitúa a la población en una posición desventajosa con respecto a las empresas, que cuentan con los recursos y la información necesaria. Este caso muestra la asimetría existente en las negociaciones entabladas entre ambos actores. Sin embargo, la población busca nivelar estas asimetrías apelando a recursos informales (legalmente hablando), como las marchas o manifestaciones, a fin de situarse en una mejor condición de negociación.

El estudio muestra que cierta parte de la población del distrito de Huacullani está a favor de la actividad minera y la observa como una oportunidad de desarrollo. Así, no se puede uniformizar y pensar en un bloque antiminero sin matices o guiado por discursos y argumentos similares, como sugieren ciertos discursos de la prensa. Existen diferentes motivaciones e intereses en el espacio local. Algunas personas están en contra

debido al reparto desigual de beneficios; otras a favor; algunas personas están preocupadas por los impactos ambientales o por las secuelas de la actividad minera en el ámbito social.

Finalmente, este trabajo ha mostrado que varias de las tensiones que se expresaron a inicios del 2011 respondían a procesos anteriores. También ha evidenciado la incapacidad del Estado para gestionar un conflicto latente que buscó minimizar, pese a la toma de un local y a la documentación enviada oportunamente. El Estado recién abordó el problema en su punto más crítico, cuando la solución se tornaba más compleja. Este caso contribuye, así, a que el aparato estatal funcione de manera más eficiente frente al estímulo de las protestas y movilizaciones, antes que a las demandas canalizadas por vías formales e institucionales.

BIBLIOGRAFÍA

Ausenco Vector Perú SAC (2010). *Resumen Ejecutivo del Estudio de Impacto Ambiental Proyecto Minero Santa Ana*. Lima.

Asociación Servicios Educativos Rurales (2011). *Recomendaciones para la gestión estatal de conflictos. Conflictos mineros por uso y ocupación del territorio*. Lima.

CooperAcción (2011). *IX Informe del Seguimiento de las Concesiones Mineras del Perú.* Lima. <http://www.cooperaccion.org.pe/derechos-colectivos-e-industrias-extrativas/informe-de-la-concesiones.html>.

CooperAcción (2012). *Informe del Seguimiento de las Concesiones Mineras del Perú*. Región Puno.Lima

Damonte, Gerardo (2000). «Apuntes sobre el teniente gobernador». En Juan Ansión, Alejandro Diez Alejandro y Luis Mujica. *Autoridad en espacios locales: una mirada desde la antropología.* Lima: PUCP.

Damonte, Gerardo (2008). «Industrias extractivas, agricultura y uso de recursos naturales: el caso de la gran minería en el Perú». En *SEPIA XII. El problema agrario en debate.* Lima: SEPIA.

Diez Hurtado, Alejandro (1999). «Diversidad, alternativas y ambigüedades: instituciones, comportamientos y mentalidades en la sociedad rural». En *SEPIA VII. Perú: el problema agrario en debate.* Lima.

Gledhill, John (2000). *El poder y sus disfraces: perspectivas antropológicas de la política.* Barcelona: Bellaterra.

Grupo Allpa (2009). *Las comunidades campesinas en la Región Puno.* Lima.

Grupo Propuesta Ciudadana (2011). «Nota de Información y Análisis. Cuando la consulta está ausente. Minería y conflicto en Puno». Lima.

Instituto de Defensa Legal-Justicia Viva (2011). *Análisis jurídico de las normas legales expedidas por el gobierno en el marco de las negociaciones con las comunidades campesinas de Puno.* Documento de Trabajo 53. Lima.

Ortix, Miguel (2011). «La minería en Puno». Post en *La mula.pe.* URL: <http://miguelortix.lamula.pe/2011/06/20/hola-mundo/miguelortix>. Última revisión: 9 de diciembre del 2012.

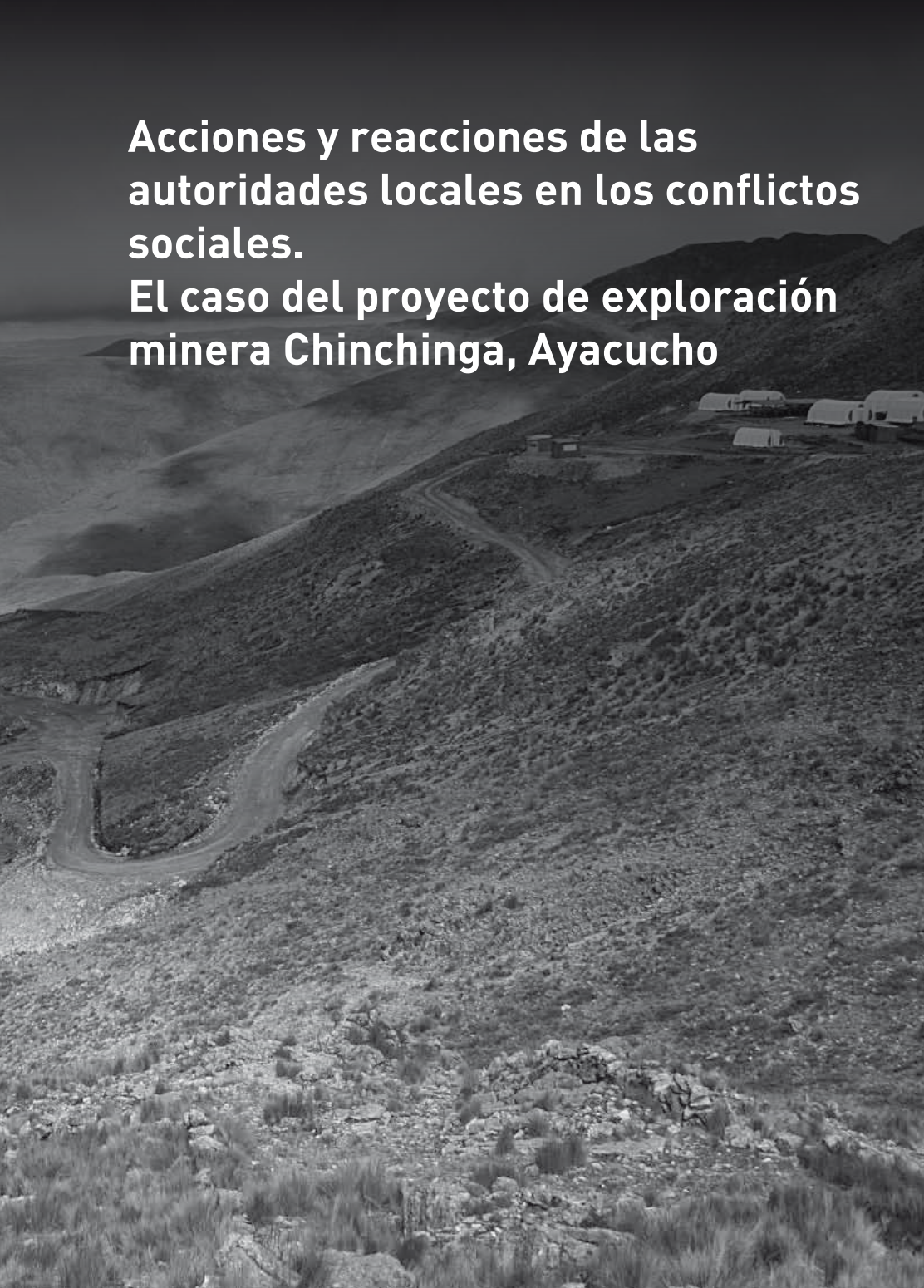
Quiñones, Patricia (2010). *Lógicas, dinámicas y articulaciones políticas en un municipio de centro poblado. El caso de Caspa. Juli-Puno*. Tesis para optar el título de Licenciada en Antropología. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (2010). *Manual de Legislación Ambiental.* Volumen I. Lima.

Torres, Javier (2008). «Municipalidades provinciales en el altiplano. Alcances y límites de gobierno y fraccionamiento territorial: el caso de Chucuito». En Javier Torres, Romeo Grompone y Rodrigo Barrenechea (2008). *Las bases del gobierno local en el Perú. Territorio, autonomía y representación en municipalidades rurales.* Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

Uceda, Ricardo. «Puno prueba de fuego». 23 de junio de 2011. *Poder 360º.* URL: <http://www.poder360.com/article_detail.php?id_article=5701>.

Acciones y reacciones de las autoridades locales en los conflictos sociales.
El caso del proyecto de exploración minera Chinchinga, Ayacucho



Acciones y reacciones de las autoridades locales en los conflictos sociales. El caso del proyecto de exploración minera Chinchinga Ayacucho[1]

Diana Bernaola R.[2]

Introducción

En marzo del 2011, el Reporte de Conflictos Sociales 85, emitido por la Defensoría del Pueblo, registró un nuevo conflicto. De acuerdo con el informe, las autoridades de las comunidades de Hualla y Tiquihua, ubicadas en la provincia de Víctor Fajardo, departamento de Ayacucho, se oponían a las actividades de exploración minera de la empresa Southern Perú Copper Corporation.

Esta oposición comenzó a fines del 2010 y fue inicialmente minimizada por las autoridades locales y nacionales hasta el momento de su estallido, situación que llevó a que el presidente regional de Ayacucho se involucrara de inmediato en el conflicto.

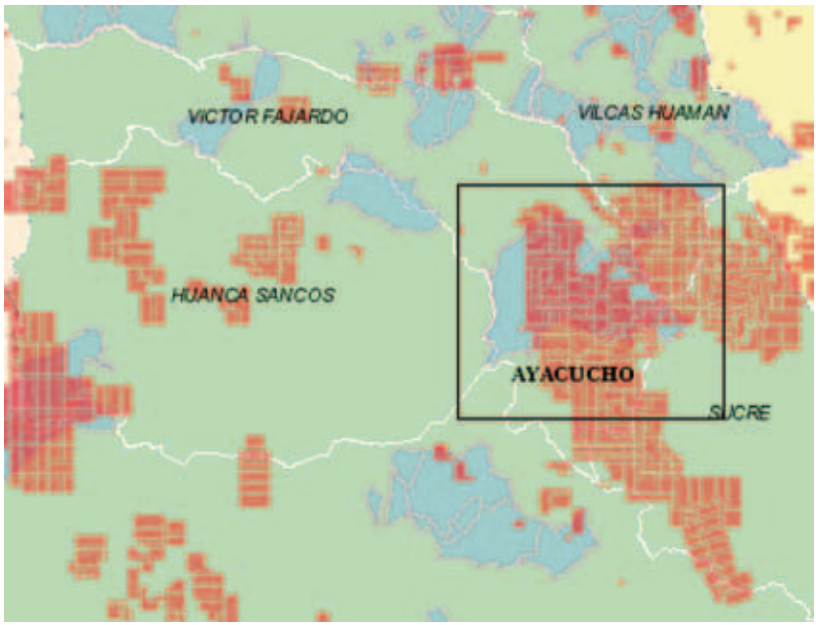
El presente documento pretende analizar las posibles causas que originaron el conflicto, de acuerdo con el contexto social y político de la zona, las intervenciones y desaciertos de las autoridades con competencias o sin

1 Este documento se elaboró en el marco del proyecto «Gestión de conflictos, procesos regionales y gobernabilidad democrática en el contexto electoral y postelectoral peruano» ejecutado por la Asociación Servicios Educativos Rurales (SER) y financiado por el Open Society Foundations.

2 Agradezco a Félix Palomino, quien se encargó de realizar las entrevistas en el departamento de Ayacucho.

ellas, las limitaciones de los mecanismos institucionales existentes para resolver los conflictos y las estrategias usadas por la población local a fin de ver atendidos sus reclamos.

Mapa 1. Ubicación del proyecto minero Chinchinga
Distrito de Hualla, provincia de Víctor Fajardo (Ayacucho)



Fuente: CooperAcción. Mapa de concesiones mineras.

1. LA EMPRESA SOUTHERN PERÚ COPPER CORPORATION

A inicios del 2009, la empresa minera Southern Perú Copper Corporation (SPCC) firmó un contrato de opción y cesión con la Minera Aurífera El Dorado,[3] por las concesiones[4] que actualmente comprenden el proyecto Chinchinga,[5] ubicadas en las comunidades campesinas de Hualla y Tiquihua, en los distritos de Hualla, Canaria y Huancapi, provincia de Víctor Fajardo, departamento de Ayacucho.

Previamente a la firma, SPCC realizó diversos estudios con el fin de asegurar la inexistencia de pasivos sociales en la zona que pudieran hacer inviable el proyecto. Según señaló el director de Exploraciones de la empresa, los resultados fueron negativos. «Hicimos un análisis para saber si había algún pasivo social o algún tema de índole social que podía ocasionarnos problemas a futuro. En ese análisis preliminar no encontramos ningún indicio de conflicto. Es más, las comunidades de Tiquihua y Hualla estuvieron muy a gusto de que estuviéramos presentes». Ante esta constatación, SPCC aceptó la oferta.

Southern Copper Corporation (SCC) es una subsidiaria indirecta del Grupo México, propietario del 80,9% del capital accionario de la empresa. Una de sus principales actividades es la minería. Su producción se basa en minerales tales como el cobre, el molibdeno, el zinc, el plomo, el carbón y la plata; es uno de los grandes productores integrados de cobre a nivel mundial.[6] Sus operaciones de minado, fundición, refinación y exploración

3 Actualmente, Sociedad Minera Catalina Huanca.

4 Estas concesiones mineras son Realidad 2004, Triunfadora 2004 y 2005, y Complemento Dos 2005.

5 El proyecto minero Chinchinga se ubica en el paraje del mismo nombre sobre una altitud mayor a los 4 mil metros. En este nacen los recursos hídricos que confluyen en los afluentes Huancapi, Quipiba y Canari. La zona abarca un área de 985,33 hectáreas.

6 En el 2010, SCC se convirtió en la empresa con mayores reservas de cobre en el mundo.

están ubicadas en el Perú y en México.[7] Desde 1996, sus acciones comunes están listadas en la Bolsa de Valores de Nueva York y Lima.

En el Perú realiza operaciones, a través de una sucursal registrada (SPCC), en los yacimientos de Toquepala (Tacna) y Cuajone (Moquegua), que datan de 1960 y 1976, respectivamente. También cuenta con una planta de procesamiento ubicada en Ilo (Moquegua) y es una de las empresas mineras más antiguas del territorio nacional. En años recientes, SPCC ha desarrollado exploraciones mineras como Tía María (Arequipa), proyecto fuertemente cuestionado, y Los Chankas (Apurímac). En la región de Ayacucho, además de la titularidad de las concesiones del proyecto Chinchinga, SPCC cuenta con alrededor de seis mil hectáreas de derechos mineros en la provincia de Cangallo, distritos de Paras y Pilpichaca, al norte de la provincia de Víctor Fajardo.

En general, las relaciones entre SPCC y las comunidades vecinas a sus áreas de operación o concesión no han sido fáciles. Las malas prácticas mineras del pasado, la falta de cuidado ambiental, la irresponsabilidad fiscal y la insuficiente transferencia de sus excedentes para el desarrollo local contribuyeron a diversos ciclos de conflictos. En algunos casos, estas tensiones aún persisten, aunque con menores grados de intensidad, como consecuencia de las medidas de mitigación, adecuación y manejo ambiental realizadas por la empresa.

El proyecto Chinchinga significaba una nueva veta de minerales en la que SPCC estaba interesada. Por ello, el 27 de mayo de 2010 presentó la Declaración de Impacto Ambiental (DIA) al Ministerio de Energía y Minas. Los trabajos de exploración estaban previstos para realizarse en el transcurso de dos años[8] y contemplaban la construcción de veinte plataformas de perforación diamantina,[9] sobre un área efectiva de 5,65 a 6,85 hectáreas, con sus respectivos pozos de sedimentación; y la construcción de doce kilómetros de accesos, de 303,74 y 181,20 hectáreas, respectivamente.

7 En Chile actualmente solo manejan proyectos exploratorios.
8 Desde junio del 2010 hasta junio del 2012.
9 La perforación diamantina se basa en la erosión de las formaciones geológicas (o rocas) por fricción, haciendo uso de una broca o corona diamantada. Las brocas diamantadas están diseñadas en forma cilíndrica para capturar la muestra o testigo de las formaciones geológicas, muestra que es removida con los fluidos de perforación.

Según lo declarado en la DIA, la empresa contaba con las autorizaciones requeridas para el uso del agua necesaria en la ejecución del programa de perforación, y con los permisos para usar los terrenos superficiales de propiedad de las comunidades campesinas de Hualla y Tiquihua. Asimismo, la DIA señalaba no haber registrado «ningún Área Natural Protegida cercana a la zona del proyecto de exploración minera». Según los datos publicados en octubre de 2010 por el diario *Gestión,* el Plan de Manejo Ambiental propuesto por SPCC para el proyecto Chinchinga ascendía a 31 500 dólares americanos, mientras que el Plan de Relaciones Comunitarias consideraba un monto de 35 000 dólares americanos para la ejecución de programas de inversión social en temas relacionados con la educación y el impulso de la actividad agropecuaria.

2. LA REALIDAD LOCAL

Según el Censo Nacional 2007: XI de población y VI de Vivienda, ejecutado por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), la población en los distritos de Hualla, Canaria y Huancapi, en la provincia de Víctor Fajardo, donde se ubican las concesiones del proyecto minero, ascienden a 3188, 4021 y 2400 personas, respectivamente. Asimismo, estos distritos son mayormente urbanos, y registran 92,1% de población para el distrito de Hualla, 84,6% para Canaria y 89,5% para Huancapi. Esta situación se debe a que los procesos de desplazamiento producidos por la violencia política acaecida en el país durante la década de 1980 azotaron en gran medida a los pobladores de Víctor Fajardo, una de las provincias que presentó la mayor cantidad de muertes.[10]

De acuerdo con las investigaciones de la Comisión de la Verdad y Reconciliación, la provincia de Víctor Fajardo registró una tasa negativa de crecimiento poblacional durante el ciclo de la violencia política, ocurrido en el periodo intercensal 1981-1993, donde el número de habitantes pasó de 43 386 a 27 079, como se puede observar en el cuadro siguiente. Asimismo,

10 De acuerdo con la Comisión de la Verdad y la Reconciliación (2003, tomo IV, sección tercera, cap. 1, subcapítulo 1.1), en esta provincia se registraron 981 fallecidos entre los años 1982 y 1986, con 517 solo en 1983.

según datos del INEI, esta cifra ha seguido disminuyendo, aunque de manera más liviana, al presentar 25 412 habitantes en el 2007.

Cuadro 1. Cifras absolutas de población por años en la provincia de Víctor Fajardo

Provincia	1961	1972	1981	1993	2007
Víctor Fajardo	41 193	44 361	43 386	27 079	25 412

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática-Comisión de la Verdad y Reconciliación.

De acuerdo con el estudio *Entre prójimos*, de Kimberly Theidon (Theidon 2004), «Sendero Luminoso inició sus acciones en esta zona en el año de 1980, contando con una red de colaboración establecida varios años antes».[11] El consecuente conflicto no involucró únicamente a los campesinos sino también al Estado.[12] La intervención de las fuerzas armadas, a fin de imponer «la paz» en las comunidades, tuvo graves consecuencias. Los altos niveles de violencia sexual y la posterior reinserción de los arrepentidos bajo la vigilancia del ejército atemorizaron y desmoralizaron aún más a la población, que tuvo que tolerar dicha presencia. La convivencia con ex cabecillas locales de Sendero Luminoso, cuyos crímenes quedaron en su mayor parte impunes, agudizaron un resentimiento profundo hacia el Estado. «En sus propias palabras, los comuneros y comuneras todavía están esperando por "un poco de justicia"» (Theidon, 2004).

Debido a la presión militar de la década de 1980,[13] muchos comuneros y pobladores se desplazaron hacia las ciudades de Ica y Lima. Las comunidades campesinas de Hualla y Tiquihua no fueron inmunes a estos hechos. Hoy en día, la provincia de Víctor Fajardo muestra secuelas agudas del ciclo

11 Las bases de apoyo en la zona se consolidaron hasta inicios de la década de 1990.

12 A pesar de que los habitantes de la provincia mantenían una constante interacción con el Estado, a diferencia de otras zonas, a través de memoriales, solicitudes y quejas, esta relación solo agudizó el antagonismo con el aparato estatal.

13 En octubre de 1981, el gobierno peruano decretó «estado de emergencia» en la provincia de Víctor Fajardo y otras cuatro provincias ubicadas en el departamento de Ayacucho.

de violencia política. «Mientras que la historia nacional indica que el conflicto armado interno se terminó poco después de la captura de líder del PCP-SL, Abimael Guzmán, hasta la fecha estos comuneros y comuneras viven temiendo un "rebrote" del grupo terrorista porque están convencidos de que tal resurgimiento podría venir desde el interior de sus comunidades» (Theidon 2004). A esto se suma el hecho de que, en los últimos años, los desplazados están retornando a sus comunidades, trayendo consigo nuevos conflictos.

Por otro lado, los indicadores de pobreza registrados por el Censo Nacional del 2007 señalan que los distritos de Hualla, Canaria y Huancapi tienen altos niveles de pobreza que van de la mano con las cifras de la provincia de Víctor Fajardo (80,2%), con porcentajes que ascienden a 85,6%, 76,3% y 69,4%, respectivamente. Asimismo, los niveles de pobreza extrema son bastante altos y proporcionales a los de la provincia (47,1%), con cifras que ascienden a 57,1% para el distrito de Hualla, 41,4% para Canaria y 32,5% para Huancapi. Estas cifras se contraponen al hecho de que, según los registros del INEI, casi el 100% de la población en edad de trabajar está activa, sin presentar mayores diferencias entre hombres y mujeres. En un medio geográfico altoandino, bajo el predominio de un régimen comunal de tenencia de la tierra, la actividad agropecuaria de autoconsumo representa en su mayoría el principal sustento económico. Esta se basa en el cultivo de maíz, complementado con la siembra de trigo, cebada, quinua, kiwicha, papa, mashua, oca y olluco.

De acuerdo con lo registrado en el último censo nacional ejecutado por el INEI, la agricultura y la ganadería representan las principales actividades económicas en los distritos de Hualla y Huancapi, con 77,2% y 50% de dedicación, respectivamente, mientras que en Canaria esta alcanza 33,1% frente a 33,2% de habitantes que realizan trabajos de explotación de minas y canteras. Esta información es ampliada por la DIA del proyecto de exploración, que señala que la principal actividad de las comunidades campesinas de Hualla y Tiquihua son la agricultura de subsistencia y la ganadería. Estas actividades permitieron la recomposición económica del distrito luego de los episodios de violencia política que lo azotaron.

Con relación a la educación, el INEI asegura que el porcentaje de analfabetismo en personas de 15 años a más de los distritos de Canaria y Huancapi es menor que el regional (17,9%), con 15% y 16,9%, respectivamente,

mientras que Hualla presenta un 22,6% de población analfabeta. En todos los casos, las mujeres están en clara desventaja respecto al sexo masculino, y presentan cifras entre cuatro y nueve veces mayores que sus pares masculinos.[14] En la misma línea, el porcentaje de asistencia de los niños y jóvenes de 6 a 24 años a los sistemas educativos regulares supera al departamental (74,8%), con 76,1% para el distrito de Hualla, 76,8% para Canaria y 82,5% para Huancapi. Por último, en los distritos de estudio, la tasa de fecundidad registrada fluctúa entre los 2,1 y los 2,4 hijos por mujer, y predomina el uso del idioma quechua, así como la afiliación al credo católico frente al evangélico.

3. FASE TEMPRANA DEL CONFLICTO

3.1 Los argumentos para la oposición

A fines del 2010, meses después de que la DIA fuera presentada y aprobada, los comuneros de Hualla y Tiquihua decidieron reunirse con el objetivo de definir su posición acerca de la presencia del proyecto de exploración minera en sus localidades. El análisis de la situación los llevó a determinar que «la presencia de la empresa minera iba a ser letal para las comunidades», según señaló Rubén Usccata, presidente del Frente de Defensa de Víctor Fajardo.

Varios elementos habrían dado pie a esta determinación. Si bien la razón manifiesta de la oposición hacia el proyecto estaba relacionada con una posible contaminación, existían otros factores que influían para que la población de las comunidades campesinas tuviera una imagen negativa de la empresa.

14 De acuerdo con las cifras presentadas por el INEI, en los distritos de Hualla, Canaria y Huancapi, los porcentajes de analfabetismo en hombres alcanzan 8,4%, 3,4% y 6,7%, respectivamente, frente al sexo femenino, que presenta 33,8%, 26,8% y 25,5%, respectivamente.

De hecho, la principal causa de oposición era el temor por la posible contaminación y pérdida de los recursos hídricos conformados por los ríos Qenwamayu, Huancapi y Chaca-Chaca y las lagunas de Chihuancocha y Chinchinga, nacientes de la cabecera de cuenca ubicada en la zona de exploración minera Chinchinga. A pesar de que la DIA del proyecto preveía «no contaminar los puntos de captación de agua, así como las lagunas Chihuancocha y Chinchinga», la posibilidad de que se contaminara o redujera la cantidad de agua era preocupante, por su directa relación con el uso para el consumo humano y las actividades agropecuarias[15] de cientos de familias residentes de las comunidades aledañas.[16] La preocupación cobraba mayor fuerza en un momento en que la población comenzaba a hacer un mejor uso de sus recursos hídricos, habiendo implementado, en un 10 a 15% de las tierras de la comunidad, sistemas para el riego tecnificado, así como por la existencia de un futuro proyecto de irrigación "Colca" dirigido a la comunidad de Cayara,[17] largamente esperado.

Sin embargo, la preocupación sobre el impacto hídrico con posibles repercusiones económicas del proyecto minero no podía ser absuelta por la empresa minera en ese momento. Como señaló el director de Exploraciones de SPCC, las fuentes de agua «se determinan posteriormente», ya que la fase exploratoria comprende la recolección de evidencias para el mejor desempeño del proyecto, por lo que, en esta etapa, es poco probable tener respuestas concretas. Por esta razón, las empresas prefieren mantener en secreto las diversas opciones que manejan antes que difundir información sujeta a cambios. Por su lado, la expectativa de las poblaciones locales frente a un cambio de gran magnitud en sus zonas de residencia, como es la instalación de un proyecto minero, origina la necesidad de contar con información fidedigna, no sujeta a cambios, que les permita proyectarse.

Según informaron algunos medios de comunicación,[18] el temor se acentuó con el accidente que se produjo en las comunidades campesinas

15 La actividad agrícola en las comunidades de Hualla y Tiquihua es destinada casi en su totalidad al autoconsumo. El riego usado es por inundación.

16 De acuerdo con Usccata, «cerca de quince comunidades estarían afectadas de manera directa».

17 La inversión necesaria para construir el ducto a través del cerro Tinza depende del interés del gobierno regional.

18 *Noticias SER:* <http://www.noticiasser.pe/16/09/2011/informe/el-conflicto-entre-la-minera-southern-y-victor-fajardo>.

vecinas de Raccaja y Uyuccasa, que, a inicios del 2011, vieron afectados sus recursos hídricos tras la ruptura de la planta de relaves construida por la empresa minera Catalina Huanca sobre el cauce del río que atraviesa la comunidad. El hecho fue denunciado a la opinión pública nacional por la entonces congresista por Ayacucho, Juana Huancahuari. Para el representante de la empresa, esta no es una explicación válida, puesto que considera que el referido proyecto minero estaba lo suficientemente alejado de los distritos de Hualla, Canaria y Huancapi como para influir en las decisiones locales. Esta percepción, sin embargo, no considera la lógica del manejo de la información en espacios rurales, que atraviesa grandes distancias y donde las relaciones de parentesco cumplen un rol fundamental en la difusión de mensajes entre comunidades vecinas. Se trata de una cadena de mensajes que cambian y se reconfiguran en el transcurso.

Aunque suene paradójico, a pesar de que el tema hídrico permitió la negociación del conflicto, no fue el causante directo de la confrontación. En el trasfondo existían otras demandas, con matices políticos, para la oposición al proyecto. Los comuneros argumentaban la falta de información sobre los trabajos de exploración en la zona y la forma como se obtuvieron los permisos comunales para la ejecución del proyecto minero. «[La empresa] nunca se ha identificado», denunció Usccata. No obstante estas denuncias, la DIA del proyecto señalaba que antes y después de la elaboración del estudio se llevaron a cabo una serie de entrevistas y grupos focales entre los representantes de ambas comunidades campesinas, nueve talleres informativos[19] y tres presentaciones por invitación de la comunidad[20] dirigidas a difundir los detalles del proyecto de exploración y a recibir los aportes para mejorar tanto el estudio como el desarrollo del proyecto en sí.

Esta información es refutada por el presidente del Frente de Defensa, Rubén Usccata, quien señala que la empresa «nunca ha convocado a una reunión, a una asamblea del pueblo». «Pero, sin embargo, hacen aparecer en su perfil como si lo hubieran llevado a cabo. Tengo pruebas. Yo tengo aquí que ellos dicen que han realizado asambleas comunales el 11 de enero del 2008, el 15 de enero del 2009 y el 13 abril del 2009. Pero aquí no se ha hecho nada. Es mentira», añade. En vista de que estas reuniones figuran en la DIA, es probable que la empresa consultora

19 Seis en la comunidad campesina de Hualla y tres en la comunidad campesina de Tiquihua.
20 Dos en la comunidad campesina de Hualla y una en la comunidad campesina de Tiquihua.

haya sido quien las realizara. Llama la atención, sin embargo, que las reuniones a las que hace mención el entrevistado se ejecutaran antes de o durante la firma del traspaso de las concesiones de minera El Dorado a SPCC.

Estas denuncias son enfrentadas por el representante de SPCC con el argumento de que las autoridades del Ministerio de Energía y Minas «no solo nos piden un acta firmada por la comunidad, aprobando nuestro ingreso o aceptando el programa. No solo eso. Tiene que haber un representante de la Dirección Regional de Minas que esté presente en esa firma y exija el video. Ahora ya piden un video. Porque antes, asumo, algunas empresas presentaban actas falsas. Ahora están pidiendo un video y la presencia del Estado a través de la Dirección Regional de Minería para que dé fe del proceso», asegura. «Por norma, el sector es el más reglamentado, más normado, más fiscalizado», concluye.

Más allá de esta situación, hay otra que preocupa sobremanera frente a la acusación. Si admitimos que la empresa nunca se comunicó con las comunidades, ¿con quiénes se reunió para adquirir los permisos sobre el uso de las tierras comunales? De acuerdo con las declaraciones del asesor de la congresista Juana Huancahuari, Washington Mendoza,[21] SPCC habría adquirido la autorización de minera El Dorado. Este señaló que seis cuadrículas de derechos mineros, pertenecientes a personas naturales de los distritos de Hualla y Canaria, fueron «transferidas a la empresa El Dorado [...] a partir de enero del 2006 hasta el 2007, pero sospechosamente aparece un acta que data de junio de 2005 que detalla sobre una supuesta autorización de superficie de terrenos de la comunidad. Si recién ha tenido sus cuadrículas El Dorado el 2006, no puede haber un acta de autorización con fecha del 2005».

En la misma línea, Usccata denuncia que la DIA de SPCC «está con documentos fraguados [...]. No ha habido negociaciones, ni una asamblea para informar a la población en su conjunto. Esos caballeros han estado trabajando a la oculta».

Al respecto, el asesor legal del Frente de Defensa y ex regidor de la municipalidad provincial de Huamanga, Gualberto Huillcahuari Canchari,

21 *Noticias SER:* <http://www.noticiasser.pe/02/02/2011/ayacucho/hualla-define-no-permitir-operaciones-mineras-de-sauder-peru>.

denuncia que la empresa «trató de comprar la conciencia de algún comunero ex dirigente de Hualla», que hoy en día reside en Lima. De acuerdo con Huillcahuari, un pequeño grupo de comuneros de Hualla que residen en Lima, pero que aún mantienen terrenos en la zona, habrían estado a favor del proyecto, haciendo incluso negociados a espaldas de la comunidad.[22] Según Usccata, muchas familias de la comunidad campesina de Hualla migraron a Lima a causa del conflicto armado interno, reduciendo dramáticamente la población de la comunidad. Si antes del ciclo de violencia la comunidad albergaba alrededor de tres mil personas, hoy en día no supera las seiscientas, mientras que en Lima habitan, en la actualidad, alrededor de cinco mil ciudadanos(as) originarios de la comunidad campesina de Hualla, quienes se organizan alrededor del Centro Social Hualla. Los desplazamientos producidos durante el conflicto han redefinido las dinámicas políticas comunales e incluso la condición de comunero, que poco tiene que ver con lo que señalan los estatutos y la ley.

Los argumentos del Frente son rebatidos por el representante de SPCC con la lógica de que «las negociaciones son a nivel de comunidad. Cuando se trata de una comunidad no puedes negociar con una persona, tiene que ser con la comunidad; si no, no es válido», pero queda un margen de ambigüedad sobre cuánta representación comunal tienen los comuneros «desplazados» frente a los que aún residen en la comunidad, considerando la magnitud del desplazamiento y las diferencias poblacionales en los lugares de residencia de los comuneros de Hualla.

En contraste, la empresa sostiene que existe un fin político a través de ciertos grupos minoritarios asociados a la municipalidad provincial, con sede en Huancapi, capital provincial, que «comenzaron a generar una serie de documentos falsos frente al alcalde, a la Fiscalía, a la Defensoría del Pueblo e incluso frente al mismo Presidente Regional» a fin de manipular o sacar a las autoridades que habían firmado a favor del proyecto, un interés de posicionamiento político liderado por la oposición. «Cuando ellos vieron que las comunidades firmaron, entonces recién empezaron a mani-

22 Si bien la DIA asegura que el proyecto Chinchinga involucra únicamente los terrenos superficiales de las comunidades de Hualla y Tiquihua, de acuerdo con el Promotor Social de la Dirección Regional de Energía y Minas (DREM), el proyecto también abarca las propiedades de los padres de la congresista Celina Palomino Sulca, representante de la bancada Perú Posible.

pular, a crear estrategias para contrarrestar este avance, porque ellos iban a perder piso». El interés del alcalde provincial Onofrío Huamaní García, representante del Partido Nacionalista Peruano,[23] era político. «Quería ser candidato al Gobierno Regional. Y el tema de la minería es, pues, un tema que los políticos lo manejan tan bien que está de moda. Todo el mundo piensa que minería es señal de contaminación. Eso ha calado mucho», asegura el representante de SPCC.

Esta aseveración podría tener sentido si consideramos que el 2 de abril del 2008, la Municipalidad Provincial de Víctor Fajardo expidió una ordenanza municipal (número 04-2008-MPF-H/A) en la que declaraba «como zonas intangibles toda la jurisdicción territorial de la Provincia de Víctor Fajardo con un área de 2,260.19 km^2, por cuanto en ella se encuentra las vertientes de agua, zonas urbanas, zona de expansión urbana y rural, tierras aptas para el desarrollo agropecuario, zonas arqueológicas y turísticas, zonas minerales (metálicos y no metálicos), fauna y flora, praderas naturales, zonas forestales, bosques naturales, zonas agrícolas, zonas ganaderas, zonas frutícolas-hortícolas, productos agrícolas nativos, animales silvestres, plantas aromáticas y medicinales, zonas reservadas, quebradas, punas, zonas altas y altiplanos, cerros altos, recursos hídricos (lagunas, manantiales, ríos y riachuelos), recursos hidrobiológicos, etc.».

Asimismo, en su artículo séptimo, la ordenanza solicitaba «al Consejo Regional de Ayacucho para que dentro de su competencia emita la correspondiente Ordenanza Regional confirmando la intangibilidad del territorio de la provincia de Fajardo, por voluntad de su población y de conformidad a la normatividad vigente, lo que indica que en la Provincia de Fajardo no habrá licencia social para las exploraciones y/o explotaciones mineras en la zona».

La ordenanza fue demandada el 7 de abril del 2010 ante el Tribunal Constitucional como inconstitucional por el Ministerio de Energía y Minas (Minem), conforme al Acuerdo de Consejo de Ministros de fecha 16 de diciembre de 2009, señalando que «afecta las competencias que tiene dicho ministerio para que mediante el Instituto Geológico Minero y Metalúrgico (Ingemmet) otorgue concesiones mineras, así como para que

23 En el distrito de Hualla, el Partido Nacionalista Peruano también obtuvo la victoria para el periodo municipal 2006-2010, bajo el liderazgo de Edgar Ipurre Usccata.

mediante la Dirección General de Minería de dicho ente ministerial otorgue concesiones de beneficio, labor general y transporte minero».[24]

A estas denuncias, se unían diversos rumores que acrecentaban la desconfianza de la población frente al proceder no solo de la empresa minera sino también de las instancias estatales. Uno de estos era que SPCC, estando aún en etapa de exploración, ya estaba extrayendo minerales, incluso con conocimiento de la Dirección Regional de Energía y Minas. Para el director de Exploraciones de la empresa, «eso es común. Siempre nos dicen, cuando estamos explorando, 'Ya están sacando minerales'. En los programas de perforación nosotros sacamos muestras o de superficie o muestras de la perforación. Y esas muestras se deben llevar al laboratorio. Al ver que nosotros las enviamos, la gente malintencionada dice: 'Ya están explotando'». En los procesos de exploración se extraen tres mil metros de muestras, las que se trasladan en un aproximado de cien cajas (de un metro por treinta centímetros), cada una de las cuales contiene tres metros de perforación. Asimismo, este volumen se incrementa a veinte mil metros aproximadamente cuando se descubre un yacimiento del mineral de interés del proyecto, lo que incrementa la cantidad de cajas que se envían.

Pero, más allá de los diferentes puntos de vista o intereses, lo concreto es que cuando en octubre de 2010 la comunidad campesina constató que SPCC había contratado autoridades en ejercicio en ese momento y trabajadores locales para la apertura de los accesos y la instalación de las plataformas propias de los trabajos de exploración, el conflicto detonó.

24 El 5 de agosto del 2010, el alcalde de la Municipalidad Provincial de Víctor Fajardo contesta la demanda señalando que «la Ordenanza fue emitida con el fin de preservar el medio ambiente y proteger la salud de los pobladores; y que las autoridades, organizaciones sociales de base, comunidades y centros poblados han desarrollado el I Fórum Provincial de Defensa del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Desarrollo Sostenible, acordándose el rechazo total de las actividades de exploración y explotación minera dentro de la jurisdicción de la Provincia de Fajardo, toda vez que la explotación minera produce serios perjuicios a la población, porque viola la posesión y la propiedad de los pobladores de las comunidades, ocasiona contaminación ambiental como resultado del uso intensivo del mercurio y cianuro, tóxicos de baja degradación que dañan irreparablemente los cursos de agua y las aguas subterráneas».

3.2 Los hechos

El 26 de noviembre del 2010 se convocó a una primera asamblea comunal a fin de poner al tanto a los asistentes sobre las pretensiones de la empresa de realizar un proyecto minero en la zona. «Esta actividad no puede seguir porque va a ser letal para nuestras aguas», fue, según Usccata, la posición de los participantes, quienes habrían manifestado con esta frase su rotundo rechazo al proyecto.

El 12 de diciembre de 2010, se celebró en la comunidad campesina de Hualla la segunda asamblea. Fueron convocadas todas las comunidades involucradas y las autoridades que habían sido contratadas por la empresa minera. «Los trabajadores, al enterarse, querían defenderse e intentaron sustentar su trabajo diciendo que ellos no tenían ningún tipo de ingreso, que tenían una carga familiar, gastos de alimentación y que el trabajo les estaba dando ese sustento económico», cuenta Usccata. Sin embargo, «el tiro les salió por la culata, porque ya habían sido identificadas todas estas autoridades que habían vendido su conciencia a la empresa minera», concluye. De acuerdo con las declaraciones de Usccata, días después, algunos pobladores denunciaron al Frente de Defensa que esa misma noche «han venido tales y tales autoridades diciendo que esa actividad va a traer muchos beneficios. Finalmente, todo se llegó a saber», aseguró.

En apoyo a la decisión comunal, el alcalde provincial Onofrío Huamaní García declaraba a un medio de comunicación el 21 de diciembre: «Hay preocupación en toda la microcuenca del río Huancapi porque la minera va a afectar el uso del recurso hídrico de varias comunidades. [Por ello], los alcaldes provinciales y distritales, de acuerdo a la Ley Orgánica de Municipalidades pueden emitir ordenanzas para defender el medio ambiente».[25] De este modo, hacía pública la iniciativa de ordenanza municipal emitida por el gobierno local en el 2008, y enfrentaba públicamente la demanda del Minem.

El 30 de enero del 2011 se convocó a una tercera asamblea. A esta reunión asistieron los comuneros que habitaban en la ciudad de Lima, quienes mantenían una posición favorable a las actividades de la empresa minera. La confrontación fue inevitable, e hizo evidente la diferencia de posiciones

25 *Noticias SER:* <http://www.noticiasser.pe/21/12/2010/ayacucho/malestar-por-presencia-de-southern-peru-en-victor-fajardo>.

de los comuneros residentes en Hualla y aquellos provenientes de Lima sobre el proyecto minero. «Los representantes de este grupo habían sido condicionados por la empresa minera. Ellos vienen a favor de la empresa. Pero los de Ayacucho han venido con la consigna de la defensa del medio ambiente de Hualla, de los recursos, del aire, poniendo en claro que, en el futuro, el destino del pueblo de Hualla no estaría como el de Cajamarca, como el de La Oroya», mencionó Usccata. De acuerdo a las declaraciones del representante de exploraciones de SPCC, la Asociación Deportiva Hualla, ubicada en la ciudad de Lima, era la única que podía hacer algo por oponerse, aunque el vivir tan lejos de la comunidad menguaba su influencia.

El conflicto era inminente. Las acusaciones precedentes no hicieron más que acrecentar la oposición al proyecto. La reacción de los pobladores no se hizo esperar. «Esas punas de Chinchinga corresponden a la comunidad campesina de Hualla», argumentaron los residentes.

Fue recién en marzo del 2011 que el Reporte de Conflictos Sociales emitido por la Defensoría del Pueblo comenzó a registrar el caso, señalando que el día 18 del mismo mes «el Frente de Defensa de la Provincia de Víctor Fajardo, mediante memorial presentado a diversas entidades, comunicó que, en virtud de la Asamblea Multicomunal celebrada el 26 de febrero del 2011, las autoridades y comunidades de la Provincia de Víctor Fajardo acordaron conceder un plazo para que la empresa minera Southern Perú Copper Corporation paralice las actividades que viene desarrollando y se retire de la zona».

En la búsqueda de canales formales para la presentación de sus reclamos, se redactaron y enviaron memoriales a más de una instancia estatal y a la misma empresa minera involucrada, con una propuesta concreta: expulsar la actividad minera de la zona y, en contraparte, impulsar la ganadería y la agricultura.

Los memoriales enviados no obtuvieron respuestas tan rápidas. De hecho, la única respuesta fue la de la empresa minera, que, de acuerdo con el Reporte de Conflictos Sociales 86 de la Defensoría del Pueblo, informó que «mediante Carta Notarial emitida el 24 de marzo, ha procedido a dar atención y respuesta al Frente de Defensa de la Provincia de

Víctor Fajardo».[26] Por su parte, el marco normativo nacional en temas de proyectos mineros de gran envergadura demostró, una vez más, su ineficacia y falta de previsión frente a potenciales conflictos sociales. Así lo demuestra la reacción de Jaime Salas, director regional de Energía y Minas de Ayacucho, quién manifestó que al recibir el memorial, emitió la respuesta de no tener competencias sobre los asuntos relacionados con proyectos mineros de gran envergadura y que, por tal razón, cualquier reclamo tendría que dirigirse al Ministerio de Energía y Minas en el departamento de Lima. Se observa una estructura normativa que resta responsabilidades a las regiones sobre asuntos de importancia que acontecen en sus jurisdicciones, generando burocracia e ineficiencia que no contribuye a la resolución de los conflictos sociales. Si bien los opositores al proyecto minero enviaron memoriales al Ministerio de Energía y Minas y al Presidente del Consejo de Ministros tras la respuesta obtenida de la Dirección Regional de Energía y Minas, no dudaron en dirigir sus reclamos hacia el presidente del Gobierno Regional, Wilfredo Oscorima, a través de un memorial, en vista de su mayor proximidad.

A pocos días de la primera vuelta para los comicios presidenciales, celebrada el 10 de abril del 2011, los ánimos comenzaban a caldearse en la comunidad campesina. Al respecto, el Reporte de Conflictos Sociales 86 de la Defensoría del Pueblo señala que el día 3 de abril «mediante asamblea comunal, la comunidad campesina de Hualla acordó revocar a su directiva comunal por incumplimiento e irregularidad de sus funciones, así como por permitir el inicio de los trabajos de la empresa minera Southern Perú Copper Corporation sin aprobación de la comunidad».

26 En esta respuesta se habría informado a dicha organización que, conforme lo dispuesto por la normatividad vigente del sector minero, los asuntos referidos a los terrenos comunales se tratarán directamente con los propietarios del territorio superficial, en este caso, las comunidades de Tiquihua y Hualla.

4. FASE DE ESCALAMIENTO DEL CONFLICTO

Los ánimos se calmaron entre la primera y la segunda vuelta electoral, en la que compitieron Ollanta Humala, por el Partido Nacionalista Peruano, y Keiko Fujimori, por el partido Fuerza 2011. Los comicios presidenciales realizados el 5 de junio de 2011 le dieron la victoria al primero. Con el 51,45% de los votos a favor a nivel nacional, su victoria fue reñida frente a su opositora, quien obtuvo 48,55% de votos. En el distrito de Hualla, el apoyo para el Partido Nacionalista Peruano era contundente, y se incrementó de 52,75% a 70,85% de votos entre la primera y segunda vuelta electoral; para su opositor, Fuerza 2011, el porcentaje de votos no representaba un gran respaldo: obtuvo 13,65% y 20,32% de votos en la primera y la segunda vuelta, respectivamente.[27]

La nula respuesta de las instancias estatales frente a los memoriales enviados hasta en más de una oportunidad fue un motivo contundente para que la comunidad convocara a una asamblea extraordinaria multicomunal a fin de informar acerca de la situación. «Fue una asamblea multitudinaria», asevera Usccata. «Si las autoridades no nos escuchan, tendremos que asumir medidas más drásticas», acordaron los asistentes. En vista de que ninguna instancia del gobierno reaccionó frente a sus reclamos, los pobladores de las comunidades implicadas decidieron decretar un paro preventivo a nivel provincial para el día 5 de julio del 2011.[28]

Fue recién en esta etapa, y ante la amenaza de un paro preventivo, que el presidente regional habría decidido interceder. Elegido en segunda vuelta en los comicios electorales del 2010, Wilfredo Oscorima postuló al gobierno regional por el partido Alianza por el Progreso. Su victoria en Hualla con 68,68% fue incluso por un porcentaje mayor al 55% que obtuvo a nivel regional.[29] Sin embargo, su trayectoria no está exenta de denuncias y su candidatura tuvo como estrategia el entregar diversos tipos de regalos y apoyos.

27 Información obtenida del portal Infogob: Observatorio para la Gobernabilidad.
28 Según las declaraciones del asesor legal del Frente de Defensa, las comunidades implicadas eran Huancaraylla, San José, Quilla, Colca, Huancapi, Hualla, Cayara y Tiquihua, entre otras.
29 Información obtenida del portal Infogob: Observatorio para la Gobernabilidad.

La estrategia usada por Oscorima para la resolución del conflicto que aquí describimos no fue la más adecuada a ojos de la dirigencia del frente. «El presidente regional me pidió citar a los líderes de Fajardo para conversar con ellos», cuenta Usccata. «Eso fue el 4 de julio. Yo los convoqué. Juntamos a la población y a las autoridades. Nosotros no sabíamos que iban a venir con el representante de la empresa minera. Pensamos que el presidente regional iba a venir solo, de repente con el representante de Energía y Minas. Pero ha venido con el gerente general de la empresa minera», señala. Asimismo, influyó el hecho de que, durante la reunión, el presidente regional «utilizó un lenguaje a favor de la empresa minera. Estaba direccionado. La gente se dio cuenta», comentó Usccata.

Esta situación dejó en claro que la intervención del presidente del gobierno regional no era neutral sino que tenía un fuerte sesgo a favor de la actividad minera en la zona. En consecuencia, la confrontación fue inevitable. La fuerte alianza de las seis autoridades comunales implicadas contribuyó para que los pobladores lo increparan: «Díganos si está con el pueblo o está con la empresa». «No, no se trata de eso», respondió Oscorima. «No, señor, díganos», sentenciaron los comuneros. La intervención del presidente regional terminó caldeando los ánimos. Inmediatamente, los pobladores comenzaron a identificar a quienes consideraban infiltrados. «Había un promedio de cincuenta», asegura Usccata. «A esas personas les han dado con palo, se los han llevado por ahí». Frente a estos hechos, el presidente regional emprendió la retirada. «Cuando se fueron, con mayor fuerza el pueblo quiso acatar el paro y empezaron a organizarse, a decir "Aquí vamos a hacer prevalecer nuestra decisión"», cuenta Usccata.

La mañana del 5 de julio la población de las localidades involucradas había tomado todas las carreteras que atraviesan la zona, desarrollando el paro preventivo de 24 horas anunciado por el Frente de Defensa.[30] Al mediodía, las autoridades, seguidas por una caravana de veinte vehículos aproximadamente, entre camiones, buses y volquetes, se dirigieron a la zona de Chinchinga. «Arriba hemos encontrado dieciocho policías, quienes eran el resguardo de la empresa minera», señala Usccata. Una situación que exasperó, aún más, los ánimos de los comuneros. Aunque la consigna

30 Pobladores de los distritos de Canaria, Hualla, Cayara, Colca, Huancaraylla, Huancapi y sus respectivas comunidades de Taca, Tiquihua, Chincheros, Mayopampa, Villa Parccocha, Atahui, Erusco, Quilla, Ayaurcco, San José de Sucre, Pitahua, Circamarca, Llusita, Luren de Ccocha, entre otros.

era observar y conocer con mayor detalle el tipo de actividad que se desarrollaba en la zona y el nivel de avance que se tenía, «la gente se ha bajado del carro y por todos lados han pasado: por el cerro, por el costado, por todos lados», señala el Presidente del Frente de Defensa.

Tras la constatación de las actividades de SPCC en la zona de Chinchinga, la población se reunió en asamblea multicomunal a fin de conformar el Comité de Lucha del Pueblo de Fajardo. Durante la asamblea decidieron dar tregua de quince días a la empresa para que se retirara de la zona. Según señala el Reporte de Conflictos Sociales 88 de la Defensoría del Pueblo, «los pobladores de la provincia de Víctor Fajardo acordaron que si la empresa no se retira de la zona de Chinchinga hasta el 19 de julio, el 20 de julio acatarán un paro indefinido a nivel de la provincia». Los hechos ocurrieron exactamente ocho días antes del cambio de mando presidencial del entonces mandatario Alan García Pérez al actual presidente Ollanta Humala Tasso. Un periodo preciso para iniciar negociaciones o sentar posiciones frente a un nuevo presidente que tenía una amplia trayectoria como crítico de la minería y que había planteado el impuesto a las «sobreganancias» mineras como un eje de su campaña.

Esta decisión fue anunciada a la empresa a través de una carta notarial dirigida a las oficinas centrales de SPCC, ubicadas en el departamento de Lima. En el oficio se señalaba lo siguiente:

> Por la presente me dirijo a usted, por acuerdo de la asamblea multicomunal del pueblo de Fajardo. A sus representantes, se sirva bajo su responsabilidad suspender de forma definitiva y, en un plazo no mayor de quince días, todo trabajo preliminar de exploración minera dentro de la comunidad de Hualla, bajo las siguientes consideraciones:
>
> Primero, en conformidad con lo establecido por la Ley de Tierras, en el artículo séptimo de su reglamento; artículo primero y segundo de la Ley General de Minería en la utilización de las tierras para el ejercicio de actividades mineras.
>
> Segundo, su representada viene realizando trabajos preliminares de exploración minera, sin tener la autorización correspondiente que la ley flanquea, de forma arbitraria y abusiva. En caso de proseguir estos hechos serán denunciados ante la autoridad por daños y

perjuicios. Tercero, asimismo en la asamblea de fecha 30 de marzo rechazamos contundentemente toda actividad minera. El 26 de febrero del año 2011, a nivel de la provincia de Víctor Fajardo, se acordó la suspensión definitiva de las exploraciones mineras en toda la jurisdicción de la zona de Chinchinga.

Cuarto, queda usted comunicado. En caso de su negativa, nos veremos en la obligación de iniciar acciones legales delante de las autoridades competentes y ante la Dirección General de Energía y Minas.

La decisión estaba tomada. Y el presidente de este gremio, Rubén Usccata Saccatoma, señalaba que de ninguna manera negociaría con algún representante del gobierno. Por su parte, SPCC respondió el oficio señalando que contaba «con todos los permisos y autorizaciones requeridas para desarrollar las actividades de exploración en el proyecto Chinchinga, de conformidad con la normatividad vigente aplicable». Una normatividad sin muchos requerimientos por las características y etapa del proyecto, según se mencionó anteriormente.

5. FASE DE CRISIS DEL CONFLICTO

Si, por un lado, las respuestas de la empresa minera se endurecían, por otro, las medidas aplicadas por la comunidad tomaban cada día mayor fuerza.

En el transcurso de los siguientes días, las comunidades involucradas llevaron a cabo varias asambleas. En estas se contó con la presencia de funcionarios del gobierno y de la sociedad civil que intentaron interceder entre las partes. Representantes del Gobierno Regional de Ayacucho, de la Dirección Regional de Energía y Minas, del Ministerio de Agricultura, del Arzobispado de Ayacucho, del Comisionado de la Paz y de la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza señalaban sin éxito a las comunidades que toda actividad tiene efectos colaterales, pero que estos pueden ser manejados adecuadamente. Los argumentos de los mediadores «no convencieron al pueblo: se han tenido que retirar», recuerda Usccata.

«¡Lleven el recado al presidente regional y al ministro de Energía y Minas: nadie va a convencer al pueblo, porque esa actividad se hace en contra de nosotros, del agua que tomamos!», enfatizaron.

Por su parte, el Ministerio de Energía y Minas, en coordinación con la empresa minera, también realizaba acciones a fin de intervenir en el conflicto. Según las declaraciones del director de Exploraciones de SPCC, representantes de ambas entidades sostuvieron una reunión de coordinación con el presidente del gobierno regional. «Tuvimos un acercamiento con el gobierno regional en Lima. El Ministerio de Energía y Minas invitó al presidente regional y algunas autoridades y, junto con nosotros, hablamos para ver cuál era el problema y tratar de llegar a una solución». No obstante, tras la reunión sostenida, la posición inicialmente favorable del presidente regional cambió. «Repentinamente tuvo un cambio de opinión», señala el representante de la empresa. «Apenas llegó a Ayacucho, bajando del avión, mientras lo entrevistaban algunos periodistas, su mensaje cambió en 360°. Dijo totalmente lo contrario», asegura.

El 13 de julio del 2011, el Frente de Defensa de la provincia de Víctor Fajardo organizó una conferencia de prensa, «con la finalidad de dar a conocer a la ciudadanía y las autoridades regionales, que los pobladores de dicha jurisdicción han ratificado su posición de dar un plazo hasta el 19 de julio a la empresa minera Southern Perú Cooper Corporation para que se retire; de lo contrario, el 20 de julio desde las cero horas empezarán una huelga indefinida, cuyas consecuencias, han advertido, serán de responsabilidad de las instancias de gobierno».[31]

Mientras el Ministerio de Energía y Minas, cinco días después, aparecía en la escena invocando a la población y a la empresa que manifiesten y concreten su disposición al diálogo para aclarar y resolver las diferencias existentes, el mismo día el presidente regional de Ayacucho, Wilfredo Oscorima, declaraba: «la solución tiene que ser pacífica. La minera ha empezado a trabajar de espaldas a la gran mayoría. Al parecer, ha negociado con un pequeño grupo de dirigentes para obtener una autorización amañada e iniciar sus trabajos».[32]

31 *NoticiasSER:* <http://www.noticiasser.pe/13/07/2011/ayacucho/fajardo-ratifica-huelga-indefinida-contra-empresa-southern>

32 Alerta Perú: <http://alertaperu.lamula.pe/2011/07/18/comuneros-de-victor-fajardo-suspenden-paro-contra-spcc/alertaperu>.

La posición de Oscorima iba un poco más allá del mero discurso. Durante la entrevista mencionada, enfatizó que su despacho había enviado funcionarios a la zona a fin de corroborar las denuncias, hechas por los campesinos de las comunidades impactadas, respecto a la potencial afectación de las reservas hídricas por las labores de exploración minera. «No vamos a permitir ningún abuso que cometan las compañías mineras. Y si quieren explotar, que lo hagan de manera responsable, con las autorizaciones que establece la ley», sentenció, y señaló que invocaría a SPCC para que se retirase de la zona mientras no existieran estudios concluyentes respecto al impacto de sus operaciones en el medio ambiente.

Efectivamente, Oscorima había enviado a un grupo de funcionarios de la Gerencia Regional de Recursos Naturales, quienes, según el gerente de Recursos Naturales del Gobierno Regional de Ayacucho, Adrián Ramírez, «tomaron las muestras en una visita que hicimos en un solo día» a fin de levantar el documento técnico que señalara las razones por las que no convenía ejecutar actividades mineras en la zona de Chinchinga. Se trataba de una propuesta que iba de acuerdo con lo solicitado en la ordenanza municipal emitida en el año 2008, y que más adelante cumpliría una función relevante.

Por otro lado, el 20 de julio del 2011 los pobladores de la provincia de Víctor Fajardo acataron la huelga indefinida. Cerca de dos mil personas, de toda la provincia,[33] rodeaban la plaza de armas de Hualla a la espera del presidente regional a fin de tomar una decisión definitiva sobre la huelga. Cien policías resguardaban la zona.

Al respecto, el Reporte de Conflictos Sociales 89, de julio del 2011, señalaba que una comisión conformada por el presidente regional de Ayacucho se reunió ese día con las autoridades y pobladores de las comunidades y distritos de la provincia de Víctor Fajardo, tal como lo había prometido días antes el presidente regional. También participó en esta reunión la Oficina General de Gestión Social del MINEM, cuya función es «de asesoramiento para promover buenas relaciones entre las empresas, la sociedad civil y los gobiernos locales y regionales».

33 Comuneros procedentes de localidades de Hualla, Apongo, Taca, Canaria, Tiquihua, Colca, Huancapi, Llusita, Huancaraylla, entre otras.

En esta reunión, los comuneros solicitaron al presidente regional que promueva la emisión de una ordenanza dirigida a proteger la cuenca en cuestión y los recursos naturales involucrados, así como «que disponga la suspensión definitiva de las operaciones de la empresa Southern Perú Cooper Corporation».[34] A raíz de esto, Oscorima se comprometió «a respaldar y apoyar al pueblo organizado en sus decisiones agotando toda vía pacífica. No habrá más exploración, ni intervención de la mina».[35] Para ello, mencionó que tomaría en cuenta la información técnica recogida, días antes, por la Gerencia de Recursos Naturales del gobierno regional a fin de concretar acciones para la salida de SPCC. Estratégicamente, Oscorima había cambiado de discurso. La escalada del conflicto lo obligó a pasar de mediador a negociador de las demandas. Una posición complicada, ya que, con esta nueva postura, Oscorima se ubicaba como el elemento de conflicto para el gobierno central.

Finalmente, tras largas horas de negociación, se acordaron los siguientes puntos:

1. El gobierno regional expedirá la ordenanza regional mediante la cual declare la intangibilidad de la zona de Chinchinga, al ser cabecera de cuenca.
2. En coordinación con las autoridades del gobierno central, se gestionará la cancelación de todas las concesiones mineras ubicadas en la provincia de Víctor Fajardo.
3. Los pobladores de la Provincia de Víctor Fajardo asumen el compromiso de suspender el paro indefinido anunciado, siempre que SPCC se abstenga de realizar cualquier actividad exploratoria.

El acuerdo tuvo un efecto tranquilizador. Los pobladores suspendieron la huelga indefinida, aunque la desconfianza hacia Oscorima aún se mantenía. Aún estaban atentos a que el ofrecimiento hecho por la autoridad regional fuera efectivo. Caso contrario, estaban dispuestos a reiniciar la huelga indefinida, según declaraciones de presidente de Frente de Defensa de la provincia de Víctor Fajardo.

34 A su vez, solicitaron destinar el presupuesto necesario para realizar la Zonificación Ecológica y Económica (ZEE) y el consecuente ordenamiento del territorio. URL: <http://www.noticiasser.pe/20/07/2011/ayacucho/fajardo-inicia-huelga-indefinida-contra-southern>.

35 *Noticias SER:* <http://www.noticiasser.pe/20/07/2011/ayacucho/fajardo-inicia-huelga-indefinida-contra-southern>.

El 21 de julio del 2011, mediante un oficio enviado al Ministerio de Energía y Minas, la empresa minera Southern Perú Copper Corporation informaba que había decidido suspender temporalmente los trabajos de exploración del proyecto Chinchinga, con la finalidad de mantener la seguridad y la armonía con las comunidades y autoridades locales aledañas a la zona del proyecto en mención. En la carta, firmada por el presidente ejecutivo de SPCC, se indicaba que la empresa estaba abierta al diálogo con todos los grupos de interés relacionados con el proyecto Chinchinga.

Mientras tanto, la Dirección General de Energía y Minas de Ayacucho hacía entrega al Frente de Defensa de la Provincia de Víctor Fajardo del documento que señalaba la decisión de la empresa minera y una comisión de la comunidad campesina corroboraba la retirada de SPCC de la zona. «Para el pueblo, la paralización temporal no satisface, quiere la suspensión definitiva», aseveró el presidente del Frente de Defensa de la Provincia de Víctor Fajardo, Rubén Usccata.

Frente a esta noticia, el presidente regional de Ayacucho declaró a los medios locales que si bien la empresa había suspendido sus trabajos de manera temporal hasta que se resolviera el problema con la población y las autoridades, la solución de largo plazo para este conflicto era el retiro definitivo. Según precisó, el documento que comunica la suspensión de actividades del Ministerio de Energía y Minas no contempla un plazo, pero aseguró que se tomarían las acciones para concretar el retiro de SPCC de la zona.

6. FASE DE DESESCALAMIENTO DEL CONFLICTO

Tal como había prometido Oscorima, en julio del 2011 se publicó la propuesta técnica de declaración del área de Chinchinga como zona intangible. El objetivo del documento era promover la conservación de la cabecera de cuenca que da origen a los ríos Huancapi y Tiquihua, de los ecosistemas frágiles de las lagunas de Chinchinga —que presenta una extensión de dos hectáreas— y de la laguna de Chihuanccocha, así como de la biodiversidad con la que cuenta la zona —rica en bofedales, pajonales y césped de puna que actúan como colchones de agua—; asimismo, plantear la sustitución de las actividades mineras por el desarrollo de la agricultura y la ganadería.[36]

Sobre la base de esta propuesta técnica, el 2 de agosto del 2011, el Consejo Regional de Ayacucho acordó en sesión declarar «de interés prioritario regional la conservación de los recursos naturales y ecosistemas de la zona de Chinchinga, a través del Acuerdo Regional N.° 63». A fin de concretar lo propuesto, se encargó a la Gerencia Regional de Recursos Naturales y Gestión del Medio Ambiente del Gobierno Regional de Ayacucho que, en coordinación con el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas (SERNANP), conduzca el proceso de elaboración del expediente técnico que sustente la delimitación y establecimiento de un área de conservación regional de acuerdo con las coordenadas y la propuesta del área intangible. Ello, a la espera que la iniciativa fuera acogida dentro de la Ley de Áreas Naturales Protegidas.

Este hecho puso en evidencia el poco conocimiento del gobierno regional sobre las competencias y atribuciones que estos tienen en materia

36 La propuesta técnica se basaba legalmente en la Constitución Política del Perú, la Ley 27783 (Ley de Bases de la Descentralización), la Ley 27867 (Ley Orgánica de Gobiernos Regionales), la Ley 28611 (Ley General del Ambiente), la Ley 26843 (Ley de Áreas Naturales Protegidas), la Ley 29338 (Ley de Recursos Hídricos), el Decreto Supremo 038-2001-AG (Reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas) y el Decreto Supremo 001-2010-AG (Reglamento de la Ley de Recursos Hídricos).

de protección ambiental. «El poder de cancelar o dar por concluida una concesión no es competencia del gobierno regional», señala el promotor social de la DREM Wilfredo Sánchez. «No nos corresponde a nosotros, sino al Ministerio de Energía y Minas. Así nomás, ninguna autoridad puede», asegura. En la misma línea, el representante de exploraciones de SPCC indica que la decisión «es totalmente inaudita». En su perspectiva, «nadie puede, de forma prepotente o atribuyéndose ciertos poderes en forma directa, declarar zonas intangibles». Asimismo, asegura que en estas decisiones los asesores tienen un rol preponderante. «Hay asesores malintencionados que dicen: "Si no podemos por acá, hagamos tal cosa, declara la zona intangible". Entonces ya declaran nomás, así de simple. Ese es el quid del asunto: oponerse por oponerse».

Esta figura no es compartida por el asesor legal del Frente de Defensa, quien considera, aunque de manera ajena a la ley, que «el Gobierno Regional sí tiene atribuciones [o sí debería tener] para dictar normas dentro del área de su jurisdicción», aunque de acuerdo con su visión del tema, la escasa comprensión del asunto radica en el hecho de que «no existen antecedentes en la región». Este caso constituiría el primero.

El 22 de agosto el presidente del Frente de Defensa del Pueblo de Fajardo solicitó información al Gobierno Regional acerca de la elaboración del expediente técnico. Al respecto, la Gerencia de Recursos Naturales y Gestión del Medio Ambiente señaló que se encontraba a la espera del presupuesto para proceder con la elaboración del mencionado expediente.

Fue recién el 17 de febrero del 2012, que el Consejo Regional de Ayacucho acordó en sesión ordinaria desestimar la propuesta de proyecto de ordenanza regional debido a que las 25 cabeceras de cuenca materia de protección no se encontraban debidamente georreferenciadas. Asimismo, la falta de información sobre dichas cabeceras de cuenca y sobre los denuncios mineros fue considerada una limitación de importancia para poner en marcha la ordenanza.

Sin embargo, el 5 de junio del 2012, el consejo regional aprobó, finalmente, durante una sesión ordinaria, el proyecto de ordenanza que declaraba de interés público la protección de las 25 cabeceras de cuenca en la región Ayacucho, entre ellas, la zona de Chinchinga, localizadas sobre una extensión aproximada de 16 000 hectáreas.

El 25 de julio del 2011, en sesión de Pleno Jurisdiccional, el Tribunal Constitucional (TC) declaró inconstitucional la ordenanza municipal 04-2008-MPF-H/A, expedida por la municipalidad de Víctor Fajardo y sobre la cual el consejo regional aprobaba el proyecto de ordenanza. En el expediente 00008-2010-PI/TC, el TC declaró fundada la demanda de inconstitucionalidad interpuesta por el Ministerio de Energía y Minas contra la citada ordenanza municipal, en razón de que los gobiernos locales —distritales y provinciales— carecen de la atribución constitucional y legal para declarar la nulidad de las concesiones mineras.

Frente a la sentencia del TC, el gerente de Recursos Naturales del gobierno regional, Adrián Ramírez, señala que la desestimación de la ordenanza por este organismo podría deberse a que «faltó reforzar algunas cosas, de repente equivocaciones en los términos. Este fue un informe de un día. Tenía que hacerse un informe más minucioso, estando más tiempo». Es decir, la inconstitucionalidad de la ordenanza, desde su punto de vista, está relacionada con la calidad de la información que no fue producto de un trabajo de campo más minucioso. Del lado del frente, la reacción de su presidente Usccata fue que «el Tribunal Constitucional siempre está defendiendo los intereses [de las empresas]». El fallo en contra de la ordenanza del Tribunal Constitucional se debe a que «la empresa minera lo ha condicionado de alguna u otra forma. ¿Qué habrá debajo de la mesa?», se pregunta.

Por su parte, el TC señalaba en el expediente 00008-2010-PI/TC que «si bien los gobiernos regionales, locales, provinciales y distritales gozan de autonomía no pueden olvidar que forman parte de un Estado Constitucional, de modo tal que en virtud al principio de fuerza normativa de la Constitución se encuentran directamente vinculados a ella y, en consecuencia, las decisiones, el ejercicio de sus competencias y el desarrollo de sus relaciones necesariamente deberán respetar las reglas inherentes al principio de lealtad constitucional».

Sin embargo, meses antes de la derogatoria de la ordenanza, la empresa minera SPCC había resuelto, el 21 de diciembre del 2011, el «Contrato de Cesión Minera y Opción de Transferencia» que suscribió con la Empresa Minera El Dorado S. A., titular de las concesiones que comprendía el proyecto Chinchinga. A decir del representante de SPCC, las razones que habrían llevado a la empresa a retirarse de la zona estaban fundamentadas en fac-

tores que trascendían los problemas con las comunidades de la provincia de Víctor Fajardo. «Había otros problemas con Southern, con la empresa, respecto al proyecto Tía María. No queríamos generar un problema mayor en la imagen corporativa. Nosotros dijimos: si Southern, como Southern, estaba siendo atacada en Tacna, en Arequipa, en Apurímac, y ahora por un proyecto chiquito va a ser atacada en Ayacucho, eso generaba una imagen nacional en contra nuestra, negativa. Entonces, medimos el costo-beneficio y decidimos retirarnos para que no crezca esa imagen negativa. Decidimos retirarnos de manera voluntaria y enviamos un oficio al Ministerio [de Energía y Minas] indicándole que, para evitar un mayor conflicto social, no vamos a continuar con la exploración en la zona. Hablamos con los que habíamos firmado la opción. Les regresamos sus concesiones. Y no vamos a regresar», aseguró el director de Exploraciones de la empresa.

Para el asesor legal del Frente de Defensa, la decisión de la empresa minera de retirarse de la zona se basa en «el accionar de los comuneros de la zona de Víctor Fajardo para que la actividad minera se suspenda. [Por el hecho de que] vieron que había una organización fuerte, decidieron conveniente no insistir en la exploración», asegura. Así, para el asesor, la intervención del presidente regional mediante la emisión de la ordenanza regional y su abierta oposición, aunque en una segunda etapa, al proyecto minero, no tuvo ninguna influencia en la decisión de la empresa.

Por su parte, el representante de la empresa señala que una vez tomada la decisión de retirarse de la zona, el Minem no intentó persuadirlos ni mejorar la situación a fin de garantizar la inversión privada en el país. «Ellos contentos, porque el Estado solo ve que no va a haber conflicto, no ven más allá de la actividad», asegura.

A pesar del retiro de la empresa, el temor de la población de que esta reinicie sus operaciones aún persiste. Ante esta posibilidad, «la población está siempre alerta, debidamente organizados, y si en algún momento la empresa ingresa a la zona, tienen conformado un equipo visor que está piloteando constantemente el paraje Chinchinga para ver qué es lo que está pasando. Están en vigilancia constante», asegura Huillcahuari. Por su parte, el Reporte de Conflictos Sociales 103 de la Defensoría del Pueblo pasó a registrar el caso como «en estado latente» en el mes de setiembre del 2012.

7. ALGUNAS REFLEXIONES FINALES

El caso brinda luces para inferir algunas ideas generales sobre la gestión de los conflictos sociales por parte de las instancias estatales peruanas en el caso de actividades de extracción minera:

- La intervención de las instancias estatales frente a los conflictos es tardía. Los oficios emitidos sin recibir respuestas concretas demuestran que las instancias estatales correspondientes solo actúan en fases de crisis, cuando la población amenaza con aplicar una medida de fuerza. La falta de una política de prevención de los conflictos sociales es tan peligrosa como la intervención desacertada.

- El Estado no actúa de manera coordinada. Los diversos sectores y niveles que lo conforman actúan de manera independiente debido a la existencia de diferentes posturas e intereses que se contraponen, sobre todo en los momentos de crisis. Estas posiciones están condicionadas a la naturaleza de la instancia, así como a los réditos e intereses políticos. Mientras que el Ministerio de Energía y Minas hila alianzas con la empresa minera, a fin de asegurar las inversiones en el país, el gobierno regional actúa en función de la capacidad de presión popular —manifiesta a través de amenazas de violencia y ejecución de paros— posicionándose primero como mediador, luego como negociador y finalmente como opositor al gobierno central. La falta de una postura concreta puede acentuar las situaciones de conflicto y profundizar la desconfianza de la población en torno al rol de intermediación de las instancias estatales. Asimismo, las propias instancias estatales pueden entrar en conflicto por la ausencia de una postura definida.

- El Estado es ineficiente en la gestión de los conflictos. El caso deja en evidencia las barreras burocráticas que impiden una adecuada gestión de los conflictos. Un factor fundamental es la distribución de competencias sobre los temas relacionados con la minería. Las

autoridades regionales carecen de competencias en el tema de la gran minería, aunque son las que se encuentran más próximas a la situación de conflicto y las que, en el corto o mediano plazo, deben gestionar sus jurisdicciones y asumir tareas de intermediación entre empresas, gobierno nacional y población. Si bien el Ministerio de Energía y Minas tiene las competencias para interceder y mediar en los conflictos, su rol, en este caso concreto, se limitó a cumplir con las formalidades del caso, manejando el conflicto desde la capital.

- La institucionalidad es precaria en el nivel local. El ciclo de la violencia política sufrido a nivel nacional ha generado rupturas sociales de gran magnitud en las comunidades campesinas de diversas regiones, sobre todo en aquellas ubicadas en el departamento de Ayacucho. Hoy en día, las decisiones comunales pasan por enfrentamientos entre los residentes en las comunidades y los comuneros desplazados por la violencia, una situación que merma la institucionalidad comunal. Asimismo, la falta de procesos de reconciliación o reconstrucción de las relaciones sociales en estas sociedades ha profundizado el distanciamiento entre ellas y las instancias estatales.

BIBLIOGRAFÍA

Comisión de la Verdad y Reconciliación (2003). *Informe final. Tomo IV.* «Sección tercera. Los escenarios de la violencia. Capítulo 1. La violencia en las regiones. Subcapítulo 1.1. La región sur-central». Lima: CVR, 2003.

Caballero, Víctor (2012). *La negociación de conflictos sociales 2006-2010. Tres modelos para armar.* Serie Justicia y Conflictos 2. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

Defensoría del Pueblo. Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales y la Gobernabilidad (2012). *Reporte de conflictos sociales (85-103).* Marzo del 2011-setiembre del 2012.

Gobierno Regional de Ayacucho (2011). «Propuesta técnica. Declaración de zona intangible del Área de Chinchinca. Distrito de Hualla, Provincia de Fajardo. Región Ayacucho».

Instituto Nacional de Estadística e Informática (2007). *Censo Nacional 2007: XI de población y VI de Vivienda*.

Proyecto de Exploración Minera Chinchinga (2010). *Declaración de Impacto Ambiental.* 27 de mayo del 2010.

Ossio Juan (coordinador), Gerardo Damonte, Camilo León, Boris Dávila y Fidel Rocha. *Síntesis del informe de investigación Perú: ¿Paz social o desarrollo sustentable?* Lima: Instituto del Bien Común.

Theidon Kimberly (2004). *Entre prójimos. El conflicto armado interno y la política de reconciliación en el Perú.* Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

PÁGINAS WEB

Asociación Servicios Educativos Rurales (SER). Portal *Noticias SER*. URL: <http://www.noticiasser.pe/>.

Portal Infogob. Observatorio para la Gobernabilidad. URL: <http://www.infogob.com.pe/>.

Portal del Ministerio de Energía y Minas. Sección Asuntos Ambientales Mineros. URL: <http://www.minem.gob.pe/sector.php?idSector=4>.

RONDAS CAM
FUNDADO EL 01-

La política de lo técnico: una aproximación al desarrollo del conflicto Conga

La política de lo técnico: una aproximación al desarrollo del conflicto Conga

Mauricio Zavaleta Siri

Introducción

El surgimiento de conflictos sociales responde, por lo general, a coyunturas específicas que abren ventanas de oportunidad para la política contenciosa, pero sus verdaderas causas se encuentran insertas en procesos complejos que comprometen periodos de mayor duración. Esta premisa se cumple en el caso del conflicto en torno al proyecto Conga en Cajamarca. Las razones de rechazo al proyecto por parte de un sector movilizado de la población estuvieron centradas en la calidad de su estudio de impacto ambiental (EIA). No obstante, si bien estas críticas pueden estar basadas en criterios técnicos, el presente trabajo encuentra que su esencia es principalmente política y que se inscriben en una historia de desavenencias entre la población y la Minera Yanacocha SRL, la empresa impulsora. En ese sentido, las razones de oposición al proyecto Conga por parte de un sector mayoritario de la población de Cajamarca son de carácter mucho más complejo que las posibles deficiencias técnicas del EIA.[1]

Desde 1993, Yanacocha ha explotado en la región el yacimiento aurífero del mismo nombre. Constituida por capitales estadounidenses (Newmont Mining Company, 51,35%), peruanos (Compañía de Minas Buenaventura, 43,65%) y con la participación de la International Finance Corporation del Banco Mundial (5%), constituye una de las empresas mineras más importantes del país, con ganancias netas acumuladas que superan los 5600 millones de dólares. El proyecto Conga, perteneciente al yacimiento Yanacocha, es un proyecto de explotación minera de cobre, oro y plata, que

1 Una encuesta realizada por la empresa Ipsos Apoyo en agosto del 2012 reveló que 78% de los ciudadanos de la provincia de Cajamarca estaban en contra del proyecto (diario *El Comercio*, 22/08/2012).

comprende un área de influencia de 3000 hectáreas en las provincias de Cajamarca y Celendín. El saldo de ejecución[2] del nuevo proyecto fue hecho público el 27 de julio del 2011, un día antes de la toma de mando de presidente Ollanta Humala. Este consistía en 4800 millones de dólares en inversión con una vida útil de aproximadamente 19 años.

A pocos meses de la presentación oficial y los primeros traslados de maquinaria a la zona de operaciones, se iniciaron movilizaciones en las provincias de Celendín, Cajamarca y Hualgayoc que pedían la cancelación del proyecto por los daños irreversibles al medio ambiente que podía ocasionar, se cuestionó el EIA y la actividad minera en cabecera de cuenca. El conflicto pronto escaló al ámbito departamental, y el presidente regional, Gregorio Santos, convocó a un paro indefinido a partir del 24 de noviembre, medida que fue acatada por un sector importante de la ciudadanía. La magnitud del proyecto minero y el grado de apoyo al paro convirtieron el «conflicto Conga» en un asunto de relevancia nacional, con consecuencias importantes para el curso del gobierno. La supuesta ineficiencia del gabinete presidido por Salomón Lerner para manejar la crisis precipitó un cambio hacia un nuevo gabinete dirigido por un militar en retiro, Óscar Valdés, y la declaratoria de «estado de emergencia» en Cajamarca para disolver el paro.

El presente trabajo indaga sobre las razones por las cuales un sector de la sociedad cajamarquina se movilizó en contra del proyecto Conga. Argumentamos que varios factores permitieron el desarrollo del conflicto. Desde el inicio de sus actividades, Yanacocha alteró el modo de vida de un territorio históricamente rural que tuvo que adaptarse rápidamente a la reconfiguración del territorio y a competir por recursos con la empresa. Una errónea estrategia de relacionamiento con la población y una serie de accidentes de carácter ambiental generaron una imagen negativa de Yanacocha en la región y, paulatinamente, impulsaron la constitución de un sector opositor a sus actividades en espacios rurales y urbanos, que, aunque desarticulado, ha facilitado la movilización contra los proyectos de la empresa.

Adicionalmente, el trabajo analiza el proceso de participación ciudadana (PPC), entre el 2009 y el 2010, en anexos, caseríos y comunidades dentro del área de influencia, y encuentra que estuvo marcado por el es-

2 El «saldo de ejecución» consiste en el monto presupuestado para el desarrollo del proyecto durante los años de vida útil planificados.

tablecimiento de una relación asimétrica entre la empresa y las comunidades, que impidió la deliberación efectiva de los temas ambientales y fue utilizado como un espacio donde la población dentro del área de influencia brindó apoyo social al proyecto a cambio de servicios y la promesa de empleo. El trabajo argumenta que este tipo de vínculos clientelistas son resultado de la tenue presencia del Estado en la zona de influencia.

La investigación ha sido elaborada sobre la base de trabajo de archivo en medios de prensa y documentos institucionales, y veintidós entrevistas personales con dirigentes sociales, funcionarios públicos y privados en las ciudades de Lima y Cajamarca entre junio y octubre del 2012. El trabajo está organizado de la siguiente manera: la primera parte describe los antecedentes de Minera Yanacocha en la región y el inicio de la exploración del proyecto Conga. Se describe brevemente la historia reciente de la minería en Cajamarca y los cambios sociales que ha implicado su rápido desarrollo. La segunda parte analiza el proceso de aprobación y participación ciudadana del EIA del proyecto, que tiene la función de informar sobre el plan de acción y los mecanismos de mitigación de daños ambientales. Finalmente, se describen las etapas iniciales y el desarrollo posterior del conflicto hasta la declaración del «paro indefinido» en noviembre del 2011.

1. EL PROYECTO CONGA

El descubrimiento de los yacimientos mineros de Chailhuagón y Perol, que conforman el proyecto Conga, fue realizado en 1991 por la Compañía de Exploraciones, Desarrollo e Inversiones Mineras (Cedimin). De acuerdo con el resumen ejecutivo del EIA, entre 1994 y 2004 la compañía realizó exploraciones en ambos yacimientos, ubicados aproximadamente a 25 kilómetros del complejo minero Yanacocha, la mina más importante de la región. El año 2004 la Compañía de Minas Buenaventura, accionista minoritaria de Minera Yanacocha SRL, adquirió Cedimin, y el proyecto Conga se unió a las operaciones del complejo Yanacocha bajo la nueva administración. Entre el 2004 y el 2010 se completó el proceso de exploración y la posterior planificación del proyecto de extracción del mineral en un contenido aproximado de 3,1 billones de libras de cobre y 11,6 millones de onzas de oro, que serían extraídos bajo el modo de «tajo abierto» o «cielo abierto».

A raíz de la compra de Cedimin por parte de Buenaventura, se iniciaron las primeras críticas al proyecto. El 13 de octubre del 2004 la Municipalidad Provincial de Celendín, presidida por el alcalde Mauro Siles, emitió la Ordenanza Municipal 020-2004-MPC/A, que declara las lagunas Azul, Perol, Cortada, Alforjacocha, Milpo y las microcuencas de los ríos Sendamal, Chugur y Chugurmayo «área de conservación ambiental, zona intangible, reserva ecológica y reserva contra la explotación minera». Hasta el 2005, los gobiernos locales contaban con la facultad administrativa de crear reservas ecológicas, la cual les fue retirada luego de la protesta relativa al cerro Quilish, en Cajamarca, declarado reserva ambiental en el área del proyecto minero por el alcalde Jorge Hoyos. En Celendín, dos de las lagunas protegidas por la ordenanza serían desaparecidas, según el plan de explotación de los yacimientos para extraer el mineral, y servirían como depósito de desmontes. En abril del 2005, mientras la empresa iniciaba los estudios de línea de base ambiental, un conjunto de representantes de organizaciones sociales de Cajamarca y Celendín dirigieron un oficio al director general de Asuntos Ambientales y Mineros del Ministerio de Energía y Minas, en el cual solicitaban que se declarase inviable el proyecto Conga y la ampliación del proyecto Carachugo II, también propiedad de Yanacocha.

La principal razón esgrimida por los firmantes para pedir la cancelación de esos proyectos era el grave impacto ambiental que estos traerían, al afectar las lagunas y la cabecera de cuenca. A ello se sumaban las pocas garantías de respeto al ecosistema que brindaba la experiencia previa con Yanacocha. Esto es explícito en la tercera afirmación del oficio:

> Son más de una docena de años que tenemos la presencia de Minera Yanacocha en la jurisdicción de La Encañada y hoy estamos más pobres que cuando empezó a sacar oro esta transnacional, como lo demuestran las estadísticas, para muestra lo que la Municipalidad de La Encañada [recibió] de canon el año 2003. Es 16 céntimos de nuevo sol por poblador diario, y si aun así nos dieran los 7 millones de dólares que tanto pregonaba [la empresa] solamente llega a dos soles diarios por poblador, pero a cambio recibimos aguas ácidas, como lo demuestra las aguas del área de Combayo y condenamos a la agricultura y la ganadería a desaparecer por la contaminación, así como el agua limpia para consumo humano en el futuro, como es el caso donde ya viene trabajando Yanacocha.

Esta afirmación ilustra bien el sentimiento de la población rural hacia la minería: tras más de diez años de actividad en la zona, la empresa no era percibida como fuente de desarrollo sino de perjuicios tangibles, como la afectación de la calidad del agua. La percepción de consecuencias negativas de la minería será clave para la oposición frente a los proyectos expansivos de Yanacocha. Desde el 2004 en adelante fueron bloqueados, por la oposición de la población, los proyectos cerro Quilish (2004), Carachugo II (2006), Solitario (2009) y Conga (2011).

El enfrentamiento entre Yanacocha y la población rural es un fenómeno «natural» de la reconfiguración del territorio causada por el ingreso de la empresa minera en la zona, ahora denominada «distrito minero». Sin embargo, existen factores específicos de la relación con Yanacocha que han determinado este rechazo, factores que es importante considerar, puesto que este nivel de rechazo no necesariamente ocurre con proyectos de otras empresas mineras: a) los antecedentes de la empresa en el complejo Yanacocha y b) el momento coyuntural, en el cual se discutían los planes de explotación del cerro Quilish en la provincia de Cajamarca, planes que concitaron la primera gran movilización urbana en contra de un proyecto minero.

1.1 Los antecedentes: Yanacocha en Cajamarca

El complejo Yanacocha, ubicado a 27 kilómetros al norte de la ciudad de Cajamarca, constituye el segundo yacimiento aurífero más importante del mundo. La empresa, constituida originalmente por capitales estadounidenses (Newmont Mining Company, 32,3%), peruanos (Compañía de Minas Buenaventura, 32,3%) y franceses (Bureau de Recherches Géologiques et Minières, 24,7%), más la participación del Banco Mundial a través de la Corporación Financiera Internacional (5%), ingresó a Cajamarca en 1992 y empezó sus operaciones extractivas en el segundo semestre de 1993.[3] Este fue el primer gran proyecto minero al amparo de

3 Posteriormente, debido a un enfrentamiento de las empresas asociadas, la composición accionaria cambió de la siguiente forma: Newmont: 51,35%, Buenaventura: 43,65%, International Finance Corporation: 5%.

la nueva ley de minería de 1991 y el primero en más de dos décadas en contar con capitales privados.

Como resultado de las actividades extractivas de la empresa, el crecimiento del PBI de Cajamarca fue exponencial, hecho especialmente resaltante si se consideran más de dos décadas de estancamiento económico desde el descenso de la productividad ganadera.[4] Adicionalmente, a partir de la instalación de Yanacocha en la región, el número de concesiones mineras se incrementó exponencialmente: para el año 2010 se encontraba concesionado el 37% de territorio de la región (ver el anexo 1). En este periodo, la ciudad de Cajamarca experimentó un rápido proceso de cambio gracias al efecto multiplicador de la actividad minera y el ingreso de migrantes (principalmente costeños) contratados como personal de la empresa.

Desde su ingreso al departamento, Yanacocha mantuvo relaciones tensas con la población, lo que ha contribuido a generar una opinión negativa en torno a Yanacocha entre un sector importante de cajamarquinos. Históricamente, la provincia de Cajamarca no ha sido una zona con «tradición minera» como Cerro de Pasco o Huancavelica, lugares donde la «minería de socavón» data de la Colonia. A diferencia de este método tradicional de extracción, la nueva minería a «tajo abierto» utilizada por Yanacocha compromete un uso abundante de los recursos naturales, específicamente, tierra y agua, que, luego de ser procesados, se transforman en relaves.[5] Así, este tipo de minería compite por los recursos necesarios para el desarrollo de actividades agropecuarias.

El primer conflicto entre ciudadanos y empresa surgió muy temprano, cuando Yanacocha inició el proceso de compra de tierras a inicios de 1992 en la cuenca del río Porcón. De acuerdo con Carlos Meléndez (2009: 327), los montos pagados por la empresa oscilaban entre los 100 y 140 soles por hectárea, que era el precio de mercado sin contar el valor del mineral contenido en el subsuelo. De acuerdo con la legislación peruana, los ciudada-

4 De acuerdo con Mendoza y Gallardo (2011), entre 1992 y 2005 el PBI de Cajamarca experimentó crecimiento constante, que se detuvo a partir del 2005. El desaceleramiento de la economía responde a la reducción productiva de Yanacocha y la oposición a la expansión de los proyectos mineros.

5 La elección entre estos dos métodos de extracción depende del tamaño, forma y distribución del mineral. En caso de que sea de gran tamaño y esté distribuido de forma regular en la superficie, el método de extracción será a «tajo abierto»; por el contrario, si la veta es angosta y profunda, se utilizará el método de «socavón» (Instituto de Ingenieros de Minas del Perú. *Minería Online:* <http://www.mineriaonline.com.pe/pagedeta.asp?idtipo=3&idpage=1722>).

nos (de forma individual o comunal) solo pueden ser propietarios del suelo, mientras que el subsuelo es propiedad del Estado peruano, quien tiene la facultad de concesionar a las empresas extractivas. Si un propietario no accede a vender su terreno, la empresa concesionaria tiene la facultad de interponer una demanda legal, y el Estado puede disponer del terreno en cuestión bajo la figura de «servidumbre forzosa», equivalente a la expropiación de la propiedad con un pago de indemnización.

Este primer contacto, en un ambiente de desigualdad y coerción en el proceso de negociación de la compra de tierras, fue una carta de presentación desfavorable para la empresa y generó entre los antiguos propietarios la sensación de haber sido estafados. En el lapso de veinte años transcurridos desde 1992 hasta la actualidad, el encono hacia la empresa por este proceso persiste: un número significativo de los entrevistados pertenecientes al movimiento de protesta contra el proyecto Conga mencionó este primer desencuentro como un factor importante de la oposición a las operaciones de Yanacocha en Cajamarca. No obstante, el principal motivo de la mala reputación de la empresa es la sensación de que esta no respeta el medio ambiente y ha realizado daños irreparables al ecosistema de la región. Esta percepción ha sido especialmente potenciada por numerosos accidentes que han involucrado el derrame de sustancias tóxicas, el descuido en el tratamiento de los relaves generados por la extracción del mineral y la contaminación de aguas (ver el cuadro 1).

Cuadro 1. Denuncias contra Yanacocha

Fecha	Suceso	Lugar	Resultado
Nov. 1993	Derrame de sustancias químicas en campos de exploración	Quilish	Alopecia de ovejas. Dolores estomacales entre la población.
Set. 1998	Se detectan altas concentraciones de metales pesados en aguas que abastecen planta El Milagro	Quebrada Encajón	Población de Cajamarca en riesgo.
Dic. 1998	Relaves mineros de Sipán sobre río Llapino	San Pablo, San Miguel	Muerte de peces en 20 km del río Llapino
Dic. 1998	Derrame de nitrato de amoniaco en accidente de transporte	Tembladera a Chilete	Muerte de peces en río Jequetepeque
Ene. 2000	Relaves de Yanacocha con arsénico	Granja Porcón hasta Gallito Ciego	Muerte de peces en 180 km de la cuenca del Jequetepeque
Ene. 2000	Relaves de Yanacocha	Cuenca del río Llaucano	Muerte de truchas en el río Llaucano
Jun. 2000	Derrame de mercurio	Chotén, San Juan, Choropampa, Magdalena	Intoxicación de más de 1200 personas
Ago. 2000	Mercurio en viviendas y colegios de la ciudad de Cajamarca	Jr. Ayacucho y CE Rafael Loayza	Intoxicación de aprox. 40 personas
Ene. 2001	Relaves de Yanacocha	Cuenca del río Llaucano	Muerte de 10 000 truchas en piscigranja El Ahijadero y el río Llaucano
Ene. – Mar. 2001	Dos derrames de petróleo e hidrolina en la cuenca del río Jequetepeque	Río Jequetepeque	Paralización de actividad pesquera. Intoxicación de pobladores.
Mar. 2001	Presencia de metales pesados en Río Grande y pH ácido en aguas que abastecen a Cajamarca	Puruay	Muerte de truchas de Río Grande y piscigranja de la Posada de Puruay
Ago. 2001	Fuerte acidez de aguas	Piscigranja de Granja Porcón	Muerte de truchas

Fuente: Tanaka y Meléndez (2009).

De especial relevancia fue el derrame de mercurio en los centros poblados de San Juan, Magdalena y Choropampa, por el cual fueron contaminadas alrededor de 1200 personas. La respuesta de la empresa fue tardía y errónea: deslindó responsabilidades con el hecho argumentando que el accidente fue causado por la empresa contratista de transporte y, en un primer momento, se negó a brindar reparaciones a los afectados.[6] Esto fue interpretado como una actitud cínica y de soberbia por gran parte de la población, lo que incrementó la percepción de que Yanacocha era un empresa ajena que no había contribuido al desarrollo de la región.

Esta reputación tendría un alto costo para la empresa en el corto y el mediano plazo. El año 2000 Yanacocha hizo públicas sus pretensiones de extender el complejo minero al cerro Quilish, ubicado a escasos kilómetros de la ciudad de Cajamarca. Como respuesta inmediata, la Municipalidad Provincial de Cajamarca, presidida por el general en retiro Jorge Hoyos, emitió la ordenanza 012-2000, que declaraba al cerro zona intangible. Frente a esta medida, Yanacocha interpuso una acción de amparo e inició una campaña mediática con el fin de generar una posición favorable al proyecto entre la opinión pública. Luego de tres años de disputas legales, el Ministerio de Energía y Minas (MEM), ente rector en la materia, concedió el permiso para la explotación del cerro Quilish y la empresa movilizó maquinaria a la zona a mediados del 2004. Luego de cerca de un mes de quejas formales frente al MEM, que incluyeron dos desplantes en los cuales los funcionarios del Ministerio no se presentaron a reuniones previamente acordadas, la población inició una movilización indefinida con el objetivo de impedir la extracción minera.

El resultado de las movilizaciones acontecidas durante la primera quincena de septiembre fue que el MEM emitió una resolución directoral que cancelaba el permiso otorgado a Yanacocha para explotar la zona. Más allá de la efectividad de la protesta, el «conflicto Quilish» ha tenido un efecto de carácter duradero importante para entender el conflicto en torno al proyecto Conga. En primer lugar, permitió articular un conjunto de organizaciones sociales y partidos políticos que canalizaron el descontento frente a la minera. Aunque la movilización no devino en la formación de un movimiento social cohesio-

6 De acuerdo con el Ministerio de Energía y Minas, la empresa no contaba con un «Plan de Contingencia y Plan de Respuesta para Emergencias» para afrontar derrames de sustancias tóxicas, «no obstante estar obligada de acuerdo a su compromiso establecido en su Estudio de Impacto Ambiental» (Informe 082-2000-EM-DGM-DFM/MA).

nado y de carácter sostenido, fue útil para que los opositores a Yanacocha, dispersos hasta el momento, estrecharan vínculos entre sí. En segundo lugar, el conflicto permitió el ingreso a la arena pública de nuevos actores que enarbolaban un discurso ambientalista en contra de las actividades mineras. A los comités de regantes y las rondas campesinas —actores rurales que habían sido hasta el momento la oposición social más visible frente al proyecto de expansión de Yanacocha— se sumaron actores principalmente urbanos que cumplieron un papel importante en las manifestaciones: el Frente de Defensa de Cajamarca, creado durante la década de 1990 por activistas de izquierda, y un conjunto de ONG ambientalistas recientemente creadas en la región, como el Grupo de Formación e Intervención para el Desarrollo Sostenible (GRUFIDES) y la Asociación para la Defensa Ambiental (ADEA). La participación de actores urbanos fue esencial para el éxito del paro, principalmente porque involucró la actividad política y económica de la ciudad de Cajamarca.

De acuerdo con algunos de los líderes de la protesta contra el proyecto Conga entrevistados para este trabajo, la «gesta por el Quilish» fue un punto de inflexión que permitió a los actores involucrados tomar «mayor conciencia» de la necesidad de defender el medio ambiente frente a Yanacocha. Las tensas relaciones entre la población tanto urbana como rural por los errores de la gestión ambiental de Yanacocha, que fueron maximizados por rumores que circularon a través de la prensa, representaron un proceso de aprendizaje para una élite urbana, que comenzó a esgrimir el argumento del cuidado y protección del medio ambiente en oposición a los perjuicios, a su parecer inherentes, que representaba la minería.

Por ejemplo, durante esta coyuntura apareció en el debate el concepto de «colchón acuífero», referido a las zonas húmedas que albergan manantiales y bofedales que serían las fuentes primarias de agua en la región.[7] Es elocuente que este mismo concepto aparezca en la solicitud presentada contra el proyecto Conga citada en párrafos anteriores. Si durante la década de 1990 los conflictos con la empresa giraban en torno a la propiedad de las tierras, desde inicios de la década del 2000 las objeciones frente a Yanacocha tomaron un nuevo cariz: la defensa del medio ambiente, específicamente del acceso al agua y la calidad de esta. Vladimir Ruiz, presidente de la Federación de Estudiantes de la Universidad Nacional de Cajamarca

7 Lamentablemente, no es posible saber si el cerro Quilish cumple esta función dentro del ecosistema de la región sin un estudio hidrobiológico.

(UNC), refiere este proceso de la siguiente forma: «En ese momento, lo único que se pedía era que se construya la carretera, que no perjudique a los agricultores. Pero más eran reivindicaciones de ese tipo que luchar porque se estaba perjudicando el ecosistema [...]. El 2004 hay las pretensiones de Yanacocha de explotar el Quilish; ahí es cuando empieza concientizarse Cajamarca y se empieza a luchar por el medio ambiente».[8]

Debido a los errores cometidos, en menos de diez años de operaciones, Yanacocha sufría de un amplio desprestigio social que afectó sus pretensiones de expandir sus actividades en la región. Milton Sánchez, presidente de la Plataforma Interinstitucional de Celendín (PIC), manifiesta que debido a la oposición al proyecto de explotación del cerro Quilish, la empresa decidió presentarse en las inmediaciones de Conga como un proyecto nuevo: «Al principio ellos se presentaban como proyecto Conga y no se presentaban como Yanacocha. ¿Eso por qué? Porque en esa época, el 2004 estaba la efervescencia de la defensa del Quilish y Yanacocha desprestigiado totalmente. Entonces, decían: "Nosotros no somos Yanacocha, somos un proyecto distinto, nuevo"».[9]

En resumen, tanto el desprestigio de la empresa como la coyuntura específica en la que empieza a relacionarse con los ciudadanos en la zona de influencia del proyecto Conga configuraban un escenario difícil para el desarrollo de la explotación. Como veremos en secciones posteriores, el rechazo a las actividades de la empresa por parte de una élite urbana con vínculos con las zonas rurales sería de crucial importancia para el desarrollo de las protestas en contra del proyecto Conga. En el siguiente apartado analizaremos el proceso de ingreso de la empresa en la zona de influencia, los conflictos locales originados en su entorno y el proceso de participación ciudadana necesario para la aprobación del EIA.

8 Vladimir Ruiz, entrevista personal con el autor, Cajamarca (20/06/2012).
9 Milton Sánchez, entrevista personal con el autor, Cajamarca (20/06/2012).

2. EXPLORACIÓN Y PROCESO DE ELABORACIÓN DEL EIA

Por su magnitud económica y extensión territorial, las empresas mineras generan impactos significativos en los espacios donde operan. Autores como Bebbington (2007) y Damonte (2011) han priorizado un acercamiento culturalista que entiende el territorio como una construcción social, una narrativa «donde se integran discursos y prácticas sociales que tienen una dimensión territorial explícita y evidente, reproduciendo espacios sociales no delimitados» (Damonte 2011: 19). Este acercamiento de las dimensiones simbólicas del territorio es importante para comprender cómo las narrativas históricas de espacios donde los cambios constituyen procesos paulatinos son abruptamente modificadas por el ingreso de una gran empresa, que origina nuevas dinámicas y respuestas por parte de los habitantes.[10]

No obstante, en adición a la construcción simbólica del territorio, es necesario prestar atención a las transformaciones estructurales que comprende la actividad minera y la disputa que se origina cuando esta compite por los recursos utilizados para la producción agrícola. Esta perspectiva asume que los territorios son espacios donde los actores establecen dinámicas económicas particulares, regidas por normas y procedimientos que regulan el acceso y la distribución de los recursos. Las transacciones económicas rurales, que ordenaban el territorio en zonas de producción relativas a la altitud de los diferentes espacios, fueron transformadas por el surgimiento del nuevo núcleo productivo.

Es especialmente traumático el ingreso de empresas transnacionales a espacios rurales, donde las dinámicas económicas establecidas se ven seriamente modificadas en cortos períodos de tiempo. En el caso particu-

10 Una muestra tangible de las nuevas narrativas son las coplas de carnaval, históricamente dedicadas a temas picarescos, pero que recientemente muestran temas relativos a la resistencia ante la actividad minera. Una de ellas canta: *Cajamarca, afectada se ve / su verdor, agua y humanidad / Ambición, fuente de poseer / egoísmo, poder y opresión* (canción *Quilish)*.

lar de Cajamarca, como afirman Tanaka y Meléndez, «Yanacocha afectó de manera directa a los agricultores de las partes altas de la provincia de Cajamarca; de manera indirecta, a los agricultores en los valles y terrenos ubicados a menor altitud, con mayor productividad, que veían con preocupación la posibilidad de que la contaminación de las aguas impidiera la continuación de las actividades de un departamento eminentemente rural y agrícola» (2009: 81). Específicamente, el cierre de canales de riego y la contaminación de las fuentes de agua enfrentaron a la población rural a la empresa, pues esta población depende del volumen y calidad del agua para desarrollar sus actividades con normalidad.

Como se expuso en la sección precedente, al momento de incursionar en el nuevo proyecto, Yanacocha llevaba poco más de doce años de operaciones en las cuales había adquirido una reputación desfavorable en parte importante de los ciudadanos de Cajamarca, y había transformado un territorio usualmente utilizado para el pastoreo de ganado en el área de mayor productividad de la región, trastocando las relaciones económicas, sociales y políticas tanto de la zona de impacto directo como de la capital departamental, ubicada a pocos kilómetros del yacimiento.

Estos aspectos son especialmente relevantes, ya que la empresa elaboró una nueva estrategia de relacionamiento público luego de las protestas en contra de su expansión, pero, sobre todo, porque elevó el costo de las negociaciones con las comunidades en el área de influencia del proyecto. El desprestigio sufrido por Yanacocha supuso barreras de ingreso más altas a nuevas zonas en comparación con su primera incursión en la región en 1992, época en la que no hubo mayor resistencia por parte de la población a las actividades mineras.[11] Esto significó que para poder operar, la empresa se vio impulsada a otorgar beneficios directos a la población, como servicios básicos y empleo, por lo que debió asumir un papel político en su relación con la comunidad.

Adicionalmente, es importante mencionar un factor institucional: la baja densidad del Estado en la zona de operaciones de la empresa y, en consecuencia, la carencia de servicios básicos para la población. De acuerdo con el

11 Como se expuso en la sección precedente, los conflictos durante el ingreso de Yanacocha estuvieron vinculados a los precios de la venta de los terrenos y no al desarrollo de la actividad minera.

Índice de Densidad del Estado (IDE), elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) sobre la base de indicadores de salud, educación, electrificación y saneamiento, la provincia de Cajamarca, que alberga a la capital departamental, aparecía en el puesto 64 de 188 provincias para 1993. En una quincena de años, la densidad estatal en la provincia aumentó considerablemente (puesto 35 de 196 en el 2007), en gran medida por la instalación de las actividades mineras. No obstante, las provincias de Celendín y Hualgayoc se han mantenido como zonas de baja densidad estatal, y se ubican en el quintil más bajo de las provincias del país (cuadro 2).

Cuadro 2. Índice de Densidad del Estado (IDE)

Provincia	Índice de Desarrollo Humano (IDH)	Ranking IDH (196 provincias)	Índice de Densidad del Estado (IDE)	Ránking IDE (196 provincias)
Cajamarca	0,5827	84	0,6765	35
Celendín	0,5315	169	0,4884	134
Hualgayoc	0,5349	165	0,4581	160

En resumen, la suma de factores simbólicos, materiales e institucionales genera un escenario propicio para el conflicto social, pero también para una relación clientelista entre la población y las empresas. En la siguiente sección expondremos los mecanismos de relacionamiento por los que la empresa ha optado, en gran parte porque la ausencia del Estado permite que funcione como un sustituto capaz de brindar servicios y ofertar trabajo.

2.1 Expectativas ciudadanas y clientelismo empresarial

La inversión extensiva en capital en una zona de baja productividad, altos niveles de pobreza y débil presencia estatal genera que la población impactada experimente una fuerte sensación de incertidumbre. Por un lado, existe temor frente a los efectos negativos que puede ocasionar la minería, principalmente la contaminación de las aguas y un posible descenso en la productividad agrícola; por otro lado, están las expectativas de obtener beneficios materiales como empleos, infraestructura y servicios, expectativas potenciadas por la propia empresa al realizar promesas con el fin de mante-

ner relaciones favorables con las comunidades. Esta estrategia ha mostrado serias deficiencias, debido que a lo largo de su actividad en Cajamarca, Yanacocha ha firmado acuerdos con comunidades que posteriormente ha olvidado cumplir. De acuerdo con un consultor de la empresa en imagen y relaciones comunitarias, durante la primera consultoría realizada el año 2004, se obtuvo que Yanacocha había firmado acuerdos de contrataciones de maquinaria y vehículos de transporte con cerca de 400 empresas comunales, pero solo había contratado (al menos una vez) poco más de 30.[12]

Este tipo de acuerdos incumplidos, sistemáticamente referidos por los líderes de protesta entrevistados, han generado expectativas insatisfechas e incluso pérdidas materiales de gran envergadura. Al ser Yanacocha la única demandante, los comuneros que constituyeron este tipo de empresas lo hicieron bajo la promesa de tener una fuente de ingresos fija que estaría determinada por el pago de alquiler. Muchos de estos ciudadanos contrajeron deudas o utilizaron el dinero ganado tras la venta de sus terrenos para comprar las máquinas necesarias para brindar el servicio, pero no fueron contratados por la minera o lo fueron muy esporádicamente, lo que hizo insostenible el negocio. Los acuerdos, que se extienden a la prestación de servicios, la construcción de infraestructura y la oferta de empleos, han sido las formas predominantes a través de las cuales se han articulado las relaciones entre empresa y comunidad. De acuerdo con un funcionario de relaciones comunitarias de la empresa Lumina Copper entrevistado para este trabajo: «La estrategia de Yanacocha ha sido responder a lo que se les presenta; así ha ido de comunidad en comunidad firmando acuerdos. En una promete empleo, en otra riego tecnificado, en otra aulas, así. Eso ha hecho que su inversión social sea muy amplia, pero no le ha rendido ningún fruto. No se han detenido a pensar cuál es el plan de desarrollo, el plan de territorio. El enfoque de desarrollo está limitado al cemento».[13]

Este acercamiento clientelista a la población no es exclusivo de Yanacocha, sino que constituye la forma más común de establecer relaciones entre empresas y comunidades en el Perú contemporáneo. De acuerdo con Perla (2010), las empresas mineras encauzan las contribuciones voluntarias que componen su inversión social a través de cuatro canales: a) el área de relaciones comunitarias; b) fundaciones o asociaciones civiles

12 Informante 1, entrevista personal con el autor, Lima, 09/07/2012.
13 Informante 2, entrevista personal con el autor, Cajamarca, 22/06/2012.

establecidas y financiadas por la empresa; c) fondos sociales, recursos de la empresas destinados a proyectos sociales; y d) el Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo.

Excepto por el modelo de fondos sociales, Yanacocha ha implementado o contribuido en estos mecanismos de inversión social sin lograr los resultados esperados. Entre el 2006 y el 2008 la empresa destinó más de 267 millones de nuevos soles a través del Fondo Solidaridad con Cajamarca a proyectos de desarrollo en la región en las áreas de salud, nutrición, educación e infraestructura (cuadro 3).[14] Estos proyectos han sido canalizados por la Asociación Los Andes de Cajamarca (ALAC), creada el año 2004 como un programa social de Yanacocha que trabaja en asociación con entidades privadas, gobiernos locales y ONG que operan en la región.

Cuadro 3. Aportes voluntarios de Yanacocha 2007-2011 (nuevos soles)

Año	Monto
2006	68 825 475,28
2007	27 336 235,38
2008	54 621 190,74
2009	79 588 017,60
2009	37 368 394,00
Total	267 739 313,00

Fuente: Yanacocha (2012).

Los fondos de los que dispone la asociación han permitido un amplio alcance de sus proyectos, pero incluso estas actividades no han mejorado sustancialmente la reputación de la empresa. En los espacios locales influenciados directa o indirectamente por las actividades mineras, los proyectos de ALAC y las actividades del área de responsabilidad social han generado una relación de patrón-cliente que reproducen las antiguas formas de dominación en el escenario rural de Cajamarca.[15] De acuerdo con el informante 2 esto se debe a dos factores: a) la ausencia de una estrategia

14 Yanacocha. «Cumpliendo con nuestro compromiso con Cajamarca». Encarte institucional.
15 Sobre la historia económica de Cajamarca con énfasis en la economía campesina, ver Deere (1990).

de comunicación, tanto a nivel informativo como de comunicaciones propiamente dichas; y b) una «estrategia de relacionamiento» que no termina de diseñarse, lo cual ocasiona discursos contradictorios entre diferentes áreas de la empresa: los ingenieros encargados de asuntos corporativos, los abogados y los científicos sociales a cargo de las relaciones comunitarias y la propia ALAC.

Sin embargo, como afirma el informante 2, la empresa no ha estructurado una estrategia integral de relacionamiento. Iniciativas de este tipo fomentadas por la sociedad civil y la Defensoría del Pueblo, que entablaron contacto con la empresa con este propósito, fracasaron por la oposición de la población, que prefería obtener beneficios inmediatos en lugar de participar en una planificación de desarrollo local a mediano o largo plazo. En un contexto de tenue presencia estatal donde la población demanda servicios de los cuales carece pero la empresa sí es capaz de brindar, la manera más pragmática de establecer relaciones que faciliten la convivencia entre ambos actores es el establecimiento de vínculos de carácter clientelista. Esta dinámica, institucionalizada desde hace varios años, es relevante para entender el «ingreso» al área del proyecto Conga y el posterior Proceso de Participación Ciudadana del EIA.

A continuación detallaremos brevemente el sustento legal de los estudios de impacto ambiental y las particularidades en el proceso de aprobación del documento referente al proyecto Conga. El énfasis estará puesto en el proceso de participación desde la perspectiva de los actores directos o indirectos.

2.2 Los EIA

El Código del Medio Ambiente y Recursos Naturales fue aprobado en 1990 con el fin de legislar respecto a los impactos al medio ambiente producidos por actividades extractivas ejercidas por empresas privadas o por el propio Estado. El artículo 9 señala lo siguiente: «Los estudios de impacto ambiental contendrán una descripción de la actividad propuesta, y de los efectos directos o indirectos previsibles de dicha actividad en el medio ambiente físico y social, a corto y largo plazo, así como la evaluación técnica de los mismos. Deberán indicar igualmente, las medidas necesarias para

evitar o reducir el daño a niveles tolerables, e incluirá un breve resumen del estudio para efectos de su publicidad».

Hasta la actualidad, los EIA son el único mecanismo legal de gestión ambiental y social vigente. Según lo estipulado en la legislación, su elaboración está a cargo de una empresa consultora contratada por la corporación interesada en la explotación de un determinado yacimiento, y su aprobación se encuentra a cargo del MEM. El problema resaltado por diversos expertos es que resulta contradictorio que el mismo ministerio encargado de promover las inversiones en el país tenga, a su vez, el encargo de evaluar los EIA. De Echave et al. (2009) argumentan que el carácter de «juez y parte» del MEM fue resultado de una clara política de promoción de la inversión privada, que tenía entre sus fines reducir las exigencias en materia ambiental a las empresas interesadas en establecerse en el país. El drástico giro neoliberal que caracterizó estos años impidió el establecimiento de normas capaces de regular la explotación sostenible de los recursos y establecer una institucionalidad ambiental en torno a la extracción de los recursos naturales:

> ...el conjunto de normas ambientales no representaron, de manera alguna, un obstáculo a la política de fomento a las inversiones, que continuaron creciendo de manera significativa. Pero tampoco permitieron montar un sistema de gestión ambiental moderna, eficiente y eficaz, para un sector que planeaba crecer a tasas elevadas y cuyos impactos ambientales debían ser controlados; por el contrario, la evolución de los propios conflictos ligados a la minería comenzó a mostrar serias limitaciones de las regulaciones vigentes (De Echave et al., 2009).

No obstante, de manera reciente, la facultad de revisar y aprobar los EIA estará a cargo del Ministerio del Ambiente (Minam) a través de un organismo técnico especializado. Este ministerio fue creado en mayo del 2008 mediante Decreto Legislativo 1013 como organismo rector de la política nacional y sectorial del medio ambiente. Desde su constitución, los sectores de la sociedad civil relacionados de alguna manera con el impacto de las actividades extractivas solicitaron que el nuevo ministerio asumiera las funciones de revisión de los EIA, demandas ignoradas por el gobierno del presidente Alan García pero que fueron recogidas dentro del programa de gobierno del candidato Ollanta Humala, ganador de las elecciones del 2011. Luego de un proceso de negociaciones internas, el Consejo de

Ministros aprobó el proyecto de ley que crea el Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (SENACE), dependiente del MINAM, pero que contará con un consejo directivo integrado por seis ministros de «los sectores productivos y sociales».[16]

Esta nueva facultad del MINAM podría dar solución a parte de las críticas recogidas en este informe. Adicionalmente al conflicto generado por la promoción de la inversión y control de las actividades de la empresa, una crítica recurrente es que el MEM no cuenta con la capacidad técnica para evaluar el impacto de los proyectos en el medio ambiente y, en consecuencia, el proceso se convierte en un formalismo para cumplir con los requerimientos administrativos para la otorgación del permiso de explotación. En segundo lugar, se menciona que la cercanía entre el MEM, las empresas extractivas y sus organizaciones gremiales, como la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía, genera una especie de «puerta giratoria», donde los profesionales expertos en el sector pasan de trabajar de la empresa privada al Estado y viceversa.

2.3 El plan de participación ciudadana del EIA Conga

A partir del enero del 2009, el equipo de Asuntos Externos de Yanacocha, en coordinación con la agencia de publicidad Toronja, inició el proceso de elaboración de una estrategia de relacionamiento con las comunidades dentro del área de influencia del proyecto Conga que permitiese a) presentar el proyecto ante los ciudadanos dentro del área de influencia directa y b) facilitar la ejecución del plan de participación ciudadana estipulado en el Decreto Supremo 028-2008-EM (Reglamento de Participación Ciudadana en el Sub Sector Minero), a cargo de la empresa consultora contratada para la elaboración del EIA, Knight Piésold Consulting, acreditada por el MEM para realizar este tipo de estudios.

Como parte de este proceso, el proyecto Conga utilizó dos medios bá-

16 Nota de prensa MINAM 24/08/2012. Disponible en: <http://www.minam.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=2028%3Aconsejo-de-ministros-aprobo-creacion-de-organismo-que-aprobara-los-estudios-de-impacto-ambiental&catid=1%3Anoticias&Itemid=21>.

sicos de participación: a) medios tradicionales, a saber, asambleas comunales, y b) medios no tradicionales, como talleres participativos e informativos. La estrategia diseñada por el área de Relaciones Comunitarias del proyecto Conga y Toronja consistía en generar vínculos con las comunidades del área de influencia a través de preacuerdos que comprometiesen la participación de la ciudadanía, y permitiesen informar respecto a los planes de la empresa en materia de gestión ambiental. Estos talleres informativos se desarrollaron en los 32 caseríos del área de influencia, con los cuales el equipo de negociación de Yanacocha estableció «preacuerdos» similares a los establecidos en los anteriores proyectos de la empresa (cuadro 3).

Cuadro 4. Preacuerdos de Yanacocha con caseríos del área de influencia

N.º	Caserío	Preacuerdo
1	San Nicolás	Evaluación de alternativas de represamiento de agua: Laguna Chailhuagón, Bofedal, Pampa Chica-Huayramachay, Laguna Cahire
2		Evaluación para la instalación de microrreservorios: Poyo Secreto o Pipirija
3		Vivero forestal, producción de 20 mil plantones
4		Riego tecnificado por aspersión: Piloto Reservorio El Lirio
5		Asistencia técnica agropecuaria
6		Evaluación para instalación de planta de transformación de leche de capacidad de mil litros/día
7	Agua Blanca	Riego tecnificado
8		Mejoramiento de pastos (instalación de un piloto)
9		Planta quesera de capacidad de 500 L/día
10		Botiquín veterinario
11		Botiquín de salud
12	Quengorío Alto	Preocupación previa por el tema ambiental antes de la priorización
13	Lagunas de Combayo	Diseño y evaluación de proyecto de agua potable
14		Formulación y evaluación de proyecto de riego por aspersión
15		Estudios Carretera Lagunas-Quinuapampa
16	Piedra Redonda/ El Amaro	Agua
17		Alfabetización
18		Mejoras de vías de comunicación
19		Desarrollo ganadero
20		Riego tecnificado

21	Huasiyuc Jadibamba	Agua
22		Alfabetización
23		Mejoras de vías de comunicación
24		Desarrollo ganadero
25		Riego tecnificado
26	Quengorío Bajo	Agua potable: Mano de obra y algunos materiales
27		Cerco perimétrico del colegio
28		Mercado: servicios higiénicos y pozo séptico
29		Construcción del puente Quengorío
30		Nivelamiento de la Plaza de Armas
31		Nivelamiento del estadio
32	Chugurmayo	Apoyo en la implementación del centro de salud
33		Apoyo en la implementación del centro educativo
34		Proyecto integral de desarrollo ganadero

De acuerdo con el informante 1, quien participó de forma directa en este proceso, el ingreso de la empresa a la nueva zona fue exitoso por una estrategia de comunicación más clara y el establecimiento de programas sociales:

> Cuando se trabajó el EIA de Conga en los 32 caseríos, lo interesante fue que fue una propuesta que los caseríos aprobaron porque se trabajó muy bien. Además, se decía: «Compañeros, vamos a vaciar una laguna, porque ahí está el mineral, porque ahí va a estar la operación minera, pero el agua la vamos a trasvasar a las quebradas vecinas y vamos a hacer de estas lagunas, lagunas más grandes. Con un dique natural de piedras y material de la zona vamos a hacer reservorios que repliquen las lagunas. ¿Aprobado?». Todas las asambleas: «Está firmado, aprobado» [...]. Entonces, cuando llegamos a los talleres ya formales del EIA y a la audiencia del EIA, los dirigentes ya sabían la propuesta, la gente ya sabía la propuesta, y ya se había comenzado a ejecutar programas de salud; por ejemplo, nutrición infantil, que la gente valora.[17]

En marzo del 2010 se llevó a cabo la Audiencia Pública del proyecto Conga en el caserío San Nicolás de Chailhuagón, ubicado en el distrito de La Encañada, que contó con la participación aproximada de 3000 personas y un número significativo de autoridades políticas, entre las que se encontraba

17 Informante 1, entrevista personal con el autor, Lima, 09/07/2012.

el entonces presidente regional, Jesús Coronel, los alcaldes provinciales de Celendín y Cajamarca, y los alcaldes distritales de Sorochuco, Huasmín y La Encañada. La asamblea se llevó a cabo sin incidentes y el EIA fue aprobado de manera simbólica por los asistentes, debido a que el proceso de participación ciudadana solo contempla un nivel informativo para absolver preguntas y recoger recomendaciones. Según el testimonio del informante, el evento cosechaba el trabajo realizado por el equipo de Yanacocha:

> Lo que nosotros hicimos es trabajar duro con cada caserío, no solamente en negociar proyectos de desarrollo, sino también repetir tantas veces el rollo de forma que cuando lleguen a la audiencia sea un evento oficial que cierre un proceso, no que lo abre, porque si no es torpe. Entonces, termina siendo eso, un evento más protocolar. ¿Qué es lo que estás demostrando ahí? Que tienes apoyo social. Si en esos 32 caseríos suman cerca de 1500 familias y tienes 3000 personas asistentes al evento y mil más afuera escuchando, estás recontra cubierto. Está claro que con 3000 personas no has ido a hacer una exposición técnica con debate, sino a cosechar un trabajo técnico.[18]

Esa opinión coincide con la de otro informante, miembro del equipo de relaciones comunitarias del proyecto Conga, quien afirma: «Tú no vas a una asamblea de 4000, 5000 personas para consultar, tú vas para ganar».[19] Ambas afirmaciones, la del informante 1 y la del informante 3, ilustran la dimensión política con la cual Yanacocha entiende el plan de participación ciudadana. Los objetivos que inspiran el proceso, como el acceso a la información y diálogo, son reconfigurados por la propia asimetría existente entre un actor pletórico en recursos que busca poner sus proyectos en marcha y una población mayoritariamente pobre y con bajos niveles de acceso a servicios básicos, que ve en la empresa un agente capaz de brindar servicios y oportunidades no garantizados por el Estado.

Por su parte, los líderes de la protesta contra el proyecto consideran que las asambleas públicas son un formalismo donde la empresa tiene el control y donde no se expresa la verdadera voluntad de los ciudadanos. De acuerdo con la percepción de Milton Sánchez, quien asistió a la Asamblea:

18 Informante 1, entrevista personal con el autor, Lima, 09/07/2012.
19 Informante 3, entrevista personal con el autor, Cajamarca, 20/06/2012.

> La gente estaba prácticamente como adiestrada. Tenían ahí dos espacios donde en el más grande [estaba] gente sentada estratégicamente y cuando una persona aplaudía todos tenían que aplaudir, y si uno silbaba, los otros tenían que silbar. Pero, sin embargo, también había gente ahí que se oponía al proyecto. Bueno, la audiencia pública no es para ver si el proyecto va o no va, sino parte de su proyecto administrativo para aprobarlo.[20]

No obstante ello, las críticas al proceso de participación ciudadana han sido frecuentes por parte de los opositores al proyecto. En primer lugar, las críticas se dirigen, como la cita anterior muestra, a una suerte de manipulación por parte de la empresa, al cooptar la aprobación de los ciudadanos a través de «preacuerdos» o servicios sociales en funcionamiento, y segundo, al lugar de la realización de la asamblea, el distrito de La Encañada, según Sánchez, para contar con la participación de un auditorio favorable a los intereses de la empresa:

> La audiencia pública la presentaron en una comunidad, Nicolás de Chailhuagón, que pertenece a La Encañada. Si tú ves el mapa del proyecto, más del ochenta, noventa por ciento está dentro del territorio de Celendín, pero lo hicieron estratégicamente en Chailhuagón porque pertenece a La Encañada y en La Encañada ya son 18 años de actividad minera y les habían ofrecido a los pobladores que ahí iban a poner sus empresas, entonces se fueron con sus familias, llevaron [a la gente] en camiones, llevaron gente en vehículos: camiones, buses, camionetas. A los familiares de la gente que trabajaban en Yanacocha los obligaron también a trabajar ahí.[21]

Tanto los testimonios de las personas relacionadas con la empresa como los de aquellas que protestan contra el proyecto Conga coinciden en que el proceso de información a la ciudadanía del proyecto tuvo una connotación visiblemente política. Para la empresa, era el escenario formal para mostrar el apoyo social construido con la población a través de beneficios selectivos, mientras que para los opositores al proyecto, fue un intento de cooptar a la población local a través de la provisión de servicios. Lo resaltante es que el proceso formal que busca la armonía de las rela-

20 Milton Sánchez, entrevista personal con el autor, Cajamarca, 20/06/2012.
21 Milton Sánchez, entrevista personal con el autor, Cajamarca, 20/06/2012.

ciones entre la gran inversión y la población ha sido reestructurado por la práctica. Para los ciudadanos, es el espacio donde se pueden establecer demandas a la empresa, las cuales no están ligadas, en su gran mayoría, a establecer salvaguardas a favor del medio ambiente sino a obtener beneficios de la explotación como trabajo, servicios e infraestructura, mientras que para la empresa se trata de una plataforma política para mostrar respaldo a sus actividades a través de la movilización social.

Finalmente, es importante mencionar que el papel más relevante que cumple el Estado, según las personas entrevistadas, es el de brindar seguridad durante la asamblea pública. El MEM, la entidad pública encargada de supervisar el proceso, solo cumple una función accesoria como observador y facilitador de preguntas durante la sesión. Por otra parte, las autoridades locales solo pueden cumplir un papel de observación, ya que no cuentan con facultades oficiales dentro de los procesos de participación ciudadana. Debido a este rol complementario dentro de un proceso llevado a cabo exclusivamente por la empresa y las consultoras contratadas, el Estado es percibido por parte de los ciudadanos como un actor cercano a Yanacocha, sin autonomía propia y, finalmente, ausente del proceso.

La falta de papel visible del Estado en el desarrollo de mecanismos de participación a través de los cuales la población interactúa con empresas de gran capital económico mantiene inalterada la asimetría inherente entre ambos actores. Aunque los acuerdos o preacuerdos a los cuales se llegue como parte del proceso de participación son realizados entre privados, una presencia más activa del Estado —ya sea a través de autoridades electas o funcionarios sectoriales— garantizaría que los posibles impactos ambientales y sociales de la extracción minera sean efectivamente discutidos y se tomen acuerdos que permitan proteger a la población vulnerable, además de brindar mayor legitimidad a las actividades de las empresas.

3. CRÍTICAS AL EIA Y ARTICULACIÓN DE LA PROTESTA

Pocos meses después de celebrada la asamblea pública del proyecto Conga, se formó en Celendín la Coordinadora Interprovincial de Frentes de Defensa, que agrupaba inicialmente a cinco frentes de diferentes provincias: San Marcos, Cajamarca, Celendín, Hualgayoc y San Pablo. De acuerdo con Wilfredo Saavedra, presidente del Frente de Defensa Ambiental de Cajamarca (FDAC), se realizó una evaluación de la experiencia minera en dieciocho años y se asignó una tarea de investigación respecto a los nuevos proyectos mineros, principalmente el proyecto Conga. Este proceso culminó en octubre del 2011, luego de celebrada la «Cuarta Asamblea Interprovincial de Frentes de Defensa, Comisiones Ambientales Municipales, Rondas Campesinas y Organizaciones Sociales de la región Cajamarca» en la provincia de San Pablo, donde se acordó pedir la inviabilidad del proyecto minero por daños irreversibles al medio ambiente. Saavedra afirma lo siguiente:

> El proceso de fortalecimiento de los frentes de defensa ha terminado en San Pablo, en octubre del 2011, con la realización de la «Cuarta Asamblea Interprovincial de Frentes de Defensa», en donde allí se plantea ya una agenda y una plataforma de lucha tanto para el gobierno central como para el gobierno regional. Y el tema Conga comienza a discutirse, en principio, con el gobierno regional, generando la realización de una serie de acciones que lleven a la revisión del estudio de impacto ambiental de Conga. [...] Somos los frentes de defensa los que generamos la necesidad de que se revise el EIA, y ahí hemos contado con la participación de diversos técnicos como Marco Arana, Sergio Sánchez, Wilder Sánchez, que fueron abriendo el camino desde un punto de vista técnico para encontrar una respuesta en torno a la defensa del territorio donde se asienta el proyecto Conga,

> hasta que logramos centralizar todos nuestros esfuerzos en la inviabilidad del proyecto.[22]

Como se mencionó anteriormente, el FDAC tuvo un papel importante en la movilización de la ciudadanía en contra del proyecto de explotación del cerro Quilish. De la misma forma, una serie de organizaciones sociales entre las cuales figura el FDAC, fragmentadas pero unidas sobre la base de redes sociales e institucionales, han cumplido un papel determinante en cuestionar la viabilidad del proyecto y oponerse a su realización. Desde el 2005 las críticas provienen de las organizaciones sociales, que llevan cerca de diez años oponiéndose a las actividades mineras en Cajamarca, especialmente aquellas llevadas a cabo por Minera Yanacocha. Esto responde a que la defensa del medio ambiente se ha vuelto un tema de agenda, lo cual ha sido interiorizado por una élite política local con vínculos en los sectores rurales.

Es importante destacar que los grupos campesinos movilizados durante las protestas son los que no fueron incluidos dentro del área de influencia directa del proyecto, aquellos que no habían participado en el proceso participativo y no llegaron a acuerdos con la empresa. Este sector se vio amenazado por la posibilidad de que las aguas fueran contaminadas o disminuidas por la actividad extractiva sin recibir ningún tipo de beneficio en compensación del riesgo latente, inseguridad acrecentada por la mala reputación de la empresa en materia ambiental.

Los vínculos entre actores urbanos y rurales permitieron la centralización de las críticas al proyecto sobre un elemento casi material: la validez del EIA, y la movilización de un importante sector de cajamarquinos en defensa de lo que consideraban una amenaza a su seguridad en términos económicos y ecológicos. Entre las organizaciones que sirvieron como canal de articulación de las movilizaciones destaca la Plataforma Interinstitucional de Celendín (PIC), liderada por Milton Sánchez y estrechamente relacionada con la ONG de derechos ambientales GRUFIDES. Sánchez explica la labor de la PIC de la siguiente forma:

> El trabajo que empezamos a hacer desde la plataforma fue informar a la gente, no oponernos sino informar a la gente. Y la gente no sabía lo que significaba. Y ahí verdaderamente actuábamos bajo un

22 Wilfredo Saavedra, entrevista personal con el autor, Cajamarca, 19/06/2012.

> principio: lo que uno no conoce no lo va a defender. Nadie sabía de la existencia de las lagunas arriba. Empezamos a rebotar por Internet, por los medios de comunicación, y en las charlas que nos íbamos comunidad por comunidad, nos hemos ido a mostrarles a través de diapositivas qué era el proyecto Conga y qué iban a destruir y de dónde venía el agua. Entonces, la gente comenzó a preocuparse, se preocupó tanto que se instalaba ya en el escenario de Celendín como un tema de coyuntura.

En resumen, el proceso de información y la creación de una corriente de opinión fue resultado del trabajo de sectores activos de la sociedad civil, los cuales se encuentran vinculados a redes ambientalistas que facilitan recursos para la realización de este tipo de actividades políticas. Es de resaltar que el Estado, a través de los niveles locales de gobierno, no cumplió un papel de mediación y comunicación efectivo. De acuerdo con un informante anónimo perteneciente a la PIC, «los gobiernos locales no hacían nada, nada. Nosotros pedimos audiencia con la Municipalidad [Provincial de Celendín] con el alcalde y sus regidores y les hemos explicado la problemática del proyecto minero, pero no hacían nada, nada. Pensaban que nosotros queríamos darle la revocatoria al alcalde y se preocupaban más en desacreditarnos en vez de ver específicamente los problemas».[23]

3.1 Críticas al EIA del proyecto Conga

El surgimiento de la corriente de opinión que alertaba acerca de los posibles daños del proyecto Conga fue concretándose en un discurso que apuntaba a la falta de validez del EIA. Si bien hay diferencias entre los diversos actores involucrados directa o indirectamente en la oposición a Conga, sus críticas pueden resumirse en cinco puntos principales:

a. Ausencia de una visión agregada del impacto al ecosistema de la región.
b. El mantenimiento de los depósitos luego de concluida la explotación del yacimiento.
c. Ausencia de un estudio hidrobiológico.

23 Informante 4, entrevista personal con el autor, Cajamarca, 22/06/2012.

d. Falta de una valoración de los costos económicos de los daños causados.
e. Dirección de Asuntos Ambientales (encargada de aprobar los EIA) a cargo de un ex gerente de Yanacocha cuando se presentó el estudio al MEM.

Adicionalmente, se identifican cuatro críticas centrales al EIA como mecanismo de gestión social y ambiental en relación con actividades extractivas:

a. El carácter informativo del proceso, en el cual la población no tiene capacidad efectiva para aprobar o rechazar los proyectos.
b. La asimetría entre la empresa y la población durante el proceso de participación ciudadana.
c. Plazos limitados para las entidades evaluadoras de los estudios.
d. Ausencia de mecanismos de fiscalización posteriores a la aprobación del estudio.

Las críticas hacia el EIA del proyecto Conga han sido el eje de la oposición, específicamente en su primer punto, el cual abarca la disputa por el agua, plasmada en los coros voceados por los manifestantes. El argumento central es que el EIA no presenta información sobre el impacto de la actividad minera sobre todo el ecosistema de la región. Se parte del precepto de que el ecosistema cajamarquino está interconectado de tal forma que el impacto recibido por la jalca (el piso geográfico donde se desarrollarían las actividades mineras) afectará a toda la región, principalmente en cuanto a la cantidad y calidad del agua. Este punto es especialmente controversial, porque el EIA plantea que las lagunas Mala, Azul, Chica y Perol sean destruidas para explotar el mineral o servir como depósitos de residuos, y sus aguas trasvasadas a depósitos artificiales que, de acuerdo con el estudio, permitan almacenar una mayor cantidad de agua. Es de resaltar que el principal mecanismo de mitigación ambiental, la construcción de reservorios, se transforme posteriormente en el eje de la lucha política por parte de los operadores opuestos al proyecto. La conservación de las lagunas en lugar de depósitos artificiales ha constituido el eje central de la movilización y las demandas ante la empresa.

De acuerdo con César Augusto Aliaga, vicepresidente regional de Cajamarca, el informe no contempla los posibles impactos de manera agrega-

da y desconoce que «la estructura de las lagunas» forma un sistema interconectado que nutre a los ríos del departamento.[24] Este punto de vista es compartido por Idelso Hernández, presidente del Frente de Defensa de los Intereses de Cajamarca, quien manifiesta que las lagunas pertenecen a un colchón acuífero interconectado del cual se originan cinco ríos: «El EIA dice que solo treinta y dos caseríos se verían afectados, pero eso es totalmente falso, porque de lo que estamos hablando aquí es de ríos». Milton Sánchez resume el argumento de la siguiente manera:

> El proyecto significaba desaparecer las lagunas para convertirlas en tajos, desaparecer más lagunas para convertirlas en botaderos de desperdicios, es decir, su basurero, y utilizar las nacientes de los ríos para depositar relaves tóxicos. Esta zona es un sistema natural de captación de agua: las lagunas son parte de todo un sistema natural de captación de agua, adicionales a los bofedales y todo el sistema de pajonales. Ahí no solamente se capta el agua de la lluvia sino también, como hay permanente neblina, cuando choca el pasto, el ichu con la neblina y este empieza a condensar y gotita a gotita baja, y como esa tierra filtra, esa agua aflora en las lagunas, y afloran también los humedales y bofedales. Y eso alrededor se traduce en ojos de agua, ríos, manantiales, etcétera, etcétera. Y eso es lo que van a destruir.[25]

En este aspecto, la falta de credibilidad de la empresa ha sido un factor relevante. El 2007 Yanacocha construyó el reservorio San José con capacidad de almacenamiento de seis millones de metros cúbicos con el fin de abastecer de agua a la ciudad de Cajamarca. No obstante, el reservorio permanece inoperativo por un problema en su construcción que determina la filtración del agua. En referencia a este punto, Idelso Hernández, quien manifiesta que todas las experiencias negativas con la empresa Newmont han fortalecido el movimiento social, cuestiona la falta de credibilidad de la empresa: «Nos prometieron el reservorio de San José y ¿cómo está? Vacío. Ahora nos dicen "lagunas artificiales". Ya, muy bien, pero que nos muestren un ejemplo».[26]

24 César Augusto Aliaga, entrevista personal con el autor, Cajamarca, 15/06/2012.
25 Milton Sánchez, entrevista personal con el autor, Cajamarca, 20/06/2012.
26 Idelso Hernández, entrevista personal con el autor, Cajamarca, 18/06/2012.

En segundo lugar, la construcción de los reservorios donde se trasvasaría el agua de las lagunas también es un punto de crítica importante. César Augusto Aliaga afirma que en el EIA Conga se sostiene que luego de concluida la actividad minera, los reservorios pasarían a la administración del Gobierno Regional de Cajamarca. Esto en ningún momento fue consultado por la empresa minera o la empresa consultora encargada de la elaboración del informe. De acuerdo con el entrevistado:

> Nosotros [el Gobierno Regional de Cajamarca] consultamos a un experto de la universidad sobre el costo de mantener estos reservorios y su cálculo fue que más barato nos saldría irrigar toda la región con Coca Cola. Entonces, habría que preguntarnos si, en realidad, los beneficios económicos son tales como se dicen: 3000 millones en canon durante 19 años, pero unos reservorios artificiales para toda la vida. El estudio no calcula cuánto vale todo ese sistema que sería destruido, cuál es su impacto en la economía de la región, en el agro, en la producción ganadera. De eso no sabemos nada.[27]

En relación con los reservorios y el impacto en la cantidad y calidad del agua en la región, se ha cuestionado que el documento del EIA no cuente con un estudio hidrobiológico capaz de determinar la funcionalidad de las lagunas en el ecosistema de la región, estudio que fue planificado para el año 2013. Este estudio es relevante para aclarar la discusión entre quienes argumentan que las lagunas se encuentran interconectadas con las fuentes hídricas del departamento y quienes argumentan que su función en este sistema es secundaria.

Como se adelanta en la cita antecedente, el tercer cuestionamiento al EIA Conga es que no ahonda en los impactos que tendría la explotación del yacimiento en la economía no minera del departamento. Este aspecto es particularmente complejo porque enfrenta dos visiones de desarrollo económico. Por ejemplo, Hernández considera que «Cajamarca tiene su propio modelo de desarrollo; más del 50% de la población es ganadera, es agricultura», y pone de manifiesto la necesidad de ordenar el territorio de tal manera que sea de conocimiento público «dónde debe darse la minería y cómo». La necesidad de ordenamiento territorial es particularmente crítica en Cajamarca, donde cerca del 50% de la región está concesionada para actividades mineras.

27 César Augusto Aliaga, entrevista personal con el autor, Cajamarca, 15/06/2012.

Finalmente, un cuestionamiento adicional fue que el director de Asuntos Ambientales del MINEM, oficina encargada de la aprobación de los EIA, Jorge Ramírez Delpino, era un ex gerente de Yanacocha. Si bien Ramírez optó por solicitar su abstención del proceso y la aprobación del estudio fue firmada por Clara García Hidalgo, alterna del cargo, este gesto habría sido insuficiente para los críticos del proyecto.[28]

Por otra parte, es importante mencionar las críticas recogidas sobre la deficiencia de los EIA como herramientas de gestión social y ambiental. Como se ha mencionado en secciones anteriores, el plan de participación ciudadana cumple un papel informativo y no permite aceptar o rechazar los proyectos extractivos. Debido a ello, un crítica recurrente recogida, especialmente entre aquellos entrevistados que pertenecen al movimiento «anti-Conga», es la ausencia de canales institucionales a través de los cuales la ciudadanía pueda plantear sus demandas y decidir respecto al uso del su territorio. Este punto es abordado por el informante 4:

> El estudio de impacto ambiental tiene un valor administrativo. Si la empresa hace el proceso de información y la gente dice «sí», el proyecto sigue adelante; si dice «no, no queremos nada», no importa, igual la empresa continúa. En el caso de Yanacocha, ofrece y ofrece cosas, y la gente acepta, pues.

En segundo lugar, como se ha visto con detalle en la segunda sección del trabajo, el proceso de participación constituye un escenario de negociación asimétrica entre una empresa con amplia capacidad de gasto y una población rural pobre con dificultad de acceso a los servicios públicos. En este contexto, la empresa cuenta con importantes ventajas para conseguir el apoyo de los ciudadanos sin discutir o llegar a acuerdos respecto a los mecanismos de mitigación de los impactos ambientales y el proceso termina adquiriendo un carácter propagandístico. El que debería ser un dialogo horizontal termina convirtiéndose en una relación de clientela que no incluye ningún tipo de deliberación, sino negociación política basada en un intercambio de apoyo por servicios o bienes que no son provistos por la mano invisible del mercado ni por la mano visible del Estado pero sí por la empresa.

28 Resolución Viceministerial 006-2009-MEM-VMM.

Un segundo conjunto de críticas se refieren a las limitaciones técnicas de los EIA. De acuerdo con Mirtha Vásquez, abogada de la ONG Grufides, y un funcionario regional de alto nivel que pidió mantener su nombre en reserva, el plazo legal para la aprobación de los EIA es muy reducido (120 días calendario), lo cual dificulta una evaluación precisa de los informes. El funcionario entrevistado sostiene:

> Los funcionarios del MEM tienen un plazo de 120 días para responder y ellos lo aprueban en 30 o 40 días. Es un tiempo récord, humanamente imposible. Los estudios son de miles de páginas y los valores consignados tienen que ser ingresados en tablas de valoración para que a través de modelos se pueda comprobar que la información que consigna en el informe sea verídica. Hay programas [de computadora] que procesan esa información, pero incluso con esas facilidades, [aprobar los EIA] en 30 días es imposible.[29]

Ambos entrevistados coinciden en afirmar que el área encargada de la aprobación de los estudios dentro del MEM tiene una pobre capacidad técnica y está compuesta, en su mayoría, por abogados que se encargan de revisar si los informes se ajustan a la normativa legal. Es difícil estimar en la actualidad si el Senace podrá suplir este déficit técnico durante la evaluación de los EIA; no obstante, se ha dado un paso relevante que, de acuerdo con el grupo mayoritario de los entrevistados para este informe, era una reforma necesaria para el mejoramiento de dicho mecanismo. A la vez, es parte de la agenda pendiente que las entidades sectoriales competentes sean capaces de fiscalizar el cumplimiento de los planes estipulados en los estudios aprobados, ya que no existe un área específica que monitoree la implementación de estos planes durante el proceso de explotación.

En resumen, el primer punto de agenda para mejorar el funcionamiento del los EIA es fortalecer la institucionalidad del propio proceso, estableciendo plazos prudentes de revisión y garantizando que este sea realizado por técnicos especializados en temas ambientales. Este es un punto relevante en un país que centra su desarrollo económico en actividades extractivas. En segundo lugar, es importante que los estudios puedan contar con un estudio hidrobiológico que permita conocer de manera más precisa el impacto de la actividad en la cantidad y la calidad del agua, tema central en

29 Informante 5, entrevista personal con el autor. Cajamarca 25/06/2012.

el conflicto Conga, que, como se explicó en párrafos precedentes, ha sido el gran recurso en disputa en Cajamarca.

Finalmente, es importante destacar que, en referencia al EIA Conga, las críticas se inscriben en una historia regional reciente marcada por las desavenencias entre la población y la empresa impulsora del nuevo proyecto. Si bien las críticas pueden ser legítimas y estar basadas sobre criterios técnicos, su esencia es principalmente política. El enfrentamiento entre una élite local y la población rural con la empresa en torno al uso y cuidado de los recursos de la región, preocupación potenciada por accidentes ambientales y el incremento de la desigualdad,[30] ha configurado un escenario en el que las propuestas de Yanacocha reciben gran oposición. Como veremos en la siguiente sección, la oposición al proyecto Conga inició su gestación en paralelo con el proceso de participación ciudadana del EIA.

4. EL DESARROLLO INICIAL DEL CONFLICTO

Las razones del surgimiento del conflicto en torno al proyecto Conga son diversas. En primer lugar, existe un componente estructural: el ingreso de una empresa trasnacional a una zona rural que transforma las dinámicas económicas y sociales del territorio; segundo —y relacionado con el primer factor—, una larga historia de desavenencias entre la empresa y la población, principalmente por un manejo deficiente de los impactos ambientales de la explotación minera. Esta coyuntura específica ha impulsado el surgimiento de un sector organizado con una agenda clara sobre la defensa del medio ambiente en contra de las actividades mineras, así como la sensibilidad de la población rural respecto a nuevos accidentes derivados de la expansión de la empresa.

30 En el periodo 2004-2009, el ingreso del decil más pobre de la población de Cajamarca se redujo en 1,8%, mientras que el de los dos deciles más ricos se incrementó en 8,4% (Barrantes et al., 2012).

En tercer lugar, los mecanismos institucionales de gestión social y ambiental, que deberían evitar el estallido de conflictos por la acción de las empresas mineras, son ineficientes por dos motivos principales: a) el incumplimiento del espíritu de la norma debido a la asimetría entre empresas y ciudadanos, lo cual ha establecido una relación de clientela, y b) la debilidad del Estado para hacer cumplir la ley y equilibrar la situación de asimetría entre la minera y las comunidades. Por el contrario, el Estado es percibido como un aliado de la empresa, por el discurso claramente favorable a la inversión minera de los funcionarios del MEM y cuestiones de carácter más simbólico, como el hecho de que estos funcionarios, e incluso la Policía, se movilicen en vehículos de la empresa o de sus concesionarios.

Es importante mencionar que fuera de pequeñas marchas organizadas por el Sindicato Único de Trabajadores de la Educación (SUTE Cajamarca) en setiembre del 2011, el conflicto se inició el 14 de octubre con un episodio aislado: la toma de los kilómetros 28 y 29 de la carretera a Bambamarca por parte de un grupo de personas del distrito de La Encañada, hecho liderado por el alcalde distrital Jorge Vásquez, y que resultó en la quema de maquinarias de Yanacocha. El motivo del estallido de la violencia fue el incumplimiento de ciertos acuerdos asumidos por la minera. Rápidamente, a la protesta por acuerdos se agregó un nuevo punto de agenda de mayor envergadura: la prohibición de la actividad minera en la cabecera de cuenca. Este episodio, liderado por una autoridad local en lugar de los operadores sociales que habían planteado una oposición firme al proyecto desde el 2010, representó el ingreso del «tema Conga» en el debate político regional y nacional; pero sobre todo, abrió una ventana de oportunidad para el inicio de las manifestaciones de mayor intensidad.

Luego de este suceso, la PIC, en conjunto con el Frente de Defensa Ambiental de Cajamarca y las rondas campesinas de Celendín, organizaron una marcha hacia las lagunas el 24 de octubre, a fin de manifestar su rechazo ante los planes de trasvasar el agua a reservorios artificiales, y decretaron 8 días de plazo para que Yanacocha retirase su maquinaria de la zona. Frente a estos acontecimientos, una delegación de alto nivel del gobierno —conformada por los entonces ministros Ricardo Giesecke, de Ambiente, Miguel Caillaux, de Agricultura, y Carlos Herrera-Descalzi, del MEM— llegó a la región con la finalidad de solucionar el conflicto, pero no obtuvo mayores resultados. La delegación decidió trasladarse directamen-

te a la zona del conflicto sin reunirse con las autoridades regionales.[31] Ante el incidente, el presidente regional Gregorio Santos, quien hasta entonces se había mantenido al margen de la organización de la protesta e incluso se había negado a mantener reuniones con los líderes sociales,[32] convocó a un paro para el día 9 de noviembre.

El 6 de noviembre, tres días antes del inicio del paro regional, fue difundido por un video en que se muestra al ministro Herrera abordando el avión privado de Roque Benavides, presidente de Buenaventura, lo que incrementó la sensación de los cajamarquinos de que el gobierno y Yanacocha conformaban un equipo común.

El 9 de noviembre el paro fue acatado de forma contundente en las provincias de Cajamarca, Celendín y Hualgayoc. Es importante destacar que, en las zonas rurales, la movilización fue realizada por aquellos caseríos que no habían sido incluidos en el área de influencia del proyecto Conga, pero que se sentían afectados por el inicio de las actividades extractivas. El ejemplo más notable de este fenómeno fue la movilización de las rondas campesinas de Bambamarca, distrito en el cual no opera la mina, pero que ha sido el bastión de la protesta en contra del proyecto. Ante las movilizaciones, el presidente Ollanta Humala, quien había asumido el mando menos de tres meses atrás, brindó una conferencia de prensa en Lima para pronunciarse sobre el conflicto. Manifestó que era viable conservar el agua y extraer el oro. Estas declaraciones fueron polémicas para un sector del gobierno que había acompañado a Humala desde la primera vuelta presidencial, cuando el candidato tenía como plan de gobierno un documento llamado «La Gran Transformación», que abogaba por el cambio del modelo económico y suponía una nueva estrategia de enfrentar los conflictos sociales.

Pocos días después de realizado el primer paro, se hizo público un informe del Minam en el cual se realizaban duras críticas al EIA del proyecto Conga. El Frente de Defensa Ambiental de Cajamarca, en conjunto con los diferentes frentes y organizaciones sociales, con el liderazgo del presidente regional de Cajamarca, convocó a un paro indefinido desde el día 24 de noviembre: fue la primera vez en todo el país que un presidente regional en actividad lideraba una protesta en contra de la actividad minera. Frente

31 César Augusto Aliaga, entrevista personal con el autor, Cajamarca, 15/06/2012.
32 Milton Sánchez, entrevista personal con el autor, Cajamarca, 20/06/2012.

a las protestas, el 29 de noviembre Yanacocha suspendía el proyecto Conga «a pedido del Supremo Gobierno». Sin embargo, este anuncio resultó insuficiente para los líderes cajamarquinos. Gregorio Santos manifestó a la prensa que «lamentablemente, Yanacocha ha emitido un comunicado sin mayor contenido. No hay nada nuevo. Nosotros queremos que se declare la inviabilidad del proyecto Conga».[33]

El 4 de diciembre, ante la continuidad del paro indefinido, el entonces presidente del Consejo de Ministros, Salomón Lerner, viajó a Cajamarca acompañado por una delegación del gabinete ministerial, y buscó negociar un acuerdo con Gregorio Santos y los demás líderes de la protesta. El fracaso de las conversaciones dio como resultado que ese mismo día se declarase estado de emergencia por sesenta días —atribución constitucional que suprime un conjunto de derechos ciudadanos— en las provincias de Cajamarca, Hualgayoc, Celendín y Comtumazá. Con esta medida terminó el primer episodio del conflicto en torno al proyecto Conga, que tuvo efectos importantes en el rumbo de la política general del gobierno: precipitó el cambio del primer gabinete y supuso el distanciamiento del presidente Ollanta Humala con gran parte de sus colaboradores de campaña y otro tanto de electores que votaron por el plan de la «Gran Transformación».

5. CONCLUSIONES

El conflicto surgido en torno al proyecto Conga, de la empresa minera Yanacocha, responde a causas complejas que pueden remontarse al inicio de las explotaciones mineras de la empresa en la región Cajamarca. La extracción alteró de manera dramática las relaciones —políticas, económicas y sociales— de un territorio históricamente rural y agrario, que tuvo que adaptarse rápidamente a las nuevas condiciones estructurales que se configuraron. Las relaciones sociales y de intercambio establecidas por las actividades agropecuarias fueron trasformadas por el surgimiento de un nuevo núcleo productivo intensivo en capital que empezó a competir con la población por la posesión de la tierra y uso del agua. Adicionalmente, la actividad minera

33 *Noticias SER*, 30/11/2011.

irrumpió en espacios de baja densidad estatal, donde Yanacocha fue percibida como la oportunidad para obtener empleo y acceder a servicios privados que complementasen los insuficientes servicios públicos.

A este complejo proceso de adecuación debe sumarse el impacto generado en el ambiente por las actividades de la minería, así como una estrategia de relacionamiento de la empresa con las comunidades basado en la distancia, de reacciones lentas y sin asumir responsabilidades concretas frente a accidentes que afectaron el acceso a los recursos (como fuentes de agua) o su calidad. Como se ha hecho patente en este trabajo, los errores de relacionamiento y los accidentes ambientales tuvieron altos costos en el corto plazo para los proyectos expansivos de la empresa. De acuerdo con Pastor Paredes, ex funcionario de la Defensoría del Pueblo en Cajamarca, la empresa es consciente, por propia confesión de un funcionario, de que si no es posible expandir el yacimiento Yanacocha solo les queda «rascar la olla», es decir, excavar a mayor profundidad en los yacimientos actualmente en proceso de explotación.

Luego de las protestas acontecidas en relación con el cerro Quilish y las secuelas de oposición a los proyectos de Carachugo II y Solitario, la empresa diseñó un nuevo sistema de relaciones comunitarias que ha estado marcado por características clientelares, aunque estas puedan haber impactado de forma positiva en la vida de los ciudadanos, por ejemplo, mediante los programas de nutrición infantil o educación primaria. En gran medida, la estrategia que genera menos costos, tanto para la empresa como para las comunidades, consiste en establecer acuerdos de patrón-cliente en torno a servicios u oportunidades específicas. El intento de ciertas ONG y de la Defensoría del Pueblo, de establecer planes de desarrollo integrales, fracasó, debido a que la población rural prefería acceder a beneficios inmediatos.[34] Esto genera oportunidades para que las negociaciones establecidas entre empresa y comunidades se realicen de manera asimétrica, brindando aprobación inmediata a la viabilidad de los proyectos, pero que se vuelven contraproducentes cuando los acuerdos son incumplidos o la empresa no ha establecido acuerdos con comunidades que no se encuentran dentro del área de influencia originalmente delimitada.

34 Pastor Paredes, entrevista personal con el autor, Lima, 21/10/2012.

Por otra parte, la tensa experiencia entre Yanacocha y la población, tanto por los daños generados en el medio ambiente como por incumplir acuerdos previamente establecidos, ha permitido el surgimiento de nuevas organizaciones y líderes que tienen como agenda prioritaria la defensa del medio ambiente y la cancelación de los proyectos mineros ubicados en cabecera de cuenca, espacio en el cual se desarrolla la mayoría de las actividades mineras de la región. Estas nuevas élites, en su mayoría urbanas y con vínculos estrechos con las zonas rurales, han sido claves para la difusión de un discurso político y la articulación de la protesta social. Milton Sánchez es un claro representante de este nuevo tipo de liderazgos sociales.

El escenario configurado por el «conflicto Conga» evidencia el límite de los canales institucionales que deben asegurar la gestión eficiente del medio ambiente y evitar la conflictividad social en torno a las actividades extractivas. Particularmente, el EIA del proyecto Conga fue duramente cuestionado por no considerar un «enfoque de cuenca» que evaluara los impactos agregados de la explotación en el ecosistema de la región. Entre sus puntos más cuestionados se encuentra la desaparición de cuatro lagunas naturales, cuyas aguas serían trasvasadas a depósitos artificiales. La crítica central al proyecto argumenta que las lagunas, y la jalca cajamarquina en su conjunto, conforman un ecosistema natural, interconectado, que funciona como un «colchón acuífero» del cual se originan cinco ríos y fuentes de aguas secundarias, razón por la cual el proyecto sería inviable. Es particularmente curioso que el principal mecanismo de mitigación ambiental planificado terminase convirtiéndose en el centro de la lucha política y el motivo central del pedido de cancelación definitiva.

El proceso de participación ciudadana al cual fue sometido el EIA de Conga debió prevenir este tipo de impasses; no obstante, la investigación demuestra que este proceso está marcado por una relación asimétrica entre comunidades y empresa, proceso en que el segundo actor promete o brinda beneficios materiales a cambio de apoyo para las actividades y proyectos empresariales. Frente tal relación de desigualdad, el actor que debe balancear el proceso de negociación es el Estado, por lo cual su ausencia es un elemento negativo para el desarrollo de las comunidades y la actividad minera. En segundo lugar, el propio mecanismo muestra serias limitaciones institucionales por la ausencia de organismos estatales capaces de evaluar y fiscalizar con eficacia este tipo de actividades. El papel

promotor de la inversión por parte del Estado ha impedido fortalecer la institucionalidad ambiental, proceso que aparece como central en la última década. Respecto a este punto, es necesario resaltar que recientemente se han dado pasos desde el Estado central para una mejor gestión de los EIA, aunque es demasiado pronto para saber cuál será el efecto de este nuevo proceso. Como el trabajo demuestra, los conflictos en torno a la minería comprenden un conjunto de factores complejos que tan solo pueden ser balanceados por el fortalecimiento del la capacidad y alcance del Estado en estos territorios.

BIBLIOGRAFÍA

Barrantes, Roxana, Ricardo Cuenca y Jorge Morel (2012). *Las posibilidades del desarrollo inclusivo.* Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

Bebbington, Anthony (2007). *Minería, movimientos sociales y respuestas campesinas: una ecología política de transformaciones territoriales.* Lima: Instituto de Estudios Peruanos, Centro Peruano de Estudios Sociales.

Damonte, Gerardo (2011). *Construyendo territorios. Narrativas territoriales aymaras contemporáneas.* Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo.

De Echave, José, Alejandro Diez, Ludwig Huber, Bruno Revesz, Javier Ricard Lanata y Martín Tanaka (2009). *Minería y conflicto social.* Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

Deere, Carmen Diana (1990). *Household and class relations: peasants and landlords in northern Peru.* Berkeley: University of California Press.

Meléndez, Carlos (2009). «Movilización sin movimientos. El caso de los conflictos entre comunidades y la empresa minera en Cajamarca». En Romeo Grompone y Martin Tanaka (eds.). *Entre el crecimiento económico y la insatisfacción social*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

Mendoza, Waldo y José Gallardo (2011). *Las barreras del crecimiento económico en Cajamarca.* Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social.

Perla, Cecilia (2010). « ¿Empresas mineras como promotoras del desarrollo? La dimensión política de las inversiones sociales mineras en el Perú». En Carlos Meléndez y Alberto Vergara (eds.). *La iniciación de la política.* Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Tanaka, Martín y Carlos Meléndez (2009). «Yanacocha y los reiterados desencuentros: gran afectación, débiles capacidades de acción colectiva». En De Echave, José, Alejandro Diez, Lubwig Huber, Bruno Revesz, Javier Ricard Lanata y Martín Tanaka (2009). *Minería y conflicto social.* Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

DOCUMENTOS CONSULTADOS

Asociación SER (2011). *El Estado y la gestión del conflicto 2006-2011*. Lima: SER.

Asociación SER (2011). *Recomendaciones para la gestión social de los conflictos*. Lima: SER.

Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología del Congreso de la República (2012). *Informe del Grupo de Trabajo sobre Problemática de la Actividad Minera en Cajamarca.*

Dirección de Fiscalización Minera. Informe 082-2000-EM-DGM-DFM/MA 16/06/2000.

Documento de Registro 1527384-DGM. Solicitud de que se declare inviable el proyecto Minas Conga y ampliación de Carachugo II. Recibido el 15/04/2005.

Empresas y Negocios (2012). «Entrevista a Jorge Vergara». *Empresas y Negocios* 11.

Enginyeria, Grufides y ACSUR (2012). *¿Por qué el Proyecto Conga es inviable?* Documento informativo.

Knight Piésold Consulting (2010). *Minera Yanacocha, Proyecto Conga. Estudio de Impacto Ambiental: Plan de Participación Ciudadana.*

Knight Piésold Consulting (2010). *Minera Yanacocha, Proyecto Conga. Estudio de Impacto Ambiental: Resumen Ejecutivo.*

Moran, Robert (2012). *El proyecto minero Conga, Perú: comentarios al estudio de impacto ambiental y temas relacionados.* Environmental Defender Law Center.

Municipalidad Provincial de Celendín (2004). Ordenanza 020-*2004, que declara la inviabilidad del Proyecto Minas Conga.*

Sánchez, Wilder (s. f.). *¿Por qué el Proyecto Conga es inviable?* Manuscrito.

Seifert, Reinhardt (2012). La división social del movimiento popular en Cajamarca. Manuscrito.

Yanacocha (2012). Cumpliendo nuestro compromiso con Cajamarca. Encarte institucional.

ANEXO 1

Principales proyectos de exploración y unidades en explotación en la región Cajamarca

Nombre del proyecto	Empresa concesionaria	Ubicación	Estado
Minera Yanacocha (Chaupiloma Sur)	Minera Yanacocha SRL	Cajamarca, Cajamarca	Explotación
China Linda	Minera Yanacocha SRL	La Encañada, Cajamarca	Explotación
La Colorada	Compañía Minera San Nicolás SA	Chugur, Hualgayoc	Explotación
Cerro Corona	Gold Fields La Cima SA	Hualgayoc, Hualgayoc	Explotación
Tantahuatay/ Coimolache 2	Compañía Minera Coimolache SA	Hualgayoc, Hualgayoc	Construcción de infraestructura
Minas Conga	Minera Yanacocha SRL	Huasmín y Sorochuco, Celendín; La Encañada, Cajamarca	Suspendida
Galeno	Lumina Copper SAC	La Encañada, Cajamarca	Exploración
La Granja	Rio Tinto Minera Perú Ltd SAC	Querecoto, Chota	Exploración
Michiquillay	Anglo American Michiquillay SA	La Encañada, Cajamarca	Exploración
Chaquicocha	Minera Yanacocha SRL	Cajamarca, Cajamarca	Exploración
Shahuindo	Minera Sullidén Shahuindo SAC	Cachachi, Cajabamba	Exploración
La Zanja	Minera La Zanja SRL	Calquis, San Miguel	Exploración
Tinajas	Minera Yanacocha SRL	San Silvestre de Cochá, San Miguel	Exploración
La Morada	Minera Miski Mayo SAC (Vale Do Rio Doce)	Pedro Gálvez, San Marcos; Cachachi, Cajabamba; Jesús, Cajamarca	Exploración
Colpayoc	Estrella Gold	Cajamarca, Cajamarca	Exploración
Northwest	Minera Yanacocha SRL	Tumbadén, San Pablo	Exploración

Fuentes: archivos SER y MEM. Elaboración propia.

Se terminó de imprimir en los talleres gráficos de
Tarea Asociación Gráfica Educativa
Pasaje María Auxiliadora 156-164 - Breña
Correo e.: tareagrafica@tareagrafica.com
Página web: www.tareagrafica.com
Teléf. 332-3229 Fax: 424-1582
Enero 2013 Lima - Perú

En los últimos años, los conflictos sociales vinculados a las actividades mineras en el Perú han sido permanente motivo de debate en la opinión pública. Como parte de su esfuerzo para promover la gobernabilidad democrática en las zonas rurales, la Asociación Servicios Educativos Rurales (SER) ha realizado estudios de caso sobre tres conflictos ocurridos en Ayacucho, Cajamarca y Puno, que enfrentaron a grandes empresas mineras con actores políticos y pobladores.

Los tres estudios de caso reunidos en esta publicación permiten comprender mejor las razones que explican los límites de la expansión minera en el Perú. Por un lado, señalan la necesidad de que el Estado profundice y acelere las propuestas de reforma ambiental que el Poder Ejecutivo ha planteado; por otra, muestran que las reglas de juego que permitieron el desarrollo del llamado *boom minero* en el Perú han llegado a su límite, en especial, las reglas vinculadas a las relaciones entre las empresas mineras y las comunidades y poblaciones en las que se desarrollan los proyectos extractivos.

La presente publicación pone, así, a disposición de la opinión pública y, especialmente, de los actores vinculados con la actividad minera y la gobernabilidad democrática en las regiones, un conjunto de estudios basados en información empírica, cuidadosamente recogida en cada una de las localidades analizadas. El documento forma parte del proyecto de investigación «Gestión de conflictos, procesos regionales y gobernabilidad democrática en el contexto electoral y postelectoral peruano», financiado por Open Society Foundations.

Patricia Quiñones. Licenciada en Antropología por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) y diplomada en Instituciones Políticas por la Escuela de Gobierno de la misma universidad. Ganadora del premio François Bourricaud en el 2010 por su tesis de licenciatura y de la Beca para Jóvenes Investigadores otorgada por el Seminario Permanente de Investigación Agraria (SEPIA) en el 2011. Trabaja temas de política y organización principalmente en espacios rurales.

Diana Bernaola. Antropóloga por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) y Master en Periodismo de Agencia por la Universidad Rey Juan Carlos y la Agencia Española de Noticias EFE. Su trayectoria abarca la promoción y seguimiento de diversos procesos sociales, el diseño y ejecución de planes y programas participativos de comunicación y la identificación temprana de potenciales conflictos.

Mauricio Zavaleta. Licenciado en Ciencia Política y Gobierno por la PUCP. Ha realizado consultorías en el ámbito público y privado. Su tema de investigación principal es la política en espacios regionales y locales en un contexto despartidarizado.

Con el apoyo de:

OPEN SOCIETY FOUNDATIONS