EXTRACCIÓN DE RECURSOS NATURALES, DESAROLLO ECONÓMICO E INCLUSIÓN SOCIAL:

Perú

Preparado para
AMERICAS QUARTERLY

Por Cynthia A. Sanborn
Juan Luis Dammert B.
Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico
16 de febrero de 2013

EXTRACCIÓN DE RECURSOS NATURALES, DESAROLLO ECONÓMICO E INCLUSIÓN SOCIAL

Perú

Preparado para

AMERICAS QUARTERLY

Por Cynthia A. Sanborn[1]
Juan Luis Dammert B.
Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico
16 de febrero de 2013

1 Los autores agradecen los aportes significativos de Álvaro Paredes Valderrama, sociólogo y asistente de investigación del CIUP, tanto en la identificación y análisis de la información presentada como en la elaboración de las conclusiones

Indice

2 **Introducción**

6 **Importancia Económica y Social de las Actividades Extractivas en el Perú**

6 A. El Impacto económico de la Minería – directo e indirecto

11 B. El Impacto social y local de las actividades extractivas

12 C. Actividades extractivas y conflicto social

14 **El Marco Legal para las Actividades Extractivas**

14 A. El marco legal

16 B. Las competencias institucionales

17 C. La gestión ambiental

20 D. Competencias descentralizadas

20 E. El régimen laboral

23 **El Marco Tributario para las Actividades Extractivas**

23 A. Recaudación de impuestos

24 B. Regalías y derechos de vigencia

24 C. Distribución y uso de la renta minera y petrolera

29 D. El Aporte Voluntario Minero (2007-2011)

30 E. Cambios del marco tributario con el gobierno de Ollanta Humala (2011-2012)

31 **Transparencia, Consulta y Participación**

31 A. Transparencia y rendición de cuentas

33 B. Participación ciudadana y consulta previa

34 C. Mecanismos de participación ciudadana

35 D. Consulta previa a las poblaciones indígenas

38 **Conclusiones Generales**

42 **Estudios de Caso**

42 **Caso Compañía Minera Antamina S.A.**

42 Introducción

42 A. Breve historia

44 B. Aportes tributarios—nacionales y regionales

47 C. Aspectos sociales e inversión voluntaria

49 D. 2011-2012: Del aporte voluntario al gravamen minero

50 E. La relación con el distrito de San Marcos

53 F. Conflictos Sociales

54 G. Conclusiones

55 **Caso Tintaya-Xstrata**

55 Introducción

55 A. Breve historia

58 B. Entorno social y relaciones comunitarias

60 C. 2012: Resurgimiento del conflicto y presencia del Estado

63 D. Conclusiones

64 **El Proyecto Minero Toromocho—Chinalco**

64 Introducción

65 A. Breve historia

67 B. Entorno social y relaciones comunitarias

73 C. Conclusiones

74 **Caso Camisea**

74 Introducción

74 A. Breve historia

75 B. Aporte tributario—nacional y regional

78 C. Entorno social y relaciones comunitarias

81 D. Conclusiones

83 **Compromisos del Estado peruano ante el BID sobre el Proyecto Camisea**

85 **Bibliografía**

Introducción

Uno de los fenómenos más importantes en el Perú en los últimos 20 años ha sido la expansión de las concesiones y operaciones extractivas a lo largo del país. La extracción y exportación de minerales e hidrocarburos desde los años noventa han generado grandes beneficios para la economía nacional, permitiendo niveles sostenidos de crecimiento e ingresos significativos para el tesoro público. Pero la expansión de estas actividades también ha provocado un aumento en los conflictos sociales, y ha reabierto discusiones sobre la llamada "maldición de los recursos naturales", en referencia a los negativos efectos macroeconómicos, sociales y políticos generados por la dependencia en la exportación de estos recursos[1].

¿El Perú se escapará esta vez de semejante maldición? ¿Podrá usar los abundantes aportes económicos que genera la extracción de recursos hoy para cerrar las brechas sociales y reorientar la economía para mañana? ¿Podrá limitar los negativos impactos ambientales y sociales de estas actividades? Son preguntas vitales tanto para los líderes políticos y empresariales, como para el ciudadano de a pie.

Como veremos en este informe, hay características de la situación actual que sí la hacen distinta a otras épocas de bonanza—aunque estas diferencias no necesariamente garanticen que el resultado histórico será distinto. En primer lugar está el contexto internacional, donde hay mayor competencia por minerales y otros productos, no solamente de parte de empresas multinacionales occidentales, sino también de los estados y empresas de China, India y otros países en desarrollo, cuyo propio crecimiento requiere mayor acceso a recursos ubicadas fuera de sus fronteras (Sanborn y Torres 2010). Esta demanda, y la cartera variada de minerales que tiene el país, le da al Perú mayor capacidad de negociación con potenciales inversionistas, pero también implica mayor complejidad en las relaciones establecidas.

En segundo lugar, hay una mayor expansión física y geográfica de la actividad minera, a través de la privatización de empresas estatales y la proliferación de nuevas concesiones en regiones y comunidades donde la minería no ha sido parte importante de la historia local (Glave y Kuramoto 2007). Esta expansión viene acompañada por transformaciones tecnológicas en una industria que hoy requiere mayores expansiones de tierra, mayores cantidades de agua y mucho menos mano de obra local (Damonte 2007, Perla 2010).

Un tercer cambio para el Perú es que la bonanza actual ocurre en un contexto de democracia política, en el cual tanto los gobiernos subnacionales como numerosos sectores sociales reclaman el derecho de participar en la toma de decisiones sobre los recursos que pertenecen a toda la nación. Si en el pasado los actores claves fueron el Gobierno central, las empresas extranjeras y los sindicatos mineros, hoy participan también los alcaldes y presidentes regionales, las organizaciones indígenas, las ONG ambientalistas y de derechos humanos, representantes de la Iglesia Católica y de otras religiones, las rondas campesinas, y los medios de comunicación. Estos

1 La historia del Perú se ha caracterizado por el desperdicio de los ingresos obtenidos durante periodos de prosperidad producidos por la exportación de recursos primarios, tales como el guano (1850-1870), el salitre (1860-1870), el caucho (1890-1901), la anchoveta (1960-1970) y los minerales. La exportación de materias primas sin mayor valor agregado y las caídas de los precios de los commodities en el mercado externo generaron que los periodos de bonanza no fueran sostenidos, y tampoco fueron aprovechados por los gobiernos ni la élite nacional para invertir en mejorar las condiciones socioeconómicas de las mayorías (Thorp y Bertram 1978, Schuldt 2005).

actores exigen no solamente una mejor distribución de los ingresos generados por la minería, sino también el derecho a la consulta y al consentimiento previo, y una mejor regulación de los impactos sociales y ambientales de estas actividades.

Un cuarto cambio es la globalización de los estándares de transparencia y responsabilidad social y ambiental en estas industrias, producto del activismo transnacional y, en algunos casos, de presiones de los propios accionistas de las empresas. Las firmas líderes en minería e hidrocarburos, particularmente aquellas agrupadas en organizaciones como el *International Council on Mining and Metals* (ICMM),[2] han respondido con códigos de ética, iniciativas voluntarias de transparencia, medidas de mitigación de impactos ambientales, y programas de inversión social directa o mediante la creación de ONG. En algunos casos, estas prácticas empresariales han generado resultados positivos para los diversos actores involucrados. Sin embargo, en otros casos, tanto el conflicto social como el riesgo empresarial parecen haber aumentado a raíz de las nuevas responsabilidades asumidas.

¿Qué implican estos cambios para las posibilidades de un desarrollo más equitativo y sostenible en el Perú del siglo XXI? Por un lado, tenemos más empresas comprometidas con las buenas prácticas en sus operaciones, y sociedades mejor organizadas para exigir respeto para sus derechos y una mejor distribución de beneficios. Por el otro lado, tenemos mayores tensiones sociales, generadas no sólo por las malas prácticas de algunos, sino por la misma expansión de las operaciones y sus impactos socioambientales. Y en medio de todo, muchos consideran que el principal obstáculo para superar estas tensiones y lograr mayor consenso sobre el camino a tomar es la debilidad y el atraso del mismo Estado, que no cumple las funciones que este nuevo contexto le exige.

Tenemos más empresas comprometidas con las buenas prácticas en sus operaciones, y sociedades mejor organizadas para exigir respeto para sus derechos y beneficios.

En varios aspectos, el diseño y la conducta del Estado peruano aún reflejan la situación de inicios de los años noventa, cuando la economía nacional estuvo en crisis y la mayoría de empresas y activos públicos en el sector minero fueron privatizados. El Estado de entonces se limitó principalmente a promover la inversión privada, en un contexto de alto riesgo político e incertidumbre económica. Para ello fue necesario ofrecerles garantías de largo plazo a los inversionistas, incluyendo contratos de estabilidad tributaria y un marco constitucional que asignaba al Estado un papel claramente subsidiario y otorgaba igualdad de derechos a inversionistas extranjeros y nacionales.

Pero hace tiempo que el Perú no está en esta situación, sino se ha convertido en una plaza atractiva para inversionistas de todo el mundo. Hoy se requiere un Estado que pueda negociar mayores aportes de parte de estos actores, establecer un marco de regulación ambiental más adecuado y regular efectivamente los impactos generados. También se requiere un Estado que pueda comunicarse con su población y buscar consensos y consentimiento previo a la puesta en concesión de un proyecto extractivo; que entienda que su rol es garantizar los derechos de los ciudadanos y no solo de las empresas, y que pueda redistribuir adecuadamente los recursos generados por estas actividades para cerrar las brechas sociales y crear la infraestructura del futuro.

2 De las 21 empresas miembros del ICMM en 2011, por lo menos 12 tienen inversiones en el Perú. http://www.icmm.com/

Todo esto, en el Perú, está recién en camino o aún por darse. Persiste una distancia grande entre el Gobierno central y la mayoría de la población, especialmente en zonas alejadas de la capital donde se realizan las actividades mineras. La ausencia de partidos políticos con raíces en la sociedad, y la fragmentación de las organizaciones de la sociedad civil, contribuyen a exacerbar las dificultades del Estado para prevenir conflictos y unir el país alrededor de ciertas prioridades para el desarrollo.

Debemos destacar dos cambios recientes en la institucionalidad política que afectan la relación entre extracción de recursos e inclusión social. En primer lugar, el proceso de descentralización, iniciado en 2003 con la creación de gobiernos regionales, además de los ya existentes gobiernos municipales. Con ello, ha habido transferencia de funciones importantes a estos niveles de gobierno, y varios de ellos también cuentan con considerables ingresos tributarios, debido a las regalías y al porcentaje de ingresos tributarios (canon) que reciben de las actividades extractivas. Sin embargo, estas autoridades —democráticamente elegidas y cercanas a la población— no tienen poder formal de decisión sobre la actividad extractiva de gran escala que se realiza en sus regiones. Es inevitable que este hecho genere tensiones.

El otro cambio ha sido la creación de dos nuevos ministerios con responsabilidades pertinentes a la problemática minera. El Ministerio del Ambiente (MINAM), creado en 2008, refleja la mayor importancia nacional e internacional dada a la protección del ambiente, de los recursos naturales y la biodiversidad del país. Aunque esta cartera no tiene autoridad directa sobre las autorizaciones para operaciones extractivas, y tampoco sobre la gestión y el uso del agua —un tema íntimamente asociado a las industrias extractivas—sí tiene labores de fiscalización de estándares de calidad ambiental que pueden influir en el impacto de las actividades mineras. Además, a fines de 2012, el Ejecutivo promulgó una ley que crea un Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (SENACE), entidad interministerial que será presidida por el Ministro de Ambiente y que, en principio, será encargada de revisar y aprobar los estudios del impacto ambiental de los proyectos de inversión pública y privada.[3]

Persiste una distancia grande entre el gobierno central y la mayoría de la población, especialmente en zona alejadas de la capital donde se realizan las activades mineras.

El Ministerio de Cultura, creado en 2010, tiene a su cargo el registro de las poblaciones indígenas y la implementación de una nueva Ley del Derecho a la Consulta Previa a los pueblos indígenas y originarios, a través de la Dirección General de Interculturalidad y Derechos de los Pueblos. Promulgada por el Presidente Ollanta Humala en agosto de 2011, esta ley corresponde al cumplimiento por parte del Estado peruano de las obligaciones establecidas en el Convenio 169 de la Organización Internacional de Trabajo (OIT), ratificado por el Estado peruano.[4] Muchos de los proyectos de inversión minera y de hidrocarburos más importantes en el Perú hoy abarcan territorios pertenecientes a comunidades indígenas o nativas, o tienen implicancias en su estilo de vida y bienestar.

Es en este contexto de cambios globales, nacionales y locales que presentamos

3 Ver: http://www.peruenconflicto.pe/sepa-mas/ejecutivo-oficializa-creacion-del-servicio-nacional-de-certificacion-ambiental/ Esta entidad tendrá un Consejo Directivo formado por los titulares de seis ministerios, y un jefe nombrado por ellos. Aún esta en proceso de creación.

4 Ver: http://www.presidencia.gob.pe/ley-de-consulta-previa-promulgada-hoy-en-bagua

este informe. Forma parte del proyecto *Natural Resource Extraction, Economic Development, and Social Inclusion*, coordinado por *Americas Quarterly*, con estudios de caso de Chile, Colombia y Perú. Dirigido a un público lector externo al país, el informe es a la vez informativo y analítico. El informe tiene mayor énfasis en la problemática minera, debido a la mayor importancia de esta actividad en términos económicos y políticos para el Perú, pero también se incluyen referencias a las actividades de hidrocarburos. El texto está organizado en cuatro partes. En la primera, analizamos la creciente importancia económica y social de las actividades extractivas para el Perú, y su impacto al nivel local. En las secciones segunda y tercera, presentamos las principales características del marco legal (incluyendo las obligaciones ambientales y laborales) y tributario, respectivamente, y las formas de distribución de las rentas generadas. En la cuarta parte analizamos los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, y la evolución de la participación ciudadana y la consulta previa. En la quinta, presentamos algunas conclusiones generales sobre el caso peruano, y recomendaciones para una futura agenda de investigación.

Como parte de este proyecto también preparamos cuatro resúmenes de caso, que presentan las posibilidades y limitaciones de "emprender buenas prácticas" en el escenario descrito anteriormente. Estos casos, incluidos como anexos a este informe, son los siguientes: la Compañía Minera Antamina S.A. en la Región Ancash, Xstrata Tintaya S.A. en Cuzco, el Proyecto Toromocho de la empresa Minera Chinalco Perú S.A. en Junín, y Proyecto Camisea, un enorme proyecto de gas natural con base en Cuzco, en manos de un consorcio liderado por Pluspetrol Perú Corporation. El análisis del caso de Antamina está desarrollado en mayor profundidad puesto que se realizó una vista de campo específicamente para este proyecto.

I. IMPORTANCIA ECONÓMICA Y SOCIAL DE LAS ACTIVIDADES EXTRACTIVASEN EL PERÚ

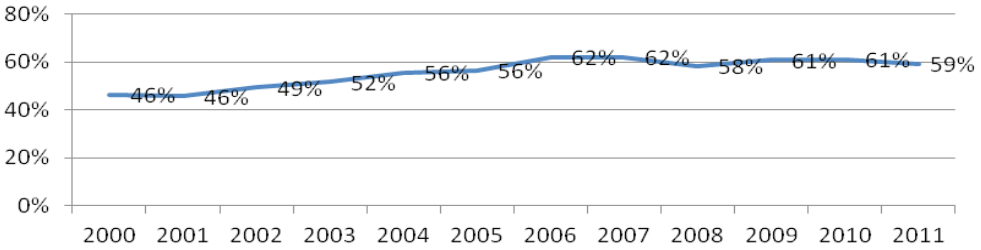
El Perú hoy es líder mundial en la producción minera. Es el segundo productor mundial de cobre (después de Chile[5]), y el tercer productor mundial de plata, estaño y zinc. También es el primer productor latinoamericano de estaño, zinc, oro y plomo. Según la agencia del gobierno Proinversión, el potencial minero del país es mucho mayor pues, aunque el 11.52% del territorio peruano tiene concesiones mineras, sólo el 1.09% de ellas está bajo exploración o explotación.

El impacto económico de la minería: directo e indirecto

La minería tiene un peso importante y creciente en la economía nacional y en muchas de las economías regionales. Los altos precios de los minerales en los últimos años y la expansión de este sector han ayudado a la economía peruana a mantener un ritmo de crecimiento prácticamente sostenido desde la década del noventa. Esto se ha mantenido en los últimos años a pesar de las crisis internacionales, y coloca al Perú en una situación ventajosa frente a sus vecinos. Según la economista Claudia Cooper, "el PBI per capita peruano, ajustado por poder de compra, se habría casi doblado en la última década... lo que lo ubica en segundo lugar en la región (después de Panamá)... además de encontrarse en el 15% superior al nivel mundial" (Cooper 2011:3).

La minería hoy es el primer sector exportador del país. Según cálculos de Macroconsult para la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía (SNMPE), en los últimos 10 años el valor de las exportaciones mineras metálicas ha crecido nueve veces, llegando a US$ 27,361 millones en 2011, lo cual representó el 59% de total de exportaciones (SNMPE y Macroconsult 2012). Según la misma fuente, entre 2000 y 2005 los volúmenes de minerales exportados crecieron en un promedio de 12% anuales, aunque desde esta fecha la expansión de valor se debe principalmente al aumento de precios internacionales, pues los volúmenes exportados no han vuelto a crecer tan significativamente (ibid: 9).

Exportación de productos mineros (% total expotaciones)



Fuente: BCRP 2012 Elaboración Propia.

5 Ver: http://www.andina.com.pe/Espanol/noticia-peru-tipped-to-be-copper-superpower-by-2025-446593.aspx y http://peru21.pe/2012/06/02/economia/peru-igualaria-chile-produccion-cobre-2025-2026976

Stock de aportes al capital por sector de destino
(Millones US$)

Sector	2011	%	% Acumulado
Minería	5,384.05	24.45%	24.45%
Finanzas	4,056.21	18.42%	42.87%
Comunicaciones	3,788.64	17.21%	60.08%
Industria	3,064.60	13.92%	74.00%
Energía	2,893.92	13.14%	87.14%
Comercio	786.80	3.57%	90.71%
Petróleo	559.13	2.54%	93.25%
Servicios	541.45	2.46%	95.71%
Transporte	331.94	1.51%	97.22%
Construcción	294.88	1.34%	98.56%
Pesca	163.01	0.74%	99.30%
Turismo	76.55	0.35%	99.64%
Agricultura	45.23	0.21%	99.85%
Vivienda	31.86	0.14%	99.99%
Silvicultura	1.24	0.01%	100.00%
TOTAL	**22,019.52**	**100.00%**	

Fuente: Proinversión
*Stock actualizado a Diciembre de 2011.

En el siguiente gráfico se puede apreciar cómo los minerales han ocupado un peso creciente en el total de exportaciones:

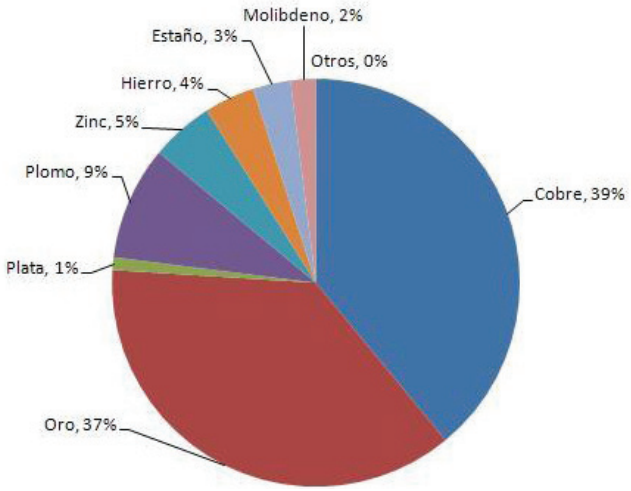
La minería también es el principal receptor de la Inversión Extranjera Directa (IED) en el país, con el 24.45% del total según Proinversión.

En 2011 la inversión minera llegó a su máximo nivel histórico de US$7,200 millones, y en la primera mitad de 2012 creció otro 20%. A fines de ese año se calculó que alcanzaría otro récord histórico de US$10,000 millones, según el think tank empresarial Instituto Peruano de Economía (IPE).[6] La actual cartera de inversión del Ministerio de Energía y Minas supera los US$53,000 millones en proyectos mineros. De este total, las ampliaciones suman US$9,000 millones (ocho proyectos), los proyectos con estudios de impacto ambiental (EIA) aprobados o en ejecución totalizan US$19,000 millones (11 proyectos) y los proyectos en exploración suman US$26,000 millones (29 proyectos).

Las exportaciones de cobre representan el 39% del valor total de las exportaciones mineras en 2011, y el oro estuvo en segundo lugar con 37% del total. Entre los nuevos proyectos en cartera, 69% están en cobre, 13% en hierro y 11% oro (SNMPE e IPE 2012c: 13).

El principal destino de las exportaciones mineras peruanas en 2011 fue Suiza con 22% (en valor), seguido por China con 21% y Canadá con 14%. Para el crecimiento de las exportaciones mineras peruanas, desde 2005 ha sido fundamental la demanda por parte de China y otras economías emergentes, además de

Exportaciones por Producto Minero 2011



Fuente: Adex Data Trade
Elaboración: Proinversión

6 Ver: http://semanaeconomica.com/articulos/88150-ipe-inversion-minera-crecio-20-a-mayo-y-sumaria-us-10-000-millones-este-ano

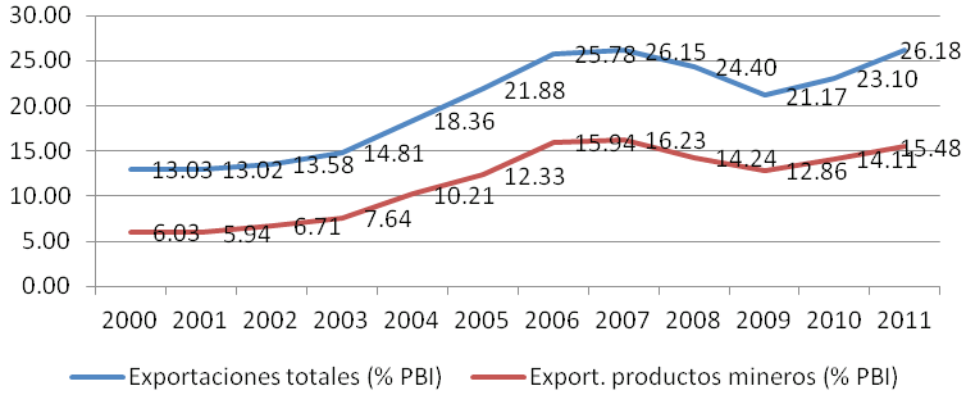
las desarrolladas (SNMPE y Macroconsult: 12). En el caso del oro, los altos precios también reflejan su cualidad de activo refugio (Ibid: 9).

La minería formal en el Perú hoy tiene un notable predominio de inversión extranjera. Aunque no tenemos información que diferencie la participación extranjera de la nacional desde años atrás, casi el 75% de la inversión minera en el país fue extranjera en 2011 y 72% en 2012. El principal país de origen de estas inversiones es China con casi 25% del total, pero la cartera de inversiones es más diversificada, pues proviene de unos 30 países y de las empresas más grandes del mundo.

De la cartera de proyectos planificados para 2011-2016, los principales inversionistas son China con US$10,420 millones, Suiza (Xstrata) con US$5,700 millones, EEUU (Newmont) con US$5,499 millones, Reino Unido con US$4,700 millones y Australia con US$ 4,500 millones. En el Perú también operan más de 100 compañías mineras y mineras juniors provenientes de Canadá, Australia, Reino Unido, Estados Unidos, China, Sudáfrica, Brasil, Chile, México, Japón y otra veintena de países.

Las inversiones mineras se concentran en los departamentos de Arequipa, Cuzco, Cajamarca, Ancash, Pasco, La Libertad y Moquegua entre 2005 y 2010, con un total de US$9,625

Proporción de productos minerales a exportaciones totales



Fuente: BCR. Elaboración Propia.

millones en inversiones. Para 2012 se proyectaron mayores inversiones en Apurímac (Las Bambas), Cajamarca y Arequipa (SNMPE 2012c).

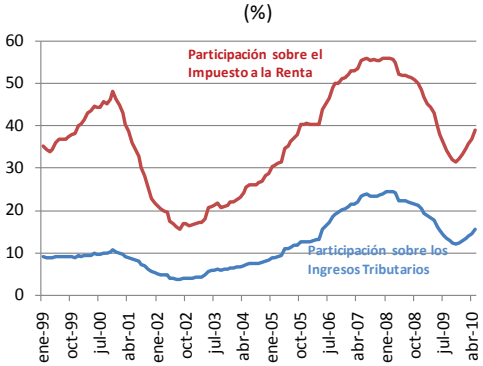
Además de ser un motor general de crecimiento económico e inversión, según un estudio reciente de Macroconsult, encargado por la Sociedad Nacional de Minería Petróleo y Energía (SNMPE), el peso de la minería en el PBI nacional se habría más que triplicado, de 4.6% en 1994 a más del 15% del total en 2007[7]. Asimismo, es importante señalar la gran relevancia de la minería para las economías regionales, representando cerca del 28% del PBI sin contar Lima (SNMPE 2012).

La contribución de la minería al total de impuestos recaudados por el Estado peruano también ha crecido enormemente. Según Cooper (2012), el peso del sector minero en los ingresos tributarios ha pasado de 12% en el año 1998 al 25% en la actualidad. Según otro

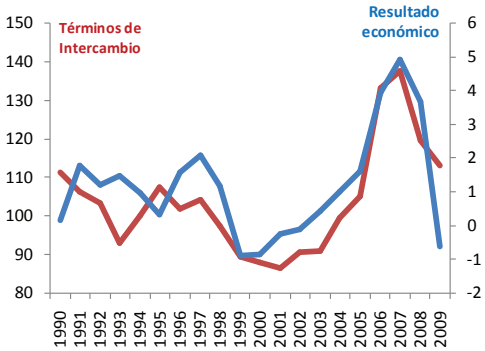
7 Ver: SNMPE 2012 a y 2012c. Debido a la metodología utilizada, sin embargo, buena parte de este aumento se explica por el incremento en los precios de los metales, no acompañado de un similar incremento en su producción y productividad. Así, desde otra aproximación que intenta evitar las distorsiones inducidas por los rápidos cambios en los precios y la inflación, se estima que el peso de la minería habría evolucionado modestamente desde un 4.67% hasta 4.89% del total de PBI, desde 1994 a 2007 respectivamente, pasando por un pico del 6.58% en 2005. Ver BCRP, Series Estadísticas. En línea: http://estadisticas.bcrp.gob.pe/ [Fecha de consulta: 2013-02-12]).

estudio de la misma autora, entre 2007 y 2010 la minería aportó más de la mitad de la recaudación por concepto de impuesto a la renta, por lo que es fácil inferir una alta correlación entre la posición fiscal peruana y los precios de las exportaciones. Cooper y otros analistas también señalan la alta dependencia del ahorro privado, y especialmente de los fondos de pensiones, en los precios de las materias primas. Las empresas mineras constituyen alrededor del 75% del Índice Selectivo de la Bolsa de Valores de Lima y del 60% del Índice General (Cooper y Morón 2012).

Participación del Sector Minero en la Recaudación



Precio de los Minerales y Déficit Fiscal



Fuente: Sunat 2012.

Otro tema fundamental en el Perú es la relativa integración o encadenamiento de la minería con otros sectores de la economía nacional. La gran minería en el Perú es intensiva en capital y genera poco empleo directo, alrededor del 1% de la PEA (Morón y Cooper 2010, Macroconsult 2012). Sin embargo, según un estudio reciente del IPE, la minería adquiere un elevado porcentaje de sus insumos localmente, incluyendo el 14% del sector manufacturero peruano. En sus cálculos, cada US$1,000 millones de exportaciones mineras generarían US$1,470 millones de PBI adicionales, del cual poco más de la mitad se genera fuera del sector minero. Asimismo, el IPE estima que el aumento proyectado en las exportaciones mineras en los próximos años generaría 78,156 puestos de trabajo, 90% de los cuales estarían fuera del sector minero. Es decir, cada empleo en el sector minero generaría nueve en sectores no mineros (IPE 2012).

Otro estudio realizado por Eduardo Morón y colegas en 2010 también concluye que las empresas mineras adquieren la mayor parte de los bienes y servicios para sus operaciones de empresas nacionales, entre fabricantes y comercializadoras peruanas. Sin embargo, son más cautos sobre el efecto generado por esto. Señalan en primer lugar la alta concentración de esta actividad en la capital de Lima, mientras solo el 20% se queda en la región donde operan. Asimismo, concluyen que la mayoría del valor generado es solo por servicios de intermediación entre empresas comercializadoras peruanas y proveedores en el exterior. Entre los principales insumos requeridos por la minería están la energía, el combustible, los reactivos y productos químicos, aceros y hierros, y explosivos. Los autores enfatizan la tarea pendiente de desarrollar más infraestructura energética, pues es uno de los insumos más importantes para el sector minero (Morón, Bernedo y Seminario, 2010).

En el sector de los hidrocarburos hay una importante contribución por hacer en términos de seguridad energética para la población, la minería y diversos otros sectores productivos. El Perú es un importador neto de hidrocarburos desde 1987, por lo que mantiene una balanza comercial deficitaria. A inicios de la década del noventa se produjo la privatización de varios de los activos de la empresa estatal Petroperú—que, en la práctica, ha significado que esta se dedique tan solo a las labores de refinación y comercialización y haya abandonado las tareas de exploración y explotación—y

desde mediados de la década, la producción de hidrocarburos líquidos disminuyó en el país, como resultado del agotamiento de las reservas, principalmente las de petróleo. La entrada en producción del proyecto Camisea (lote 88 en julio de 2004 y lote 56 en septiembre de 2008), así como la apertura de nuevos pozos en Piura (costa norte) en 2006 trajo como consecuencia que se revirtiera esa tendencia (Vigila Perú 2010: 27).

Aunque los pronósticos sobre los precios internacionales de los minerales en el corto plazo son positivos, y el Perú tiene la ventaja de una cartera diversificada de minerales, la creciente dependencia de la economía peruana en la demanda internacional de estos recursos también genera preocupación. El volumen de producción minera se ha estancado en los últimos años. Si bien hay una cartera de proyectos de alto valor en la próxima década, en varios casos de proyectos grandes, su entrada en operaciones está retrasada.[8] Si sumamos a esto una caída en la demanda de China, Europa y/o EEUU, puede darse un freno significativo del crecimiento peruano, y sobre todo, de la capacidad de inversión pública en infraestructura y servicios sociales. Se considera que este hecho es uno de las principales razones detrás del cambio de posición del presidente Ollanta Humala sobre la minería, la cual fue motivo de fuerte crítica en su campaña electoral, sobre todo en regiones de alta conflictividad asociada a esta actividad. Sin embargo, al poco tiempo de asumir la Presidencia de la República, Humala presentó la inversión privada minera como fundamental y urgente para financiar los ambiciosos programas sociales de su gobierno y lograr la prometida "inclusión social".

Las empresas mineras adquieren la mayor parte de los bienes y servicios para sus operaciones de empresas peruanas.

Nuevamente, las debilidades relativas del Estado explican parte de esta situación; en este caso, la baja capacidad de ampliar la base tributaria y generar otras fuentes de ingreso más sostenibles que las exportaciones mineras. A pesar del crecimiento sostenido, la presión tributaria en el Perú ha aumentado solamente en 2.5% desde la década pasada, según Cooper. Y mientras la tributación minera es debatida públicamente—con tendencia al aumento con nuevas obligaciones—un estimado 60% de la economía nacional está basado en actividades informales sobre las cuales no se cobran impuestos significativos. Para Cooper, "esta dependencia fiscal minera hace más difícil la aplicación de reformas estructurales en sectores como educación y salud, ya que estas requieren compromiso de gasto en el largo plazo" (2012, p.2). Si sumamos a la alta dependencia de los precios externos el aumento en la percepción de riesgo político generado por los conflictos sociales, las preocupaciones aumentan.

El impacto social y local de las actividades extractivas

Aunque el impacto macroeconómico de la minería en el Perú sigue siendo tema de debate, en los últimos años se ha dado mayor atención al impacto "micro" de estas actividades, en las zonas de operación de las empresas y entre los sectores más excluidos de la población. Esto es especialmente importante dado el notable aumento de conflictos sociales en estas zonas y la resistencia de los pobladores de varias regiones a la expansión de la minería, la cual es considerada fundamental por las autoridades políticas nacionales.

8 Ver: http://gestion.pe/economia/mem-no-habra-nuevos-grandes-proyectos-mineros-hasta-dentro-siete-anos-2013238

En los últimos años, varios estudios han analizado los impactos de esta actividad en el empleo local, los ingresos y el bienestar social de la población, así también en el entorno ambiental.[9] Dado que no cuentan en muchos casos con adecuada información sobre las zonas analizadas antes del inicio de la actividad minera, los autores generalmente intentan medir el impacto de manera indirecta, comparando diversas variables socioeconómicas de distritos mineros con aquellas de distritos similares donde no hay minería. Los resultados obtenidos no coinciden, sino varían según la metodología utilizada, las premisas del autor, y también según los años y las zonas analizadas.

En 2007, por ejemplo, utilizando data de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO) 2003-2004, Zegarra, Orihuela y Paredes afirman que el impacto de la minería es diferenciado, excluyendo a los grupos más vulnerables (residentes de zonas rurales y con menos activos), e incrementando la brecha de ingresos existentes. Pero en 2008, en un estudio de la empresa Macroeconsult contratado por la SNMPE, Cuba, Tamayo, Monge y Sotelo sostienen que los hogares ubicados en distritos mineros de la Sierra presentan un nivel de vida superior a los demás distritos de la sierra. Utilizando como fuentes el ENAHO 2006, los censos 1993 y 2005, el Mapa de Pobreza de Foncodes y el IDH de PNUD, concluyen que vivir en localidades de influencia minera tiene un impacto positivo y significativo en el ingreso mensual per cápita, la esperanza de vida al nacer, las tasas de analfabetismo y de desnutrición infantil, y el acceso a agua y electricidad.

Los impactos positivos de la minería tienden a distribuirse en las zonas urbanas y entre la población de mayores recursos y nivel educativo.

En 2012 la SNMPE volvió a contratar a Macroconsult para realizar un estudio sobre el impacto económico de la minería, con el método de emparejamiento entre distritos con actividad minera y distritos similares sin esta actividad. Los resultados son bastante mixtos (SNMPE 2012[a]). Por un lado, encuentran un impacto positivo en los ingresos familiares de las personas que habitan zonas mineras, con una dinamización de mercados locales y una reducción en los niveles de pobreza monetaria. También hubo una reducción leve en los niveles de desnutrición infantil y analfabetismo. Sin embargo, el impacto en otras dimensiones del bienestar, como la educación y salud, fue menor, y el impacto en la infraestructura social fue deficiente, especialmente en la provisión de servicios de agua y saneamiento, donde no encontraron mejoras.

Quizás lo más notable de este último estudio son las percepciones de la población sobre su propia situación, puesto que los investigadores no encontraron diferencias significativas entre la gente en zonas mineras y no mineras. Es decir, la población en general no percibe mejoras en su situación debidas a la expansión de esta actividad. ¿Por qué no? Los autores concluyen que es por la alta regresividad de los impactos (también señalada por Zegarra et ál en 2007). Los impactos positivos de la minería tienden a distribuirse en las zonas urbanas y entre la población de mayores recursos y nivel educativo; es decir, aquellas personas mejor situadas para aprovechar las oportunidades generadas por la presencia minera (Macroconsult 2012a: 57-58).

En cambio, para la población rural y pobre—que en muchos casos también es la población más indígena—las oportunidades para mejorar su situación con la expansión minera pasan por el impacto indirecto de los tributos mineros, generados por las obras de sus autoridades elegidas y/o por programas de inversión social directa de las empre-

9 Los primeros estudios en esta línea son De Echave y Torres 2005, y Barrantes et ál 2005, usando data de 1991-2001 y 2002, respectivamente.

sas. Aunque esto ha ocurrido en algunos casos, la conclusión del estudio contratado por el mismo gremio minero es que tanto el Gobierno en sus diversas instancias, como las mismas empresas, deben focalizar mejor sus inversiones para llegar a los más pobres, y deben invertir más y mejor en infraestructura social y capital humano (Macroconsult 2012a: 58).

Actividades extractivas y conflicto social

En el caso peruano, vemos que tanto la expansión física y económica de la minería como los impactos desiguales que ha tenido su entorno han sembrado en varias regiones un clima de tensión y conflictividad. Las grandes minas de tajo abierto, en particular, no generan mucho empleo ni oportunidades de negocios para los más pobres, pero tienen una enorme presencia en la vida diaria de comunidades colindantes. La falta de consulta o diálogo fluido con estas comunidades, y la falta de beneficios concretos para la gente más necesitada, exacerban esta situación (Arellano 2010, De Echave et ál 2009).

Desde 2004, la Defensoría del Pueblo mantiene un registro de los conflictos sociales, según causas o reclamos principales, ubicación territorial, competencias institucionales y procesos de solución. La mayoría han sido denominados "socioambientales", relacionados "al control, uso y/o acceso al ambiente y sus recursos", aunque estos también tienen componentes políticos, económicos, sociales y culturales y la mayor parte de ellos están asociados a empresas mineras o de hidrocarburos (Defensoría 2012).

En un informe extraordinario en 2007,[10] la Defensoría registró 23 conflictos que involucraron empresas mineras, identificando como causas: (a) el temor y la incertidumbre de la población sobre la potencial contaminación ambiental que generan estas actividades; (b) la percepción de exclusión y discriminación de la población que consideran injustas las grandes ganancias de las empresas; (c) la falta de confianza en el Estado para prevenir la contaminación; (d) la percepción de que la minería es incompatible con la agricultura, ocupación mayoritaria en las comunidades cercanas; y (e) los impactos negativos concretos de esta actividad, en el suelo, aire y/o aguas de las comunidades.

Los conflictos socioambientales habían aumentado de 23 en 2007 a 149 en septiembre de 2012; es decir, representaban más del 60% del total.

En el Reporte de Conflictos Sociales de la Defensoría de septiembre de 2012,[11] hay 238 conflictos registrados, 167 de ellos activos y 71 latentes. Los conflictos socioambientales habían aumentado de 23 en 2007 a 149 en septiembre de 2012; es decir, representaban más del 60% del total. También son el 75.4% de los conflictos activos y el 81% (68 casos) de los conflictos en procesos de diálogo (Defensoría 2012). La mayor cantidad de conflictos se ubica en el departamento de Ancash (32 casos) y Puno (22 casos), pero surgen también en casi todas las otras regiones de expansión minera y de hidrocarburos.

A pesar de su dispersión geográfica, en la mayoría de casos (64.5% o 152 conflictos), el gobierno central tiene la responsabilidad o competencia formal, seguido por los gobiernos regionales (21% o 50 casos) y locales (25 casos) (Defensoría del Pueblo 2012). Como respuesta, durante el gobierno de Alan García se estableció una Oficina de Gestión de

10 Ver: http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/informes/extraordinarios/inf_extraordinario_04_07.pdf

11 Ver: http://www.defensoria.gob.pe/conflictos-sociales/objetos/paginas/6/65reporte_mensual_de_conflictos__sociales_n-_103_-_s.pdf

Conflictos Sociales dentro de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), la cual se ha mantenido durante la administración Humala y fue recientemente reestructurada como Oficina de Dialogo Nacional.[12] Sin embargo, en el primer año del presidente Humala el número de conflictos registrados mensualmente se mantuvo entre 215 y 238, y la inadecuada gestión de estos fue vista por la opinión pública como uno de los peores aspectos del gobierno.[13]

El uso de la fuerza letal contra civiles involucrados en protestas por parte de las fuerzas de orden también ha sido motivo de atención de la Defensoría y de organizaciones de derechos humanos. Durante los cinco años del gobierno de Alan García se registraron 195 muertes y 2,312 heridos en enfrentamientos asociados a estos conflictos, incluyendo menores de edad y personas ajenas al conflicto mismo. En el primer año de Humala se registraron 17 muertes más en estas confrontaciones, varias de ellas asociadas al cuestionamiento o al rechazo de la minería.[14]

En resumen, la reciente bonanza extractiva en el Perú ha traído importantes beneficios macroeconómicos al país, y también produce beneficios al nivel micro, los cuales, sin embargo, han sido bastante desiguales en su impacto. La presencia física de grandes minas y movimientos de tierras y aguas, los aumentos en el costo de vida y la riqueza generada para algunos generan resentimiento y malestar entre quienes son más excluidos de esta actividad. Las confrontaciones alrededor de esta actividad han cobrado un alto costo en vidas humanas, además de frenar o postergar el desarrollo de importantes nuevos proyectos mineros. Y en este campo también se evidencian las limitaciones de las autoridades políticas para anticipar y resolver los problemas generados.

12 Ver: http://gestion.pe/noticia/335751/velasquez-anuncio-creacion-oficina-gestion-conflictos y http://elcomercio.pe/actualidad/1447284/noticia-vladimiro-huaroc-dirigira-oficina-conflictos-sociales-pcm

13 Ver: http://elcomercio.pe/actualidad/1442330/noticia-41-cree-que-conflictos-son-lo-peor-primer-ano-humala_1

14 Ver: http://elcomercio.pe/peru/1393977/noticia-conflictos-sociales-dejaron-195-muertos-ultimos-cinco-anos y http://elcomercio.pe/actualidad/1447417/noticia-primer-ano-humala-conflictos-sociales-narcoterrorismo-comunicacion

II. EL MARCO LEGAL PARA LAS ACTIVIDADES EXTRACTIVAS

Hay más de 59 normas, entre generales y específicas que gobiernan las actividades extractivas en el Perú. Estas incluyen la legislación asociada al marco tributario, a la gestión ambiental y a la participación ciudadana. En esta sección resumimos algunas de las más importantes características de este marco, y algunos puntos de debate al respecto.

El marco legal

El punto de partida para la regulación de la minería en el país es la Constitución Política del Perú de 1993.[15] Esta, y buena parte de la legislación posterior que promueve las inversiones extractivas en el país, se elaboró en un contexto de transición de un modelo económico basado en el rol del Estado como promotor de la economía, a un régimen considerado por muchos como "neoliberal". En la lógica de atraer a la inversión privada se creó un régimen en el cual el Estado juega un rol subsidiario en la actividad empresarial, y las empresas extranjeras reciben las mismas condiciones que las nacionales.[16] En la legislación específica del sector tenemos como primordial el Decreto Supremo 014-92, Texto Único Ordenado de Ley General de Minería, que también promueve el predominio de la actividad privada sobre la estatal y reduce la intervención estatal en esta actividad.

De esta forma, la explotación y comercialización de los recursos mineros y petroleros han sido encargadas casi en su totalidad a la empresa privada. El Estado peruano no tiene importantes empresas extractivas como CODELCO de Chile o PETROBRAS de Brasil, sino cumple un papel promotor y regulador de la iniciativa privada, y recibe beneficios económicos a través del pago de impuestos, regalías y derechos de vigencia.

Ante la crisis económica y social que vivía el país a inicios de los años noventa se procedió, además, a desmantelar el Instituto Nacional de Planificación, en la lógica de que las oportunidades de inversión privada serían el mejor mecanismo de planificación. Así, veinte años después el país también carece de planes de desarrollo que orienten la minería y otras actividades productivas.

Con respecto a los mecanismos de gestión de los recursos naturales, según la Constitución los recursos renovables y no renovables son patrimonio de la Nación y el Estado es soberano en el aprovechamiento de los mismos.[17] En ese marco, el ejercicio

15 En el Capítulo del Título III, Del Régimen Económico, se establece que el Estado estimula la creación de riqueza y garantiza la libertad de empresa (Articulo 59), cumple un papel subsidiario (Artículo 60), y garantiza las mismas condiciones a la inversión nacional y extranjera (Artículo 63). Ver: http://www.congreso.gob.pe/ntley/Imagenes/Constitu/Cons1993.pdf

16 La excepción son las concesiones a 50 kilómetros o menos de las fronteras del país, donde los extranjeros no pueden obtener títulos de propiedad sin un Decreto Supremo autorizado por el Consejo de Ministros, lo que ha ocurrido en varios casos de proyectos mineros recientes.

17 En Título III, Capitulo II, Del Ambiente y Los Recursos Naturales, la Constitución también establece que "los recursos naturales, renovables y no renovables, son patrimonio de la Nación. El Estado es soberano en su aprovechamiento. Por ley orgánica se fijan las condiciones de su utilización y de su otorgamiento a particulares. La concesión otorga a su titular un derecho real, sujeto a dicha norma legal" (Artículo 66). Pero también establece que el Estado determina la política nacional del ambiente y promueve el uso sostenible de sus recursos naturales (Artículo 67).

de las actividades extractivas solo puede realizarse bajo el sistema de concesiones.[18] Las concesiones mineras y de hidrocarburos otorgan a su titular el derecho a la exploración y explotación de los recursos que se encuentren en el subsuelo del área concedida. La concesión es un derecho real, irrevocable (en tanto el titular cumpla con el pago del derecho de vigencia y penalidad), y por plazo indefinido.

Es importante señalar que la concesión no otorga derechos sobre el suelo (terreno superficial), de manera que el acceso a este debe ser obtenido a través de los dueños del suelo mediante compra, alquiler u otra forma permitida por la legislación peruana. Esta situación obliga a las empresas a negociar con las comunidades propietarias los términos de venta o uso del suelo, lo que en muchos casos ha generado desplazamientos y conflictos. En los casos en que ambos lados no se pongan de acuerdo, el Estado está en capacidad de aplicar una "servidumbre" o de obligar a los propietarios a reubicarse, pero esta práctica se encuentra descontinuada, por lo que la determinación de la venta o alquiler de tierras se convierte en uno de los más importantes mecanismos de negociación entre las empresas y las comunidades de las zonas donde se desarrollan los proyectos de inversión.

Con respecto a la legislación ambiental para las industrias extractivas, esta nació subordinada a la legislación para promover las inversiones. Las regulaciones ambientales se vieron como una necesidad para darle competitividad internacional a la actividad, pero ha habido cuidado particular en evitar que los criterios ambientales sean un "obstáculo" al desarrollo del sector. Sin embargo, es preciso decir que los avances en materia ambiental (como por ejemplo la necesidad de contar con estudios de impacto ambiental) nacen a inicios de la década del noventa, ya que antes de las nuevas reglas de juego las regulaciones ambientales eran prácticamente inexistentes en la legislación nacional.

De esta forma, los principales requisitos para desarrollar actividades mineras y de hidrocarburos en el Perú son los siguientes:[19]

- La aprobación de las autoridades correspondientes en el sector de Cultura, incluyendo un Certificado de Inexistencia de Restos Arqueológicos.
- La certificación ambiental correspondiente, con sujeción a las normas de participación ciudadana. Para el caso de la minería, en la etapa de exploración se presenta una Declaración de Impacto Ambiental (DIA), en la etapa de explotación se presenta un Estudio de Impacto Ambiental (EIA). En el caso de hidrocarburos dependiendo del tipo de actividad y nivel de impacto se presenta una DIA, EIA semidetallado o EIA detallado.
- El permiso para la utilización de tierras mediante acuerdo previo con el propietario del terreno superficial o la culminación del procedimiento de servidumbre administrativa (caso en el cual el propietario de la tierra es previamente indemnizado en efectivo por el titular de la actividad minera)
- Licencias, permisos y autorizaciones requeridos en la legislación según la naturaleza y localización de las actividades a desarrollar.

La legislación peruana señala requerimientos adicionales para el otorgamiento de concesiones en ciertas áreas especiales como áreas urbanas (requieren una ley que lo autorice expresamente), áreas de expansión urbana (requieren el pronunciamiento favorable de la respectiva municipalidad provincial), área natural protegida o zona de amortiguamiento (requieren la opinión favorable del Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas-SERNANP), y zona de frontera con un solicitante extranjero (requiere un decreto

18 De acuerdo con el artículo 24 de la Ley Orgánica para el Aprovechamiento de Recursos Naturales, "las licencias, autorizaciones, permisos, contratos de acceso, contratos de explotación y otras modalidades de otorgamiento de derechos sobre recursos naturales, contenidas en las leyes especiales tienen los mismos alcances que las concesiones contempladas en la presente ley, en lo que les sea aplicable".

19 Las principales fuentes para esta sección son el Manual de Inversión de la SNMPE, PWC 2011, Morón y Cooper 2012, Calle y Pulgar-Vidal (2010), Dammert y Heck (2011) y las leyes correspondientes.

supremo específico). Las principales obligaciones del titular de una concesión minera son el pago de un derecho de vigencia (por año y por hectárea), el respeto de las normas de seguridad, higiene y ambiente, y mantener una producción mínima por hectárea.

Según el Ministerio de Energía y Minas, el marco legal y tributario para la minería en el Perú es sumamente favorable para la inversión privada.[20] Entre los aspectos favorables que las autoridades señalan estarán los siguientes:

- Contratos de estabilidad jurídica firmados con el Estado y garantizados por la Constitución Política del Perú.
- Libre disposición de divisas y remesas al exterior.
- Solución de eventuales conflictos a través del arbitraje nacional o internacional.
- Estabilidad en el régimen tributario general.
- No existe discriminación entre inversionistas nacionales y extranjeros.
- Devolución anticipada de IGV y depreciación acelerada.
- Garantías para la propiedad privada:
  - Libertad para adquirir acciones a nacionales.
  - Libertad para acceder al crédito interno y externo.
  - Libertad para remesar regalías y utilidades.
  - Libre transferencia de capitales.
  - Libre acceso a las concesiones mineras, a nacionales y extranjeros por igual, a través de una institución técnica.

Los contratos de estabilidad son un beneficio que el Estado le ofrece a los inversionistas que asumen riesgos a mediano y largo plazo, a cambio de un monto mínimo importante de inversión. Se aplican por cada proyecto (no por empresa) y garantizan estabilidad en el régimen tributario, la tasa aplicada sobre las ganancias y la tasa de cambio, además de la libre disponibilidad de las remesas. Se pueden firmar contratos por periodos de 10 años, con una inversión mínima de US$2,000,000, y por 15 años en el caso de proyectos de inversión entre US$20,000,000 y US$50,000,000. Los contratos protegen al inversionista durante este periodo de los cambios inesperados en los regímenes tributarios y cambiarios (Cooper y Morón 2012).

Las competencias institucionales

En el Perú, el Ministerio de Energía y Minas (MINEM) es el ente rector del sector minero y energético. Ejerce las funciones de concesión de derechos y de aplicación de la Ley General de Minería y la Ley General de Hidrocarburos.

El MINEM ejerce estas funciones a través de varias dependencias y organismos públicos descentralizados: la Dirección General de Minería, el Consejo de Minería que actúa como última instancia en la vía administrativa minera y debe uniformar la jurisprudencia minera, la Dirección de Fiscalización Minera, la Dirección de Asuntos Ambientales, el Instituto Nacional de Concesiones y Catastro Minero, y el Instituto Geológico, Minero y Metalúrgico (INGEMMENT).

En cuanto a la administración de los recursos, la recaudación de la renta está a cargo de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT) y el Instituto Geológico Minero y Metalúrgico (INGEMMENT), dependiendo del tributo. La distribución de la renta minera está a cargo del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) y el Instituto Geológico Minero y Metalúrgico (INGEMMENT).

La concesión minera (que abarca exploración y explotación) es otorgada por INGEMMENT, a excepción del caso de productores mineros pequeños y artesanales, donde la

20 Ver: http://www.minem.gob.pe/minem/archivos/file/institucional/publicaciones/presentaciones/exposicion_minas_espa.pdf

concesión es otorgada por las respectivas Direcciones Regionales de Energía y Minas. La Dirección General de Minería, unidad de línea del MINEM, es la encargada de otorgar títulos de concesiones de beneficio, labor general (prestación de servicios auxiliares a concesiones mineras), y transporte minero, y es también la encargada de administrar y distribuir el derecho de vigencia y penalidad. Para el caso de hidrocarburos, PERUPETRO S.A. es la Empresa Estatal de Derecho Privado, que en representación del Estado peruano, se encarga de promocionar, negociar, suscribir y supervisar contratos para la exploración y explotación de hidrocarburos en el Perú.

La gestión ambiental

En el Perú, la gestión ambiental está sectorializada. Las autoridades ambientales sectoriales concentran funciones normativas, técnicas y, en algunos casos, de fiscalización. Administran y otorgan autorizaciones y otros derechos relativos al acceso a los recursos naturales renovables y no renovables, así como al propio desarrollo de algunas actividades que se sustentan en ellos o que pueden afectar la calidad ambiental.

Entre las funciones más importantes que desarrollan estas autoridades tenemos:

- Otorgar derechos sobre recursos naturales.
- Otorgar la certificación ambiental (mediante la cual se aprueba la declaración de impacto ambiental o el estudio de impacto ambiental detallado o semi-detallado, según corresponda).
- Aprobar instrumentos de gestión ambiental, como el plan de cierre de minas en el caso del sector minero.
- Llevar el registro de consultores ambientales.
- Sancionar las infracciones ambientales a su cargo.
- Fiscalizar el cumplimiento de las obligaciones ambientales.

En el sector minero la autoridad ambiental es la Dirección General de Asuntos Ambientales Mineros del Ministerio de Energía y Minas, encargada de proponer y evaluar la política ambiental del sector, proponer y/o expedir la normatividad necesaria. Entre sus funciones y atribuciones principales destacan:

- Formular, proponer y aprobar normas técnicas y legales relacionadas con la conservación y protección del ambiente en el sector minero.
- Normar la evaluación de impactos ambientales derivados de las actividades mineras;
- Calificar y autorizar a instituciones para la elaboración de estudios ambientales sobre actividades mineras.
- Evaluar y aprobar los estudios ambientales y sociales.
- Participar en el seguimiento de los compromisos ambientales que asumen las empresas mineras con las poblaciones, contenidos en los estudios ambientales correspondientes.

Por su parte la Dirección General de Asuntos Ambientales Energéticos (DGAAE) es la autoridad ambiental del subsector hidrocarburos, y sus funciones son básicamente las mismas que la dirección anterior para el sector minero.

En el Perú, las autoridades sectoriales competentes en materia de fiscalización ambiental son los ministerios o los organismos fiscalizadores, según sea el caso, de los sectores correspondientes a las actividades que desarrollan las empresas. El régimen de fiscalización ambiental difiere de sector en sector.

Sin embargo, con la creación del Ministerio del Ambiente (MINAM) en 2008, también se crea el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), como organismo público técnico especializado adscrito al MINAM. El OEFA es el ente rector del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, encargado de la evaluación, supervisión y fiscalización en materia ambiental, así como de la aplicación de los incentivos, con la finalidad de garantizar el cumplimiento

de la legislación ambiental y de los instrumentos de gestión ambiental.

El OEFA ejecuta directamente las acciones de fiscalización y sanción respecto de actividades bajo su competencia y supervisa el desempeño de las entidades de fiscalización ambiental nacional, regional o local, a través de acciones de seguimiento y verificación. En tal sentido, tiene cinco (5) funciones generales:

1. Función evaluadora: comprende la acciones de vigilancia, monitoreo y otras similares.
2. Función supervisora directa: comprende la facultad de realizar acciones de seguimiento y verificación para asegurar el cumplimiento de la regulación ambiental por parte de los administrados.
3. Función supervisora de entidades públicas: comprende la facultad de realizar acciones de seguimiento y verificación del desempeño de las entidades de fiscalización ambiental nacional, regional y local.
4. Función fiscalizadora y sancionadora: comprende la facultad de investigar la comisión de posibles infracciones administrativas y de imponer sanciones por el incumplimiento de obligaciones derivadas de los instrumentos de gestión ambiental, de las normas y de los mandatos o disposiciones emitidos por el OEFA.
5. Función normativa: comprende la facultad de dictar, en el ámbito y materia de sus competencias, los reglamentos y normas que regulen los procedimientos a su cargo y otros de carácter general referidos a intereses, obligaciones o derechos de las personas, naturales o jurídicas, públicas o privadas, que fiscaliza.

En el caso del sector minero y el subsector de hidrocarburos, las funciones de evaluación, supervisión y fiscalización en materia ambiental que se encontraban a cargo del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minas (OSINERGMIN) fueron transferidas al OEFA entre 2010 y 2011. En tal sentido, el OEFA puede sancionar las infracciones en materia ambiental que hayan sido tipificadas mediante normas y reglamentos emitidos por OSINERGMIN.

A cuatro años de su creación, el OEFA todavía no es la institución fuerte que se esperaba, por lo que las tareas de fiscalización ambiental de las actividades extractivas son aún débiles en el Perú. Esto se debe a problemas presupuestales y de capacidades en esta institución, explicadas a su vez por la escasa voluntad política para darle "uñas y dientes" a la institución encargada de la tarea de fiscalizar ambientalmente a las actividades más rentables del país.

A cuatro años de su creación, el OEFA todavía no es la institución fuerte que se esperaba. La fiscalización ambiental de las actividades extractivas es aún débil en el Perú.

Ante el incremento de conflictos socioambientales en los últimos años, diversos analistas han señalado que esto se puede deber en parte a la percepción negativa que tiene la población de la doble función que deben cumplir los ministerios en tanto como promotores de la inversión y a su vez encargados de evaluar y aprobar los estudios de impacto ambiental. Esta doble función puede incentivar a que no se evalúen correctamente los costos sociales y ambientales de los proyectos.

Debido a esto, en noviembre de 2012 el presidente Humala promulgó la ley de creación del Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (SENACE), un organismo público interministerial destinado a revisar y aprobar los estudios de impacto ambiental detallados, y sus normas reglamentarias, que comprenden los proyectos de inversión pública, privada o de capital mixto que puedan causar impactos ambientales significativos (El Peruano 20/12/2012) El SENACE será un organismo con

autonomía técnica, adscrito al Ministerio del Ambiente, y formará parte del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental (SEIA) cuya rectoría la ejerce dicho ministerio (Ibid). El Consejo Directivo del SENACE estará compuesto por el ministro del Ambiente —que lo presidirá— y los titulares de Economía y Finanzas, Agricultura, Energía y Minas, Producción y Salud.

El presidente Humala enfatizó que la entrada en vigor de este nuevo organismo representa un "cambio histórico" en la política medioambiental en el Perú, pues el Estado asume mayor liderazgo en el tema. La finalidad, según el presidente, es buscar un "punto de equilibrio" entre el cuidado al ecosistema y las inversiones. Humala también destacó que esta reforma contribuye a generar confianza en la población, que ahora estará más segura de que los proyectos extractivos aprobados no dañarán su medioambiente o sus recursos vitales. En virtud a esa estrategia, alcaldes de 14 municipalidades provinciales y distritales de todo el país firmaron con el Ministerio del Ambiente acuerdos de cooperación interinstitucional y contratos de fideicomiso como parte de la nueva gestión de residuos sólidos que impulsa dicho portafolio.[21] Por su parte, el Ministero del Ambiente también considera que el SENACE favorecerá a los inversionistas, pues les ofrecerá una "ventanilla única" en esta materia.[22]

Sin embargo, por más que la creación del SENACE implicará un mayor liderazgo del sector ambiental para dirimir sobre la factibilidad de actividades extractivas, su carácter interministerial implica la necesidad de negociar entre diveras prioridades. Asimismo, persiste en la ley un artículo cuestionado por defensores del ambiente. El artículo 1.3 establece que "el SENACE es el ente encargado de revisar los estudios de impacto ambiental detallados, salvo los que expresamente se excluyen por Decreto Supremo con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, a propuesta del sector correspondiente, los que serán evaluados por el sector que disponga el referido Decreto Supremo".

Gestión de los recursos hídricos

La autoridad en materia de gestión de recursos hídricos en el Perú es la Autoridad Nacional del Agua (ANA). La ANA es un organismo técnico adscrito al Ministerio de Agricultura, y es responsable de dictar las normas y establecer los procedimientos para la gestión integrada y sostenible de los recursos hídricos. Entre sus funciones se encuentran:

- Otorgar, modificar y extinguir, previo estudio técnico, derecho de uso de agua, así como aprobar la implementación, modificación y extinción de servidumbres de uso de agua.
- Emitir opinión técnica previa vinculante para el otorgamiento de autorizaciones de extracción de material de acarreo en los causes naturales de agua.
- Emitir opinión técnica vinculante respecto de la disponibilidad de los recursos hídricos para la viabilidad de proyectos de infraestructura hidráulica que involucren su utilización.
- Ejercer jurisdicción administrativa exclusiva en materia de aguas, desarrollando acciones de administración, fiscalización, control y vigilancia, ejerciendo para tal efecto facultad sancionadora y coactiva.

Se ha debatido mucho en el Perú con respecto a la ANA y el hecho de que se encuentre ubicada en el sector agrícola, que tiene un criterio agrario antes que de conservación del recurso. Para el caso de las industrias extractivas, diversos analistas señalan que el ente rector en materia de recursos hídricos en el país debe estar ubicado en el sector ambiental.

21 Ver: http://www.andina.com.pe/Espanol/noticia-creacion-del-senace-es-un-cambio-historico-la-politica-medioambiental-del-peru-ampliacion-440492.aspx [Fecha de consulta: 2013-01-05]

22 Ver: http://www.andina.com.pe/Espanol/noticia-senace-dara-mayor-seguridad-juridica-a-inversionistas-443582.aspx

Competencias descentralizadas

Si bien los gobiernos regionales y locales tienen algunas competencias respecto a las actividades de minería e hidrocarburos en el país, lo cierto es que en los aspectos medulares de la toma de decisiones de estas actividades (otorgamiento de derechos, evaluación del impacto ambiental) los gobiernos descentralizados se encuentran ausentes, con excepción de actividades de pequeña minería y minería artesanal.

Los gobiernos regionales se involucran en el tema a partir de prácticas ad hoc, ya sea liderando protestas en contra de proyectos extractivos (como ha sido el caso del proyecto Minas Conga en Cajamarca en 2011-2012), participando en mesas de diálogo para solucionar conflictos (caso del proyecto Tía María en Arequipa), o liderando procesos de negociación para la instalación de nuevos proyectos (caso de Quellaveco en Moquegua). En Moquegua, desde el inicio del proyecto se involucró al gobierno regional y también al Ministerio de Ambiente. Según Carlos Monge, de Revenue Watch Institute (entrevistado para este estudio el 13 de julio de 2012), esto se atribuye a que se trata de una empresa miembro del ICMM, AngloAmerican, cuyos ejecutivos vieron en el departamento aledaño (Arequipa) lo que pasó con el proyecto Tía María, que tuvo un EIA rechazado luego de un intenso conflicto con la población local por temas vinculados con el agua. Formalizar esta participación "informal" de los gobiernos descentralizados en aspectos medulares de las actividades extractivas es un punto en agenda para una reforma política en el sector.

Régimen laboral

Como mencionamos líneas arriba, las empresas mineras emplean una pequeña fracción de la fuerza laboral peruana. Aunque los obreros y empleados mineros están sujetos a la legislación laboral general, también laboran en condiciones distintas a otros sectores, que son reflejadas en diversas leyes y normas especiales para su sector.

¿Quiénes son los trabajadores mineros hoy?[23] En los últimos tres años su número se ha mantenido en alrededor de 129,000, 75% más que en 2000, pero son menos del 2% de la PEA. De este número, la mayoría son hombres (95%), la mayoría trabaja en la gran y mediana minería (87.3%), y la mayoría parece tener estudios secundarios completos (62%), mientras que aproximadamente 15% tienen un mayor nivel de educación profesional o técnica (OIT 2002). En cuanto a sus orígenes, según cifras del MINEM de 2009, el 30% de los trabajadores del sector provienen de las localidades próximas a las operaciones mineras.

En varios aspectos los trabajadores mineros—o al menos aquellos que están en la planilla de las grandes y medianas empresas—son un grupo privilegiado. Están entre los mejores remunerados del país, y su ingreso mínimo por ley es 25% mayor a la Remuneración Mínima Vital. Participan en el reparto anual de utilidades de sus empresas, recibiendo el 8% de ellas o hasta un límite de 18 sueldos (DL No. 892, de 1996). También por ley reciben subvenciones adicionales para alimentación y vivienda, y sus empleadores aportan a la educación de sus hijos y a la capacitación propia.

A través del Reglamento de Seguridad y Salud Ocupacional (DS 055-2010-EM), el Ministerio de Energía y Minas regula el cumplimiento de estándares en la mediana y gran minería, mientras que los gobiernos regionales deben velar por su cumplimiento en la pequeña minería y minería artesanal. Las empresas deben implementar medidas de prevención, asegurar sus trabajadores contra accidentes y asumir plenamente los costos cuando ocurren.

Los mineros también reciben los beneficios laborales comunes a la fuerza laboral en el sector formal de la economía. Estos incluyen el seguro de salud y de vida, protección ante despido arbitrario, vacaciones, bonificación por horas extras, un "aguinaldo" (bonus) para Navidad y Fiestas Patrias, y compensación por tiempo de servicio.

23 Las principales fuentes para esta sección son OIT 2002, bajolaLupa 2010, Solidarity Center 2009, y Medina 2012: http://www.mineriaonline.com.pe/pagedeta.asp?idtipo=3&idpage=1049

Sin embargo, muchos de ellos laboran en condiciones difíciles, con largas jornadas, en contextos de alto riesgo, en zonas de altura y lejos de sus familias. Mientras las empresas líderes del sector suelen a ofrecer salarios y beneficios atractivos y compiten por los trabajadores más calificados, también existen empresas que mantienen condiciones laborales deplorables y tienen constantes conflictos por ello.[24] Los accidentes de trabajo son frecuentes en minería. Asimismo, desde los años noventa una importante porción de los trabajadores mineros—hasta 70%—están subcontratados a través de diversos mecanismos de intermediación laboral (llamados popularmente "services"), y ellos no tienen los mismos derechos ni beneficios de los trabajadores en planilla.

Las reformas estructurales de los años noventa enfatizaron no sólo la privatización de todo el sector minero, sino también la "flexibilización" de las relaciones entre empresas y trabajadores, y el recorte de derechos y beneficios sindicales logrados años atrás, en este caso por la poderosa Federación de Trabajadores Mineros y Metalúrgicos del Perú (FNTMMSP).[25]

En los últimos tres años el número de trabajadores mineros se ha mantenido en alrededor de 129,000, 75% más que en 2000, pero son menos del 2% de la PEA.

La Constitución de 1993 mantuvo garantías básicas de derechos laborales de los individuos (incluyendo la no-discriminación y la protección contra despido arbitrario), y de derechos colectivos fundamentales, como el derecho a la sindicalización, la negociación colectiva, la huelga y la participación en utilidades de las empresas. Además, con la implementación de un Tratado de Libre Comercio (TLC) con EEUU a partir de 2009, se incorporaron nuevas leyes y decretos.[26] La Federación Minera y otros sindicatos esperaban utilizar esta medida para promover una Ley General de Trabajo que ellos consideraban más favorable al trabajador sindicalizado, pero hasta la fecha no hay consenso político para ello, y las relaciones laborales se rigen en la práctica por una variedad de más de 75 leyes, decretos y resoluciones del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.[27]

En el sector minero hay diversas funciones que justifican la contratación temporal o excepcional de personal—por ejemplo, en las fases de exploración y construcción—y también hay servicios que no forman parte del core business de la empresa, como son el manejo de los comedores, el transporte de minerales y personal, y hasta el monitoreo de los impactos ambientales. En ambos casos, la legislación peruana les permite utilizar intermediación o tercerización de servicios (outsourcing), en los cuales el tercero se encarga de los procesos de selección, contratación, supervisión y evaluación de desempeño (Medina 2012).

Frente a las crecientes denuncias de abusos del mecanismo de tercerización, de parte de empresas que buscarán evitar sus obligaciones laborales, en 2002 el Gobierno pasó una ley regulando estos servicios (Ley No 27626). Esto establece, por ejemplo, que los trabajadores

24 Entre los casos más criticados están Shougang y Casapalca. http://www.bajolalupa.org/01/06_tex.html

25 Ver: http://www.fntmmsp.org/

26 Para la TLC con EEUU ver: http://www.ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/peru-tpa USAID also provided support for monitoring and promoting labor standards through a "Solidarity Center" in Peru. Ver: http://solidaritycenter.org/content.asp?contentid=1084

27 Hace años, líderes parlamentarios y del Ejecutivo discuten propuestas de Ley General del Trabajo, pero no hay consenso. Ver por ejemplo: http://gestion.pe/2012/05/11/economia/ley-general-trabajo-no-veria-luz-este-ano-2012-2002416

subcontratados sólo deben realizar tareas temporales, complementarias o especializadas. También establece que los subcontratados deben recibir los mismos sueldos y condiciones de trabajo que los trabajadores en planilla. En 2008, una nueva ley sobre la materia aumentaba ciertas protecciones para trabajadores subcontratados (Ley No. 29245), pero eliminó la mencionada igualdad de sueldos y condiciones laborales. Lo que introdujo es el derecho a formar sindicatos, aunque sólo entre trabajadores de la misma empresa intermediaria. Los subcontratados no pueden formar parte del mismo sindicato que los trabajadores estables de la empresa.

El 30 % o menos de los trabajadores mineros pertencerían al sindicato de la empresa donde labora

Según la Federación Minera, las empresas mineras utilizan estos mecanismos para mantener a trabajadores en tareas fundamentales o regulares, con costos laborales menores, y también para debilitar la organización sindical. De hecho, la tendencia a la subcontratación ha aumentado significativamente: desde 1993 cuando representaba el 22% de la mano de obra minera, a 59% en 1999 y a alrededor de 70% actualmente, según diversas fuentes (Medina 2012, Solidarity Center 2009). En otras palabras, sólo el 30% o menos de los trabajadores mineros pertenecerían al sindicato de la empresa donde laboran. Una de las prioridades de la Federación Minera es organizar y representar a los trabajadores subcontratados.

Para sus miembros actuales, la organización sindical promueve la eliminación del "tope" en el reparto de utilidades y una jubilación temprana para trabajadores del sector (la edad legal para el resto es 70 años). También promueven una Ley de Trabajo Minero, a la vez que apoyan la aprobación de una Ley General del Trabajo.

III. EL MARCO TRIBUTARIO PARA LAS ACTIVIDADES EXTRACTIVAS

El sector extractivo es uno de los principales contribuyentes al tesoro público. En 2011, la minería aportó S/. 11,258 millones al fisco o 15% del total de tributos recaudados por la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT). De ello, S/. 5,131 millones fueron redistribuidos a gobiernos locales y regionales, y financiaron el 11% del Presupuesto Institucional Modificado de los gobiernos subnacionales (Macroconsult 2012). En 2012 se estimaba que la minería generaría casi el 16% de los ingresos fiscales, principalmente a través del Impuesto a la Renta (IR) que pagan las empresas grandes del sector.

Recaudación de impuestos

En el Perú, el principal tributo de la minería es el impuesto a la renta (IR), que tiene una tasa de 30% sobre los ingresos netos y se paga luego de presentar una Declaración Jurada Anual ante la SUNAT. El IR representa hoy el 70% del total de aportes tributarios del sector minero. En el caso de los hidrocarburos, el grueso de los ingresos al fisco viene por el pago de regalías (ver abajo).

Además del IR, las empresas mineras deben pagar dos tipos de compensación por la explotación de recursos naturales: regalías mineras y derechos de concesión (vigencia).

Asimismo, la distribución de dividendos paga un impuesto de 4.1%, y la obligatoria distribución de utilidades entre los empleados (*employee profit-sharing*) constituye el 8% de ganancias netas (Cooper y Morón 2012).

El canon minero explica la gran cantidad de recursos transferidos a pequeñas municipalidades, que muchas veces son incapaces de llevar a cabo una gestión eficiente.

El gremio minero denuncia que en el Perú se cobran impuestos más altos a la minería que en los países que son competencia directa, como Australia, Chile y Canadá. Según sus propios cálculos, la suma del IR, las regalías, la distribución obligatoria de utilidades a los trabajadores y un "aporte voluntario" negociado con el gobierno de Alan García (y recientemente cambiado por otro impuesto, ver abajo), la tasa efectiva puede llegar hasta el 64% de la renta minera. Otras fuentes indican que el peso total de los impuestos para la minería sería de entre 38% y 48% (Cooper y Morón 2012).

En relación a lo anterior, un reciente reporte de Price Waterhouse Cooper indica que la *Corporate Income Tax Rate* 2012 que pagan las empresas mineras en el Perú sí es más alta que en Chile (20%), pero es igual a la tasa aplicada en Australia y México, y menos que la tasa de EEUU (35% al nivel federal) y Brasil (34%).[28] En Canadá, los impuestos a la renta suman entre 25% y 31%, con una tasa de impuesto federal de 15% y tasas provinciales que varían entre 10% y 16% (PWC 2012).

28 Ver: http://www.pwc.com/en_GX/gx/energy-utilities-mining/publications/pdf/pwc-gx-miining-taxes-and-royalties.pdf

Regalías y derechos de vigencia

Las regalías no son un impuesto propiamente, sino una contraprestación económica que los titulares de las concesiones de la gran y mediana minería[29] están obligados a pagar al Estado por el derecho de explotar los recursos naturales (en este caso, no renovables) que pertenecen a toda la nación.

El Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) es el responsable de la recaudación y administración de la regalía minera y puede autorizar a la SUNAT a ejercer las funciones asociadas a la recaudación. El monto de la regalía minera se obtiene al multiplicar el valor bruto de las ventas del concentrado conforme a la cotización de precios del mercado internacional (publicada mensualmente por el MEF) por un porcentaje que puede ser de entre 1% y 3%, dependiendo del valor de las ventas y según el esquema que establece la Ley de Regalía Minera. Es importante añadir que las regalías mineras son consideradas un costo que es deducible para los propósitos del cálculo del Impuesto a la Renta. El derecho de vigencia es el pago anual que realiza todo titular de cualquier concesión minera—sea de gran, mediana o pequeña minería o de minería artesanal—para el mantenimiento de su condición de titular sobre el área concesionada. Es un pago que realizan tanto las empresas que están produciendo como aquellas que aún no lo hacen. También existe la figura de penalidad.[30] El derecho de vigencia es recaudado y transferido por el Instituto Geológico Minero y Metalúrgico (INGEMMENT) con una periodicidad anual. El monto a pagar se calcula multiplicando el número de hectáreas que tenga el denuncio minero por la tasa que le corresponda de acuerdo a la condición del titular minero:

Condición	Derecho de vigencia	Derecho de penalidad
Régimen general	US$3 por hectárea	US$6 por hectárea
Régimen productor minero	US$1 por hectárea	US$1 por hectárea
Régimen minero artesanal	US$0,50 por hectárea	US$0,50 por hectárea

Fuente: Decreto supremo 014-92-EM, Texto único ordenado (TUO) de la Ley general de minería (1992) y sus modificatorias.

En el sector hidrocarburos también se aplican el Impuesto a la Renta, la regalías y los derechos de vigencia, cobrados una vez que comienzan las operaciones productivas. Pero las regalías en este caso son consideradas como un pago por el derecho de explorar y explotar los recursos, y convertirse en propietario de los recursos extraídos. Estas regalías son un porcentaje del valor de producción de los hidrocarburos extraídos por el contratante, calculado sobre precios internacionales. Pero igual que el caso minero, las regalías en hidrocarburos también son gastos deducibles del cálculo del Impuesto a la Renta (Cooper y Morón 2012).

Distribución y uso de la renta minera y petrolera

Aproximadamente la mitad de los aportes tributarios de las industrias extractivas en el Perú son distribuidas entre los gobiernos subnacionales. La transferencia de estos fondos, en una época de bonanza, ha transformado dramáticamente las dinámicas políticas y económicas locales. En principio, estos ingresos permiten que los gobiernos regionales y locales puedan realizar inversiones en infraestructura y programas sociales mucho mayores que en el pasado, lo cual a su vez debería incidir en la calidad de vida de la población. Sin embargo, hay una serie de factores que hacen difícil que la renta

29 Los pequeños productores mineros y los productores artesanales no están sujetos al pago de regalías.

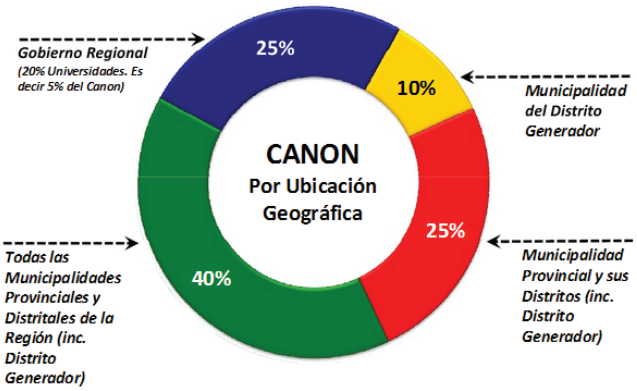
30 La penalidad es el monto que debe pagarse anualmente para mantener la vigencia de las concesiones mineras al no haberse cumplido con acreditar ante la Dirección General de Minería la producción o inversión mínima dentro de los plazos establecidos.

generada por las industrias extractivas se traduzca en desarrollo en los espacios locales donde se ejecutan los proyectos.

El canon minero

El principal mecanismo de redistribución de estas rentas es el llamado canon minero. Desde 2003, consiste en el 50% del Impuesto a la Renta pagado por las empresas mineras y que es repartido por el gobierno central (MEF), de modo que 25% corresponde al gobierno regional donde se realiza la explotación (20% del cual el gobierno regional debe transferir a las universidades públicas de la región), y el 75% restante es distribuido entre los municipios distritales y provinciales. Así, 10% corresponde a los municipios distritales donde se realiza la explotación, 25% a los municipios de la provincia y 40% a los municipios de la región.

Completa Distribución del Canon



Fuente: Contraloría General de la República, 2012

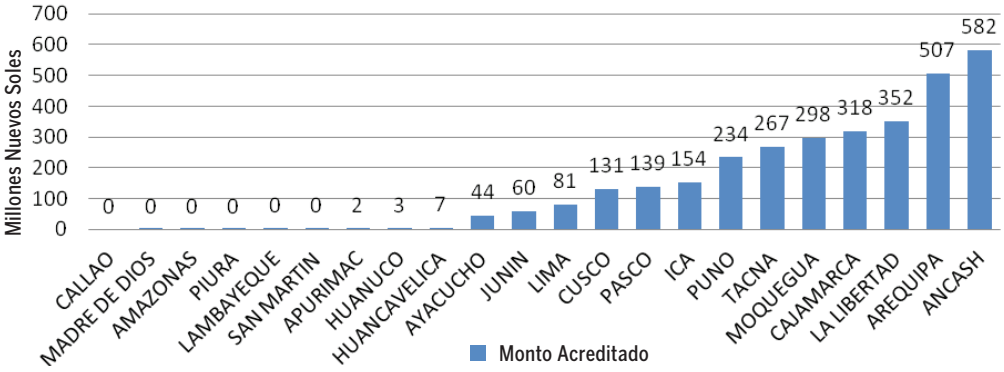
La municipalidad del distrito generador del canon minero no sólo recibe el 10% del mismo, sino que también recibe proporcionalmente asignaciones como parte de las Municipalidades Provinciales y Distritales de la Región, y de parte de la Municipalidad Provincial dentro de la cual está el distrito generador. Esto explica la gran cantidad de recursos transferidos a pequeñas municipalidades, que muchas veces no tienen las capacidades necesarias para llevar a cabo una gestión eficiente de ejecución del canon.

Los recursos del canon deben estar destinados a proyectos de inversión pública que mejoren las condiciones de vida de la población local. Desde 2007, el canon generado en un año se distribuye en una sola cuota al año siguiente a su recaudación, usualmente en junio o julio, luego de la regularización del IR. Los montos son transferidos a cuentas especiales del Banco de la Nación y los fondos transferidos no revierten al gobierno central en caso de baja ejecución.

Las regalías mineras también se reparten al nivel subnacional, de modo que 15% corresponde al gobierno regional donde se realiza la explotación, 5% a las universidades públicas de la región, 20% a las municipalidades distritales donde se explota el recurso, 20% a las municipalidades de la provincia y 40% a las municipalidades de la región.

Con el auge de precios de los principales minerales, los montos transferidos por concepto del canon y regalías han aumentado enormemente, desde S/. 184,961 en 1996 a S/.

Transferencia de canon minero a Gobierno Regionales (2011)



Fuente: MEF Portal de Transparencia Economica

2,166,293 en 2005 y S/. 5,131 millones en 2011, con un aporte total de S/. 27,600 millones en los últimos once años (Macroconsult 2012: 17). Entre los departamentos con mayores transferencias están Ancash, Arequipa, Cajamarca y La Libertad.

Estas transferencias han generado grandes retos para la gestión y ejecución de obras en todos los niveles de gobierno. Por ejemplo, en 2011 los gobiernos regionales logran ejecutar menos del 60% del total de canon recibido, y en algunos casos mucho menos (como Puno, con solo 33%). Ancash, la región que recibe el monto más grande, llegó a gastar sólo 55% de lo recibido en 2011.

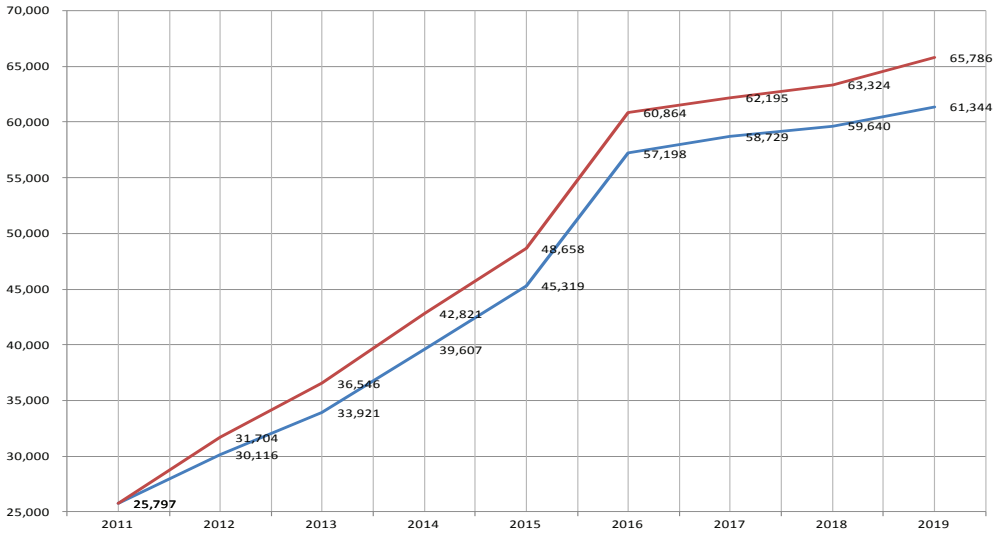
A nivel provincial y distrital la situación puede agravarse más. Por ejemplo, la Municipalidad Provincial de Espinar en Cuzco, que es la cuarta en recibir más canon de todo el país, sólo ha podido utilizar el 39% del mismo:

A nivel distrital, el municipio de Echarate, en Cuzco, también recibe más dinero por concepto gasífero, y tampoco ha podido ejecutar más que el 31% (en este caso, no minero sino de hidrocarburos). En el caso de la Municipalidad Distrital de San Marcos, en Ancash, la segunda en recibir mayor cantidad de dinero por canon en todo el país (y la primera en canon minero propiamente), sólo ha ejecutado el 50% del mismo.

Si los gobiernos subnacionales y sus economías locales tienen dificultades hoy para absorber la magnitud de recursos por concepto de canon que reciben, esta situación podría agravarse en el futuro, considerando los flujos del canon proyectados en base a la nueva Cartera de Inversiones del MINEM. Consideremos dos escenarios como los siguientes, en los que se asume por un lado que se ejecutan todos los proyectos planeados por MINEM (optimista, en rojo), y otro en el que se retrasa la ejecución de la mitad de los proyectos de dicha cartera (pesimista, en azul):

En ambos casos el valor bruto de la producción minera tiende a crecer aceleradamente.

Valor Bruto de la Producción Minera, 2011–2019
(en millones, a precios del 2011)

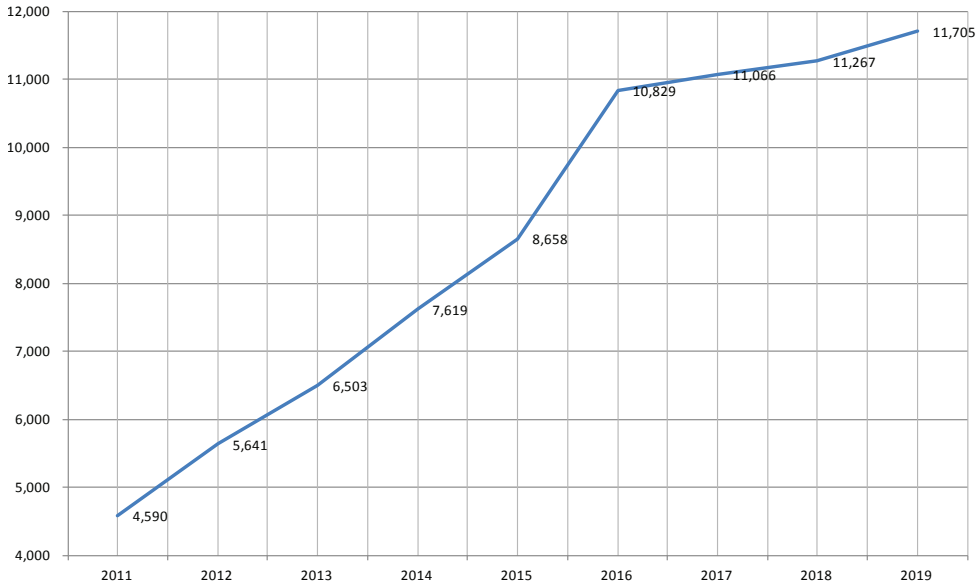


Fuente: minem. Cartera de Inversiones. Elaboración CIUP, (M. Zegarra y B. Seminario)

De tal modo, podemos proyectar un escenario "intermedio", tanto para la evolución de los ingresos recaudados como para la de los ingresos transferidos por canon y regalías, que se mantendrán en casi US$5,000 millones al año:

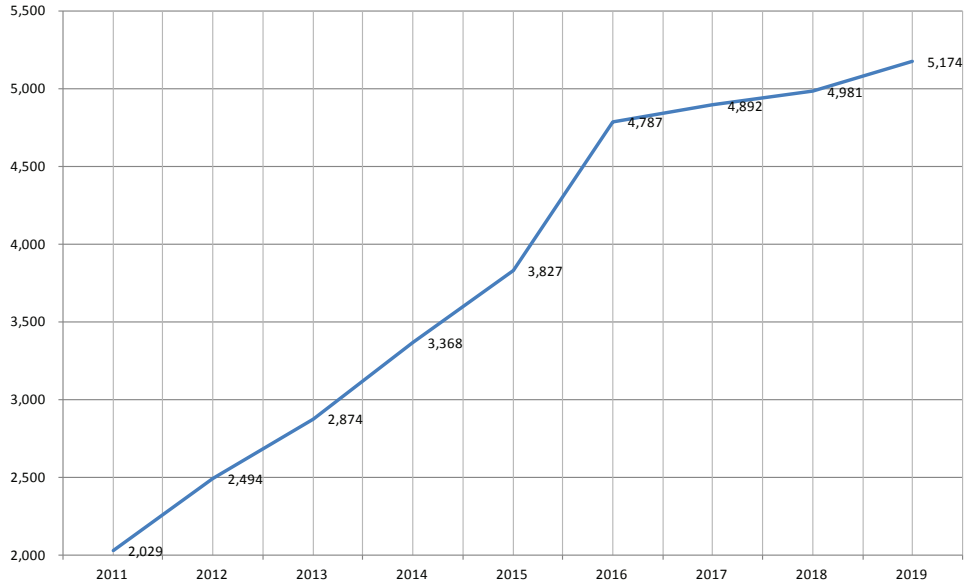
Otros recursos que benefician a las regiones mineras incluyen Fondoempleo, que se constituye a partir de los excesos generados luego de que las empresas reparten las utilidades

Proyección de los ingresos recaudados, 2011–2019
(en millones de dólares)



Fuente: minem. Cartera de Inversiones. Elaboración CIUP, Zegarra y Seminario

Proyección de los ingresos recaudados por canon y regalías, 2011–2019
(en millones de dólares)



Fuente: minem. Cartera de Inversiones. Elaboración CIUP, Zegarra y Seminario

debidas a sus trabajadores. Si una empresa al repartir utilidades lo hace por un monto mayor al límite legal (18 sueldos), el excedente va a este fondo. Estos recursos se utilizan para financiar proyectos de desarrollo en localidades mineras, buscan desarrollar competencias laborales y empresariales a través de capacitación y asistencia técnica, para generar empleo en zonas de pobreza. En 2011 fueron S/. 63 millones transferidos en nueve regiones. Desde 2005 suman S/. 408 millones para proyectos a través de concursos públicos (SNMPE: 18-19).

Uso de la renta tributaria minera

Según la Ley de Canon, los recursos que los gobiernos subnacionales reciben por concepto del canon minero no pueden ser destinados a gastos operativos o corrientes, ni para aumentar sueldos o beneficios laborales de funcionarios públicos. Deben ser utilizados exclusivamente para el financiamiento o cofinanciamiento de proyectos u obras de infraestructura de impacto regional o local. Los gobiernos regionales o locales sí pueden utilizar hasta el 20% del total en: a) elaboración de perfiles de proyectos de inversión; b) gastos de los procesos de selección de los proveedores para ejecutar los proyectos de inversión y, c) mantenimiento de obras de infraestructura.

Asimismo, los gobiernos locales donde se efectúa la actividad de explotación deberán destinar el 20% del monto que les corresponda a la inversión productiva para el desarrollo sostenible de las comunidades donde se extrae el recurso natural. Sin embargo, existe la percepción de que en algunos casos los gobiernos locales desarrollan lógicas "centralistas"; es decir, no invierten en las comunidades rurales sino priorizan obras en la capital distrital o provincial. Esta situación se refleja en el estudio de Macroconsult mencionado arriba (2012), donde encuentran que los impactos económicos se concentran mayormente en sectores urbanos y educados, exacerbando las tensiones sociales.

Por otro lado, de acuerdo con lo estipulado en la Ley de Regalía Minera, los recursos por regalías mineras recibidos por los gobiernos regionales y municipalidades serán utilizados exclusivamente para el financiamiento de proyectos de inversión productiva que articule la minería al desarrollo económico de cada región para asegurar el desarrollo sostenible de las áreas urbanas y rurales. A su vez, los recursos que reciban las universidades públicas deben ser destinados exclusivamente a la inversión en investigación científica y tecnológica que beneficie a la región. En ambos casos, sin embargo, los fondos no necesariamente han tenido este destino o no han generado los resultados esperados.

Donde hay más canon suele darse una distribución regresiva de los beneficios y haber mayores conflictos sociales.

Frente a esta situación, el investigador español Javier Arellano habla de una "maldición subnacional de los recursos naturales" (Arellano 2011). Y Claudia Viale y Carlos Monge, de Revenue Watch, han acuñado el concepto de "enfermedad chola" (variante de la holandesa), que se produce en tanto un municipio utiliza la renta minera para contratar mano de obra local bien remunerada, y la agricultura u otras actividades productivas no pueden competir con esos sueldos, por lo que baja su productividad y hay distorsión del mercado local (Viale y Monge 2012). Sin embargo, vale la pena notar que en el estudio de Macroconsult (2012), no encontraron evidencia de un efecto negativo de la minería sobre la actividad agrícola en términos de pérdida de ingresos.

Uno de los factores que distingue la "nueva minería" en el Perú del Siglo XXI es, precisamente, la apuesta a una mayor redistribución de los beneficios generados hacia las regiones y poblaciones más afectadas por la expansión física de la minería (Arellano 2011). En su momento, la fórmula actual de distribución del canon fue vista con buenos ojos tanto por las autoridades políticas como por los empresarios, quienes esperaban que este mecanismo ayudara a reducir las tensiones locales al producir beneficios económicos y obras demostrables. Sin embargo, la situación hoy es todo lo contrario: donde hay más canon tiende a darse una distribución regresiva de los beneficios y a haber mayores conflictos sociales.

Ahora es un lugar común señalar que los gobiernos subnacionales no tienen la capacidad para gastar eficientemente la renta recibida. Hay amplia evidencia que respalda este hecho, ya sean los bajos niveles de ejecución presupuestal o las obras claramente sobrevaluadas y de dudoso aporte al bienestar de la comunidad, como grandes piscinas municipales, estadios o plazas de toros en pueblos con un número reducido de habitantes. Frente a esta situación, el gobierno central, las empresas mineras y casi todas las agencias principales de cooperación

internacional que operan en el Perú han auspiciado iniciativas orientadas a fortalecer las capacidades de gestión local.[31] En algunos casos han producido mejoras significativas. Sin embargo, en muchos otros los montos transferidos son simplemente demasiado altos para ser absorbidos de manera eficaz. Además, las autoridades locales sufren una alta rotación de personal y una fuerte presión política para gastar de manera rápida y en obras muy visibles, a riesgo de enfrentar procesos de revocatoria electoral.

Ante la abundancia de recursos y los problemas de ejecución, diversos expertos consideran que sencillamente, la renta distribuida es demasiado grande para ser asumida por los gobiernos descentralizados. Las restricciones sobre el gasto impuesto por el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) y dirigidas principalmente para evitar la corrupción hacen que el problema de ejecución del gasto se incremente. En este contexto, varios plantean que sería más racional establecer nuevos mecanismos de ahorro o redistribución de los fondos no ejecutados hacia fondos de contingencia manejados por el gobierno central, obras de infraestructura prioritarias para varias regiones, y/o hacia aquellas regiones que no reciben sumas relevantes del canon. Actualmente, el MEF está evaluando estas diversas opciones. Sin embargo, cualquier intento de reducir significativamente el monto transferido a las regiones mineras genera un rechazo político de parte de estas que es muy difícil superar.

El Aporte Voluntario Minero (2007-2011)

Durante la campaña electoral de 2006 y estando en plena bonanza minera, todos los candidatos presidenciales prometían un ansiado "impuesto a las sobreganancias" mineras (o *windfall profits tax*), como respuesta a la opinión pública que consideraba que el sector minero no compartía adecuadamente los frutos de los altos precios minerales. Al ser elegido presidente, sin embargo, Alan García Pérez optó por una negociación con el gremio minero para un aporte de otra índole. Esta figura, introducida a inicios de 2007, era concebida como una contribución voluntaria, extraordinaria y temporal por parte de las empresas mineras, a través de la cual se comprometen a destinar un porcentaje de sus utilidades a fondos privados, destinados a realizar proyectos para mejorar las condiciones de vida de las poblaciones ubicadas en las áreas de influencia de sus actividades mineras.

Con el objeto de formalizar este aporte, se introdujo la figura de convenios entre las empresas y el Estado, en el marco de un llamado Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo, a cargo del Ministerio de Energía y Minas y el Ministerio de Economía y Finanzas (Decreto Supremo N° 071-2006-EM, 2007). El programa fue ejecutado directamente por las empresas mineras pero estuvo bajo la supervisión del MINEM. Participaron 39 empresas con proyectos y programas en 18 regiones, aunque el principal aportante fue Antamina, en Ancash, que ejecutó el 76% del total de fondos.

En estos convenios, las empresas mineras se comprometen a acreditar sus aportes económicos en fondos privados denominados "Fondo Minero Local" y "Fondo Minero Regional" a los cuales destinarán el 2% y 1%, respectivamente, mas de sus utilidades netas anuales, a la ejecución de iniciativas en los siguientes campos: (a) nutrición y alimentación de menores y madres gestantes; b) educación primaria y programas de apoyo educativo y de capacitación técnica; c) salud; d) fortalecimiento de capacidades de gestión pública para mejorar el uso de otros recursos como el canon y la regalía minera; e) la promoción de cadenas productivas y/o de proyectos de desarrollo sostenible; f) infraestructura básica y desarrollo, mantenimiento y reparación de vías de acceso y caminos rurales y, g) obras de impacto local o regional con uso intensivo de mano de obra no especializada de la localidad.

Aunque este programa tuvo impactos positivos en algunos casos, llegó a su fin con el cambio de gobierno en 2011. Para Pablo de la Flor, ex vicepresidente de Asuntos

31 Entre los donantes con iniciativas de fortalecimiento de capacidades locales están USAID, GIZ, el Banco Mundial, la Cooperación Española, el IDRC de Canadá, la Fundación Clinton y el ICMM.

Corporativos de Antamina, el programa fue ventajoso tanto para la industria como para el Estado, en un contexto en el que crecían los ingresos mineros y las demandas locales, y se logró que las empresas desembolsaran más recursos localmente (entrevista realizada el 13 de julio de 2012). Según la SNMPE, el programa invirtió S/. 661 millones entre 2006 y 2011, y ejecutó el 76% de los recursos comprometidos, con una parte de lo no-ejecutado pendiente en proyectos multianuales. Sin embargo, en algunas regiones los problemas de implementación fueron similares a los de los gobiernos locales. Además, el programa fue cuestionado por delegar a empresas privadas la responsabilidad de gestionar grandes fondos para programas sociales, que no es su función y que los convierte en una suerte de gobierno local paralelo.

Cambios del marco tributario con el gobierno de Ollanta Humala (2011-2012)

Una de las primeras medidas del nuevo gobierno de presidente Ollanta Humala Tasso fue una nueva negociación con representantes del gremio minero, para aumentar su aporte obligatorio al fisco mientras duran las rentas de "bonanza". Esto consistió en la aplicación de tres nuevas leyes a partir de septiembre 2011:[32]

- Ley Nº 29789 crea un Impuesto Especial a la Minería, que aumenta la carga de aquellas empresas que no tienen contratos de estabilidad. Se aplica sobre utilidades (*quarterly operating profits*) y la tasa varía entre 2% y 8%.
- Ley Nº 29790 establece el marco legal de un gravamen especial a la minería, aplicado a aquellas empresas que tienen contratos de estabilidad tributaria. Establece por lo tanto una nueva obligación tributaria a través de un acuerdo voluntario entre la empresa y el Estado. Se establece un rango de tasas entre el 4% y 13%, de las utilidades (*quarterly operating profits*).
- Ley Nº 29788 modifica la Ley 28258, o Ley de Regalía Minera, con tasas más altas (entre 1% y 12%) y cobradas sobre la base de las utilidades (quarterly operating profits).

Humala anunció que con estas modificaciones se lograría recaudar S/. 3000 millones de soles (aproximadamente US$1200 millones de dólares) adicionales de las empresas mineras. Esta cifra fue cuestionada desde varios sectores, incluyendo una red de ONG orientada a temas de transparencia presupuestal llamada Grupo Propuesta Ciudadana. Dado que parte de los pagos adicionales son regalías, que serán deducidos como gasto para fines del cálculo de la renta imponible, consideran que al final se disminuirá la recaudación total del Estado por el IR, y por consiguiente se reducirá el monto del canon minero que reciben los gobiernos regionales y municipales.[33]
Lo que sí implica esta medida es una parcial "recentralización" de la renta minera hacia el gobierno central, orientada a financiar los programas sociales de nivel nacional que está impulsando la administración Humala. Al eliminarse el Aporte Voluntario que manejaban directamente las empresas, también se refuerza el liderazgo del Estado en las políticas sociales. A su vez, reducir el nivel de gasto social directo de las empresas en sus zonas de influencia podría ser una fuente de nuevos conflictos para ellas.

32 La fuente principal para esto es Cooper y Morón 2012.

33 Ver: http://www.propuestaciudadana.org.pe/node/846865

IV. TRANSPARENCIA, CONSULTA Y PARTICIPACIÓN

Para lograr que la gestión de los recursos naturales contribuya a mejorar la calidad de vida de la población es fundamental que, tanto las autoridades públicas como las empresas, actúen con transparencia y que informen adecuadamente a la población sobre la naturaleza y los alcances de sus actividades extractivas. Asimismo, es importante que los ciudadanos no solamente sean informados, sino también consultados, especialmente cuando hay proyectos de inversión que afectarán de manera significativa sus vidas y entorno, y que participen adecuadamente en la distribución de los beneficios generados. Estos procesos—de transparencia y rendición de cuentas, derecho de consulta y participación—son relativamente nuevos en el Perú. Sin embargo, frente a la conflictividad social y política generada por la expansión de las industrias extractivas, las autoridades tienen un creciente interés (o digamos, necesidad) por mejorar su desempeño. Por lo tanto, el Perú hoy es visto por la comunidad internacional (y los países vecinos) como una suerte de laboratorio en estos temas.

Transparencia y rendición de cuentas

En el ámbito de la recaudación tributaria, el Perú se destaca a nivel internacional por su relativamente alto grado de transparencia. La propia autoridad tributaria, SUNAT, es reconocida por su profesionalismo en la tarea de recaudación, y el MEF también opera con reconocidos criterios técnicos en la distribución de estas rentas. Esta calidad y transparencia institucional en el Perú fue coronada hace poco con su designación como "País Cumplidor" de los estándares internacionales establecidos por el *Extractive Industries Transparency Initiative* (EITI), siendo el primer país de las Américas en recibir esta designación (EITI Perú 2012).[34]

El EITI es una iniciativa voluntaria, tanto para los países que se inscriben como para las empresas que participan. Consiste, en primer lugar, en demostrar que hay una conciliación de cifras entre los aportes tributarios reportados por las empresas y los recursos que el Estado ha recibido, y que no hay grandes sumas que se "pierden" o se desvían en el camino, por corrupción, ineficiencia o ambos. En el Perú, la mayoría de empresas importantes en los sectores minería y hidrocarburos participan en esta iniciativa, y los informes producidos demuestran que efectivamente, la mayoría paga lo que legalmente le corresponde pagar al fisco. No obstante, hay empresas que se resisten a que se individualice la información proporcionada en los informes publicados y difundidos entre los ciudadanos[35]. Dado que en el Perú existe el secreto tributario, las empresas deben autorizar la publicación de esta parte de la información proporcionada a la SUNAT. El reto adelante es que participan todas las empresas del sector, y que todas aceptan publicar y difundir la información tributaria correspondiente.

El Perú también es el primer país miembro del EITI que se propone ir más allá de este marco, para realizar y difundir estudios al nivel subnacional, para hacer más transparente el destino de los recursos recaudados y transferidos a los gobiernos regionales y municipales (EITI Perú 2012).

34 Ver: http://eiti.org/Peru y http://eiti.org/new-events/peru-president-says-eiti-needed-to-heal-the-wounds

35 Entre las pocas empresas importantes del sector que se han negado a participar en el proceso EITI Peru, destacan las empresas chinas, como Shougang—que domina la producción de hierro en el Perú—y CNPC/Sapet, la empresa petrolera.

En ámbitos distintos al tributario, las organizaciones de la sociedad civil que se dedican a promover la transparencia en este sector (como la red Grupo Propuesta Ciudadana y CooperAcción), consideran que la transparencia es menor que lo deseado. Por ejemplo, señalan que hace falta mayor información pública sobre los procesos de otorgamiento de concesiones, la negociación de venta de tierras y la reubicación de las poblaciones, y también sobre la elaboración de los estudios de impacto ambiental (EIA) y los procesos de consulta previamente mencionados. Pero, gracias a ellos y a los medios de comunicación comprometidos con esta labor, estos temas ya están en la agenda de debate nacional, y la tendencia en el Perú es avanzar hacia más y mejor información disponible al público.

Además de las iniciativas voluntarias, las empresas mineras y de hidrocarburos en el Perú deben cumplir con una serie de obligaciones legales de reportes de información sobre sus actividades —que corresponden a todas las empresas formales—, y también con algunas obligaciones específicamente para el sector minero. Entre las más importantes están las siguientes:

- Las empresas que cotizan en la Bolsa de Valores de Lima deben presentar anualmente una memoria a la Superintendencia del Mercado de Valores.
- También deben entregar información sobre su fuerza laboral al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, y a la recientemente creada Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral.[36]
- Los Estudios de Impacto Ambiental (EIA). Legalmente, las empresas deben compartir sus resultados en reuniones o talleres abiertos a las comunidades y grupos interesados.
- Las empresas mineras también deben presentar reportes a la entidad reguladora del sector, OSINERGMIN, sobre su producción, accidentes en el trabajo, monitoreos participativos sobre estándares ambientales, entre otros.
- Declaración Anual Consolidada (DAC). Una declaración jurada mediante la cual se informa al MINEM sobre las actividades del año anterior, incluyendo la identificación y ubicación de los derechos mineros, las inversiones realizadas y la declaración de la acreditación de la producción mínima. (Pero esta información, tal como la que se entrega a la SUNAT, es confidencial, y solo funcionarios acreditados por el MINEM pueden acceder a ella).[37]
- Reporte de Estadística Minera (ESTAMIN). Todos los titulares deben presentar mensualmente dos reportes para elaborar las encuestas estadísticas mineras: 1) reporte mensual de avances de producción, y 2) reporte de estadísticas de incidentes y accidentes. Los titulares mineros tienen como máximo 10 días pasado el fin de mes para presentar esta información.[38]
- Declaración Jurada de Inversiones Programadas y Ejecutadas durante el mes por parte de los titulares mineros, dentro de los 10 días luego del vencimiento de cada mes.[39]
- Derecho de Vigencia. Todo titular minero de una concesión minera o de beneficio está obligado a pagar anualmente al Estado

36 Ver: http://www.larepublica.pe/31-07-2012/implementacion-de-la-superintendencia-de-fiscalizacion-laboral-contaria-con-621-inspectores

37 MINEM. 2012. Declaración Anual Consolidada (DAC). Ver: http://www.minem.gob.pe/descripcion.php?idSector=1&idTitular=200&idMenu=sub157&idCateg=200 [Fecha de consulta: 2012-09-30].

38 MINEM. 2012. Reporte de Estadística Minera (ESTAMIN). Ver: http://www.minem.gob.pe/descripcion.php?idSector=1&idTitular=201&idMenu=sub157&idCateg=201 [Fecha de consulta: 2012-09-30]. Y Aviso a los titulares mineros respecto a sus Declaraciones. Ver: http://www.minem.gob.pe/descripcion.php?idSector=1&idTitular=714 [Fecha de consulta: 2012-09-30].

39 MINEM. 2012. Resolución Directoral N° 091-2009-MEM/DGM. Ver: http://www.minem.gob.pe/descripcion.php?idSector=1&idTitular=764&idMenu=sub157&idCateg=413 [Fecha de consulta: 2012-09-30].

un monto de dinero para mantener vigente su concesión.[40]

- Producción Mínima y Penalidad. La concesión minera obliga al titular a explotar los recursos mineros ubicados en el área concesionada. En consecuencia, está obligado a invertir dinero y trabajo hasta alcanzar la mínima producción de minerales que exige la Ley General de Minería. Esta obligación también existe en el caso de haber celebrado un contrato o acuerdo de explotación. La producción mínima se debe alcanzar, como máximo, al vencimiento del sexto año de la concesión o contrato de explotación. De no cumplirse la producción mínima, se pagará una leve penalidad (entre US$1 y $6 por año y hectárea) hasta alcanzar la producción mínima. Si no se paga la penalidad en dos años consecutivos, se perderá el derecho minero.[41]

Podemos concluir que el Perú ha logrado un importante nivel de transparencia en la información correspondiente al sector minero y sus relaciones con el Estado, y especialmente en el ámbito tributario. Donde la situación es más preocupante es en el nivel y las formas de comunicación de esta información con la población, y especialmente con aquellas comunidades directamente afectadas por las actividades extractivas. Ni las autoridades del gobierno central, ni los representantes de las empresas, han demostrado mucha habilidad para llegar al ciudadano "común y corriente", y explicar y dialogar con sinceridad sobre temas tan importantes como las concesiones en cartera, las rentas recibidas o por recibir, y la información ambiental que a menudo tiene un alto contenido técnico. Los retos de comunicación son especialmente importantes con las poblaciones indígenas, no solo por la lengua nativa sino por sus diversas formas de concebir la naturaleza y el entorno donde habitan. De lado de las comunidades, persisten altos niveles de desconfianza en lo que dicen y prometen los gobernantes, quienes como indicamos al inicio, no han estado históricamente del lado de la población ni han respetado los derechos ciudadanos, en el afán de promover nuevas inversiones.

El Perú es uno de los 22 países que han ratificado el Convenio Nº 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre los derechos de los pueblos indígenas y tribales.

Entonces, un gran reto del actual gobierno es lograr que la "inclusión social"—lema de campaña de Humala y su declarada prioridad—no se limite a ofrecer más inversiones y programas sociales, sino también de recuperar la confianza y el liderazgo político frente a los ciudadanos que lo han elegido.

Participación ciudadana y consulta previa

Como el caso peruano demuestra, un mayor nivel de transparencia en sí mismo no garantiza una reducción del conflicto social generado por la expansión de las actividades extractivas, o por la desigual distribución de sus beneficios. Por lo tanto, en el Perú hoy también se experimenta con dos otros temas: la consulta previa a los ciudadanos que serán directamente afectados antes de iniciar un proyecto de explotación minera o de

40 MINEM. 2012. Derecho de Vigencia. Ver: http://www.minem.gob.pe/descripcion.php?idSector=1&idTitular=339&idMenu=sub157&idCateg=261 [Fecha de consulta: 2012-09-30].

41 MINEM. 2012. Producción Mínima y Penalidad. Ver: http://www.minem.gob.pe/descripcion.php?idSector=1&idTitular=816&idMenu=sub157&idCateg=428 [Fecha de consulta: 2012-09-30].

hidrocarburos—especialmente, los pueblos indígenas y originarios—y la participación de ellos mismos en las decisiones tomadas y en la distribución de los beneficios generados.

Para las organizaciones de defensa de los derechos indígenas y del medioambiente, sin embargo, esto no es suficiente, e insisten en el derecho al consentimiento de parte de la población potencialmente afectada—no solamente la consulta. Aunque esto no ha sido aceptado por las autoridades peruanas ni de los países vecinos, en los últimos años ha sido casi imposible llevar adelante importantes proyectos de inversión minera o de hidrocarburos en el Perú cuando no hay, en la práctica, una aceptación de parte de las comunidades cercanas, algo que a menudo se califica como la "licencia social".

Mecanismos de participación ciudadana

Según un estudio hecho por el *Due Process of Law Foundation* en 2010, aproximadamente 44% de los conflictos sociales corresponden a la falta de algún proceso de consulta previa a la población (DPLF, p.13). La mayoría de estos conflictos surgen a raíz de las concesiones mineras o de hidrocarburos, sean estas en territorios habitados por poblaciones indígenas y nativas (los sujetos del Convenio 169), o por comunidades que no se consideran tales. Y aun cuando se han implementado esfuerzos de consulta o diálogo relacionados con estos proyectos, no siempre cuentan con la legitimidad y aceptación deseadas.

Según el Ministerio de Energía y Minas, los principales mecanismos de participación para actividades extractivas hasta ahora son talleres participativos, audiencias públicas, mecanismos de monitoreo y vigilancia ambiental participativa, y mesas de diálogo. Estas actividades se dan en diferentes momentos del desarrollo de los proyectos de inversión, pero todo ocurre después de que el Estado ha decidido poner el recurso en concesión. Se trata de lo siguiente:

- Como parte del proceso de otorgamiento de concesiones se requiere hacer de conocimiento público la concesión en trámite, mediante avisos en periódicos u otro tipo de difusión. La población afectada no es consultada al respeto, propiamente, pero debe ser informada.
- Una vez otorgada la concesión minera, el Estado y el titular de la concesión deben informar a la población afectada sobre los alcances del derecho otorgado, las obligaciones de los titulares, los derechos y deberes de la población involucrada, y las características de la actividad.
- En los proyectos de exploración, antes de la presentación de la Declaración de Impacto Ambiental (DIA), la empresa titular y el Estado deben promover un taller participativo en el cual pongan a disposición de la población afectada el referido estudio, siendo posible presentar observaciones al mismo.
- En los proyectos de explotación, antes y durante la elaboración del Estudio de Impacto Ambiental (EIA), es necesario organizar por lo menos un taller participativo y otro mecanismo más de participación. En esta etapa se presenta también un Plan de Participación Ciudadana en el que se especifican los mecanismos de participación que se implementarán durante la evaluación del EIA por parte de la autoridad competente (mecanismos adicionales a las audiencias públicas que son requeridas durante este proceso), y durante la ejecución del proyecto.
- Durante la ejecución del proyecto, la población debe vigilar su desarrollo, monitorear sus impactos ambientales y vigilar el cumplimiento de los compromisos derivados de los estudios socioambientales. Se promueve la formación de un Comité de Monitoreo y Vigilancia Ambiental Participativo.
- En la etapa del cierre de minas se difunde el Plan de Cierre de minas para darlo a conocer y recibir observaciones.

La principal obligación de la participación ciudadana que ha operado en el Perú hasta ahora, entonces, está asociada a la elaboración y aprobación de los EIA. Asimismo, el Regla-

mento de Participación Ciudadana para el sector minero, aprobado por DS 028-2008-EM y la Resolución Ministerial No. 304-2008-MEM/DM, definen la participación como aquel mecanismo que consiste en "promover de manera organizada, la participación de la población involucrada para el acceso y la generación de información relacionada a los aspectos ambientales de las actividades de explotación minera, luego de aprobados los EIA a través del seguimiento y vigilancia del cumplimiento del titular minero" (SNP ME 2012: 97).

Es evidente por qué hay cuestionamientos en cuanto a la efectividad de estos mecanismos, dadas las asimetrías de poder y habilidades entre las partes y la poca o nula posibilidad de que los ciudadanos participen antes de que el Ministerio de Energía y Minas decida poner un proyecto en concesión. También se cuestiona la transparencia y completitud de la información difundida en los talleres, y la capacidad de los actores afectados de comprender la naturaleza de la actividad minera y sus impactos ambientales. Asimismo, se cuestiona la definición, a menudo parcial, de quienes son los actores afectados. Al afectarse una cuenca, por ejemplo, la población perjudicada sería aquella ubicada aguas arriba y aguas abajo de la cuenca, y no solo la población del área de afectación inmediata.

Por último, se cuestiona la capacidad real de los pobladores más afectados para tomar decisiones sobre la base de esta información. Esto último tiene que ver con el hecho de que la participación ciudadana no otorga a la población afectada el derecho de consentimiento o veto a las actividades extractivas o a las decisiones tomadas por las autoridades.

Consulta previa a las poblaciones indígenas

De forma complementaria a estos mecanismos de participación ya establecidos por ley, el Perú hoy está en proceso de implementación de la Ley de Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios, al amparo del Convenio 169 de la OIT. El Perú es uno de los 22 países que han ratificado el Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre los derechos de los pueblos indígenas y tribales, desde el 2 de febrero de 1994, y su vigencia se ha ratificado en diversas sentencias del Tribunal Constitucional.[42] Dicho convenio incluye el derecho de estos pueblos, a ser consultados por el Estado sobre cualquier iniciativa o política que afectaría su vida y entorno, antes de la ejecución de la misma. Sin embargo, este derecho no fue traducido a la legislación nacional ni aplicado en la práctica hasta 2011.

Aunque el Perú ratificó el mencionado convenio en 1994, el esfuerzo por reconocer e implementar los derechos incluidos no se inició sino hasta el trágico enfrentamiento entre manifestantes nativos y policías en la ciudad de Bagua en 2009, que dejó un saldo de 24 policías y nueve civiles muertos, entre nativos y mestizos de la zona. El enfrentamiento se produjo luego de que las comunidades nativas habían protestado durante meses contra decretos que cambiaban ciertos aspectos de las reglas de juego para el aprovechamiento de recursos naturales, pero sin consulta previa con ellos.

Motivado por Bagua, en 2010 el Congreso de la República aprobó una primera versión de la mencionada ley, entendida como el ordenamiento jurídico nacional para cumplir con la ratificación del Convenio 169. Sin embargo, esto fue observado por el presidente García quien se negó a promulgar la medida. Fue el nuevo mandatario, Ollanta Humala, quien promulgó la norma en septiembre de 2011, en la misma ciudad de Bagua, y durante 2012 se elaboró el reglamento necesario para su implementación y se iniciaron diversas actividades fundamentales para hacerlo.

Un informe reciente de la *Due Process of Law Foundation* (DPLF), señala una serie

42 Portal web de la OIT.
Ver: http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11300:0::NO::P11300_INSTRUMENT_ID:312314

de factores que podrían obstaculizar la implementación de este derecho a la consulta previa para los pueblos indígenas en el Perú (DPLF 2010: 13-14) y efectivamente, el proceso enfrenta muchos retos. Entre ellos están la pobreza y el bajo nivel educativo de las comunidades indígenas y nativas, la fragmentación de sus organizaciones, la falta de reconocimiento legal de parte de ellas, el atraso del proceso de titulación de tierras indígenas y su falta de demarcación legal. Como problema más de fondo está la falta de consenso o criterio oficial uniforme sobre quiénes son los pueblos indígenas en el Perú y quiénes deben estar comprendidos bajo la protección del Convenio 169. Asimismo, el hecho de que la consulta no es vinculante es un punto conflictivo, pues hay organizaciones étnicas y ONG que abogan por una postura más extrema del derecho al consentimiento.

Lo que obra a favor de este proceso en el Perú hoy, en primer lugar, es la voluntad política del nuevo Gobierno y de su bancada en el Congreso, aun cuando se han dividido sobre la importancia en sí de las inversiones mineras y otros proyectos de inversión en zonas de población indígena. También es importante el fuerte interés de las mismas organizaciones indígenas, que históricamente han sido débiles y divididas políticamente. Otro factor que pesa es la atención mundial que Perú recibe como una potencia minera que intenta poner en práctica estos mecanismos.

Hoy el Ministerio de Cultura tiene la responsabilidad de determinar quiénes son los pueblos indígenas y tribales que serán sujetos de esta ley, a través de un Viceministerio de Interculturalidad. En el Perú no existe un registro único de los pueblos indígenas, y las bases de datos estatales son limitadas y variadas. Desde 1940, los censos de población solamente preguntan sobre lengua materna, la cual ha sido el principal criterio utilizado hasta ahora para este concepto,[43] pero el Convenio 169 también implica tradiciones culturales compartidas, formas de vida comunitaria o colectiva, entre otros. Las mismas organizaciones indígenas y nativas son dispersas en el Perú, y de las cinco principales agrupaciones al nivel nacional que pretenden representar poblaciones indígenas—CONACAMI, AIDESEP, ONAMIAP, CCP y CAN—la primera agrupa comunidades afectadas por la minería (indígenas o no), y las últimas dos están organizadas en base a criterios de clase (campesinos y agricultores) antes que de etnicidad o cultura. No obstante, las cinco han estado vigilando de cerca el proceso de implementación de la Ley, en algunos casos con fuertes críticas.

Un problema más de fondo está la faltade consenso sobre quiénes deben estar comprendidos bajo la protección del Convenio 169.

Además de definir quiénes son las poblaciones que deben ser consultadas bajo la Ley, el Viceministerio de Interculturalidad debe reclutar y capacitar intérpretes culturales, y preparar procedimientos para llevar a cabo los procesos mismos, para que respeten no solamente las lenguas nativas sino sus diversas tradiciones culturales.

Por el lado de las empresas mineras, hay incertidumbre y ansiedad por saber si les corresponde o no esperar un proceso de Consulta Previa entre el Estado y la población, y si esto retrasará o pondrá en riesgo su inversión. Sin embargo, para algunos inversionistas, la reglamentación del proceso es bienvenida pues implica que el Estado

43 El Ministerio de Cultura, junto con el INEI y diversas otras entidades públicas se están preparando para el próximo Censo Nacional de Población de 2017, que debe incluir por primera vez en mucho tiempo preguntas asociadas a la identidad étnica, racial y cultural de los peruanos. Pero el proceso de consulta no puede esperar.

asume mayor responsabilidad para dialogar con los ciudadanos y buscar consenso sobre las prioridades de desarrollo y el papel de la minería en ellos.

Entonces, la implementación de la Consulta Previa bajo el marco del Convenio 169 representa un paso importante hacia la promoción de la interculturalidad en las políticas públicas en el Perú, en la medida en que se formaliza un mecanismo que permite la inclusión de la población indígena en la toma de decisiones sobre proyectos o iniciativas que los afectan directamente.

Es preciso señalar, sin embargo, que la ley se limita a la afectación de los derechos colectivos de los pueblos indígenas y nativos. En el caso de las diversas comunidades afectadas por proyectos mineros y petroleros en su entorno, es discutible cuáles de ellas deban ser consideradas "indígenas" y, por lo tanto, sujetos de la ley, y en varios casos emblemáticos es probable que no lo sean. En este contexto, aún falta reforzar los mecanismos generales de información, consulta y participación de todos los ciudadanos, antes de la puesta en concesión de un recurso y durante el proceso de desarrollo del proyecto. Los mecanismos que actualmente existen no pasan de ser un requisito formal en los procesos de evaluación de impacto ambiental. La participación debe dotarse de mayor contenido y superar sus características de trámite formal para que sea un mecanismo exitoso que fomente la inclusión social.

V. CONCLUSIONES GENERALES

Comenzamos este informe observando la enorme importancia de la expansión minera que ocurre en el Perú y el resto de nuestra región desde inicios de los años noventa, y de manera intensificada en la última década. Y nos preguntamos si los beneficios de esta nueva bonanza serán mejor utilizados que en épocas anteriores para lograr un desarrollo mas equitativo y sostenible, y para evitar los efectos negativos de nuestra alta dependencia en la extracción y exportación de recursos naturales no renovables.

Una revisión del caso peruano hoy sugiere una respuesta ambigua. Por un lado, la tentación a la acelerada explotación de los minerales ha sido irresistible para todos los gobiernos recientes, con el afán de aprovechar la demanda mundial y asegurar una abundante recaudación fiscal. Por ello, la lógica "extractivista" tiende a predominar sobre las voces que aconsejan mayor cautela y un cambio de modelo que priorice más el desarrollo de otros sectores económicos. Asimismo, aunque el Perú hoy tiene un manejo macroeconómico responsable y de buen nivel técnico, hay preocupación por el creciente peso de la minería en la economía y en los ingresos fiscales, dada la volatilidad del mercado externo. Sigue siendo difícil para las autoridades ampliar la base tributaria a través de una mayor formalización y recaudación de otros sectores.

Aunque el Perú hoy tiene un manejo macroeconómico responsable, hay preocupación por el creciente peso de la minería en la economía.

Sin embargo, el nuevo panorama global ha ayudado a empoderar aquellas voces alternativas, y esto ha resultado en mejores estándares de transparencia y responsabilidad ambiental y social para las empresas, y también para el Estado. Hoy son legítimos los discursos que exigen mayor rendición de cuentas por los recursos recaudados, y los que valorizan a la naturaleza y a los derechos humanos, especialmente los derechos de las poblaciones más vulnerables. En el Perú hoy existe una legislación de avanzada en estos campos—por ejemplo, en tributación y transparencia, regulación ambiental, y consulta previa—aunque este informe señala aspectos en los que la implementación de la misma deja mucho que desear.

Las nuevas tendencias internacionales mencionadas al inicio de este informe han tenido un impacto innegable en las realidades locales, incluyendo los cuatro casos analizados (en Anexos 1 a 4). Desde el "arbitraje" realizado por la Ombudsman de Oxfam en el caso de Tintaya, hasta las exigencias ambientales y sociales del BID en el caso Camisea, el profesionalismo de las inversiones sociales de Antamina y el compromiso de Chinalco para dar una nueva imagen a las inversiones chinas. En todos estos casos, las alianzas y presiones transnacionales han sido relevantes para incentivar mejores prácticas en las industrias extractivas. Sin embargo, no siempre las agendas internacionales coinciden con las locales, como también hemos visto en el caso de Camisea y la población nativa.

No obstante lo anterior, el caso peruano también demuestra que la expansión minera trae problemas que no necesariamente se resuelven con las mejoras prácticas empresariales. En los casos estudiados aquí y muchos otros, vemos aspectos de lo que Arellano llama la "maldición subnacional", y Viale y Monge denominan la "enfermedad chola": abundan-

cia de recursos fiscales que las autoridades no logran invertir de manera ineficaz, tendencia al clientelismo y la corrupción, aumento de desigualdades, descuido o declive de otras actividades productivas (cuando existen), nuevos conflictos sociales. Asimismo, observamos una alta rotación de las autoridades políticas en las localidades donde se producen actividades extractivas, con presiones que deben enfrentar para evitar procesos de revocatoria y cumplir sus promesas electorales.

Si bien estas son tendencias generales—nuevas alianzas y estándares internacionales, pero también nuevos problemas económicos y sociales—quizás lo que más salta a la vista en el caso peruano es la diversidad de contextos locales. Las regiones y los distritos donde hay expansión minera, por ejemplo, varían bastante en sus respuestas a este fenómeno, y en los intereses asociados a ello. En algunas regiones del norte del país, por ejemplo, no hay una larga tradición minera y más bien hay fuerte resistencia a las nuevas concesiones, basada en preocupación por los impactos sociales y ambientales. En zonas del Centro y Sur, en cambio, existen actividades mineras hace muchos años, y las poblaciones han desarrollado formas de convivencia y negociación con ellas.

Los casos analizados también demuestran las maneras heterogéneas en que las tendencias internacionales se convierten en recursos, o constricciones, para la acción colectiva de la sociedad civil, y condicionan el accionar de las empresas y las autoridades estatales. Así, vemos cómo en el caso de Tintaya, la empresa se ve obligada a negociar con una sociedad civil organizada y politizada, y que logra articularse con actores externos en busca de apoyo para emprender las negociaciones con una gran empresa transnacional. Los pobladores consiguen que se emprendan monitoreos participativos con la empresa y el Estado, plantean y replantean convenios con la empresa, se movilizan en huelgas y paros que ponen en cuestión la autoridad del gobierno nacional, entre otros. En el otro extremo, tenemos algunas de las poblaciones en la zona de influencia de Antamina que no tienen la misma capacidad organizativa y que se relacionan más con la empresa como si esta fuera una beneficencia.

Abundancia de recursos que las autoridades no invierten de manera eficaz, tendencia a la corrupción, aumento de desigualdades, descuido de otras actividades productivas.

Es necesario aquí resaltar otro punto, relacionado con lo anterior: el contexto de democracia política en el que se vive este nuevo boom minero, que no ha sido acompañado de un desarrollo de la institucionalidad política nacional, sino todo lo contrario. No hay partidos políticos con bases nacionales sólidas y capaces de representar las demandas de las diversas poblaciones y grupos de interés involucrados en actividades extractivas. Tampoco hay claridad programática en los partidos y sus bancadas parlamentarias frente al rol de la minería en el desarrollo, y cómo evitar o gestionar los conflictos que surgen. Las dificultades presentadas para la implementación de la Ley de Consulta Previa también reflejan la debilidad y fragmentación de las organizaciones representativas de los pueblos indígenas y su falta de presencia en la política nacional.

Entonces, si bien esta nueva fase de expansión minera ocurre en un contexto de democracia, tanto la dependencia del Estado en las rentas mineras, como la debilidad y fragmentación de las organizaciones sociales y políticas, han limitado la posibilidad de tener un debate realmente nacional y legítimo sobre el rol de las industrias extractivas en el desarrollo del país, y de lograr un mayor nivel de consenso nacional.

De cualquier modo, vemos que las relaciones entre empresas, Estado y poblaciones locales, y sus consecuencias políticas, económicas y culturales, no se producen de manera homogénea en el país; por el contrario, su dinámica y evolución dependen de una serie de

factores relacionados de distintas maneras y que intentamos aquí esbozar. Entre los más importantes están la historia sociopolítica y económica local, la densidad del tejido social y el desarrollo de la institucionalidad política formal.

A modo de conclusión queremos señalar algunos vacíos en nuestra comprensión de la dinámica de las industrias extractivas y el desarrollo en el Perú, los cuales ameritan ser incluidos en una agenda de investigación posterior. Estos incluyen actores que son prácticamente ausentes en la bibliografía reciente sobre estos temas, otros que aparecen pero son poco comprendidos.

En primer lugar, y aunque parezca incongruente, hace falta prestar más atención a las mismas empresas mineras, sus lógicas internas y sus relaciones con otros actores. La mayoría de la investigación sobre minería y desarrollo en el Perú tiene como punto de partida la economía, la sociedad o los conflictos sociales. Aunque los autores mencionan constantemente a las empresas, a menudo estas figuran como estereotipos mirados desde afuera, o como el "sector minero", así como un bloque homogéneo. Pero rara vez los investigadores sociales de la presente generación examinan las empresas desde adentro o toman en cuenta su perspectiva.

Sin embargo, de los cuatro casos analizados aquí y otros, es evidente que las empresas mineras que operan en este país varían entre sí, tienen lógicas e incentivos distintos (según su origen, tamaño, estructura de propiedad u otros factores) y, de hecho, tienen grandes problemas para actuar de manera coherente como "sector" o "bloque". En el mismo gremio, las relaciones entre empresas de diferente tipo y origen, es una incógnita, y es probable que algunas de las de mayor peso económico no tengan una participación tan activa. A nivel subnacional, llama la atención que, aun cuando hay diversas empresas operando en la misma región, ha sido difícil que coordinen sus acciones, pues cada una está más enfocada en el "*branding*" de su propia acción social, perdiendo oportunidades para lograr un mayor impacto social y político.

Aun cuando hay diversas empresas operando en la misma región, ha sido dificíl que coordinen sus acciones.

De tal modo, la supuesta "lógica del gran capital" que solo busca expandirse a toda costa, debe ser analizada con mayor detalle y a la luz de preguntas de investigación concretas. Un tema asociado a esto, y que también se ha explorado parcialmente en este informe, es el de los trabajadores mineros, sus orígenes y relaciones con las comunidades cercanas a las empresas, y las relaciones laborales y sindicales. Estos temas de investigación bastante popular en décadas pasadas, deben ser retomados para comprender las dinámicas al interior de este sector en expansión.

En segundo lugar, el Estado también es un "actor" considerado fundamental, pero a la vez poco estudiado. Abundan estudios que delinean las debilidades del Estado, o concluyen que el Estado es el problema y debería cambiar. Diversos analistas también hablan de la "captura" del Estado por parte de las empresas mineras o el gran capital. Pero prácticamente no existen estudios sobre el Estado mismo, que intenten rastrear esta supuesta "captura", por ejemplo, o analizar cómo funcionan instituciones tan importantes y distintas entre sí como el Ministerio de Energía y Minas, el Congreso de la República o la Defensoría del Pueblo. Acá predomina también una mirada estereotipada del Estado como un ente monolítico que siempre se relaciona con las poblaciones del mismo modo. Incluso, los estudios subnacionales tienden a enfatizar la gestión del canon minero antes de la dinámica política e institucional de los municipios y gobiernos regionales.

Un tercer actor virtualmente ausente en la literatura sobre las actiovidades extractivas en el Perú son las ONG nacionales y transnacionales que tienen una activa participación en la asesoría o acompañamiento de comunidades locales, y en protestas contra la expansión extractiva. Los analistas asociados a las mismas ONG no suelen analizar su propia

actuación, mientras ésta es satanizada por autoridades políticas y empresarios que niegan el derecho de estas organizaciones de actuar o comprenden poco el rol de la sociedad civil. En casos como Tintaya y Camisea, por ejemplo, las ONG y sus aliados internacionales han jugado papeles fundamentales, aunque diferentes entre sí. En este sentido, es pertinente analizar las posibles tensiones que pueden surgir del (des) encuentro entre las agendas locales (de las poblaciones directamente afectadas por la expansión de las industrias extractivas) y las diversas agendas transnacionales.

Relacionado con lo anterior, también está pendiente analizar el papel que juegan —y que podrían jugar—las diversas fundaciones y agencias de cooperación internacional que operan en el Perú, muchas de las cuales tienen a las "industrias extractivas" entre sus prioridades para las donaciones y actividades de intercambio. Tal es el caso de la cooperación oficial canadiense, australiana y estadounidense, cuyas empresas de origen tienen una fuerte presencia en el Perú. Asimismo, las fundaciones privadas como Ford, Open Society, Avina y Clinton tienen en sus agendas los retos de la minería para el desarrollo y la inclusión social.

Finalmente, podemos decir que existen en el Perú de hoy "mejores prácticas" en las industrias extractivas, y también en el Estado, si comparamos con épocas de bonanza anteriores. Hay mayor transparencia y acceso a la información, mayores exigencias sobre la conducta empresarial, y legislación que alcanza estándares mundiales en material ambiental, social y de derechos humanos. Estos avances responden a una variedad de factores, y sobre todo de relaciones, entre actores que no pueden ser vistos aisladamente: el Estado, las empresas, las ONG nacionales y transnacionales, las autoridades locales, y los ciudadanos que las eligen y que conviven con las actividades extractivas. Está aún por verse si estas prácticas, en su conjunto, ayudarán a evitar los impactos negativos de la dependencia económica y la contaminación ambiental, y si el Perú podrá aprovechar mejor los ingresos generados y reducir la exclusión social.

V. ESTUDIOS DE CASO

Caso Compañía Minera Antamina S.A.

Introducción

La Región Ancash es una de las más ricas del Perú, debido a su diversidad geográfica (incluye mar, Costa y Sierra, con enormes montañas y glaciales), su patrimonio arqueológico y su riqueza mineral. La minería hoy es la principal actividad económica de la región, pues aporta el 26% del PBI regional y el 16% de la minería del país, lo cual ha convertido a Ancash en la tercera economía del Perú después de Lima y Arequipa, a pesar de tener menos del 4% de la población nacional (1.65 millones de habitantes). Desde fines de los años noventa, empresas transnacionales como BHP Billiton, Barrick y Xstrata han desarrollado grandes proyectos mineros en la región, y también operan una diversidad de pequeñas y medianas minas. Pero la empresa que más impacto ha tenido en Ancash, y también al nivel nacional, es la Compañía Minera Antamina.

Compañía Minera Antamina S.A. ("Antamina" o CMA) es una empresa incorporada en el Perú en 1996, y representa un *joint venture* entre cuatro empresas multinacionales: BHP Billiton (33.75%), Xstrata (33.75%), Teck (22.5%) y Mitsubishi (10%)[1]. Xstrata se incorporó en 2006. Antamina desarrolla un megaproyecto minero polimetálico de tajo abierto que produce concentrados de cobre y zinc, principalmente, y concentrados de plata, plomo, bismuto y molibdeno en menor escala. El proyecto se ubica en los Andes norcentrales del Perú, en el distrito de San Marcos, provincia de Huari, departamento de Ancash, a aproximadamente 200 kilómetros al sureste de Huaraz (capital departamental) y 430 kilómetros al noreste de Lima (capital nacional), en una altitud que oscila entre los 4200 y 4700 metros sobre el nivel del mar (GRADE 2000:31). El proyecto incluye la mina, una planta concentradora y un puerto propio, llamado Punta Lobitos, localizado en la provincia costera de Huarmey, además de un mineroducto que une la mina con el puerto para facilitar la exportación de los concentrados.

Antamina es considerada dentro y fuera del país como un caso emblemático de buenas prácticas en las industrias extractivas. La compañía es reconocida por la escala y el impacto de sus inversiones sociales voluntarias, y por ser participante activa en el *Extractive Industries Transparency Initiative* (EITI) y otros foros orientados a promover una "Nueva Minería" que cumple altos estándares de manejo ambiental y social.

Para la elaboración de este informe, en julio 2012 se realizó una visita de campo a la mina y su zona de influencia, y entrevistas con funcionarios y expertos en la ciudad de Lima.

A. Breve historia

El proyecto Antamina fue privatizado por el Estado peruano en 1996, y entre ese año y 1998 se produjeron las actividades de exploración. En 1998 empezó la construcción, que duró hasta 2001. Desde 2002 se inició la fase de explotación, y 2029 es la fecha estimada de cierre. La inversión inicial fue de aproximadamente US$2,300 millones, que incluyó la construcción de una presa de relaves, la planta concentradora, la carretera, el mineroducto, el puerto, el campamento y la maquinaria. Entre los años 2009 y 2010 se produjo una

1 Ver historia: http://www.antamina.com/en/content.php?336/quienes_somos/antamina_milestones.html

ampliación que supuso una inversión adicional de US$ 1,288 millones. En 2011 produjo 334,000 toneladas de cobre y 235,000 toneladas de zinc. En abril de 2012, Antamina alcanzó la producción de 20 millones de toneladas de cobre y zinc, lo cual marcó un hito para la compañía.

En los primeros tres años de operación, Antamina logró recuperar su inversión inicial de US$2,200 millones, y de allí se ha convertido en la empresa minera de mayor peso en la economía nacional, y uno de los principales contribuyentes al fisco peruano. Según sus propias fuentes, en 2010 tuvo ingresos netos de US$2,819 millones, y entre 2006 y 2012 aportó S/. 13,700 millones al Estado y S/. 7,617 millones a la Región Ancash, constituyendo el 80% del total de canon minero en esta región (Morel Bossio 2012).[2] Según la publicación Ranking Minero, las ventas de Antamina en 2011 eran de US$3,384 millones, y el Grupo Propuesta Ciudadana estima sus utilidades netas en 2011 en aproximadamente S/. 4,151 millones[3]. Según la empresa, 67% de sus ventas de minerales van para compradores con contratos de largo plazo, aunque estos terminen en 2014. El 34% del cobre y 22% del zinc producido por la empresa va a China, seguidos por Alemania y Japón (Antamina 2012).

En el diseño original del proyecto, el transporte del mineral se haría por una carretera que atravesaría el Parque Nacional Huascarán. Esto recibió críticas y protestas por parte de organizaciones de ambientalistas locales e internacionales, por los posibles daños que implicaba para el parque, y luego de un proceso de difícil deliberación, la compañía optó por invertir cuatro veces lo planificado para construir el mineroducto de 300 km a la costa. Esta historia, que generó bastante aprecio para la empresa a nivel internacional, está plasmada en un estudio de caso de *Harvard Business School* que ha sido un *best seller* en español, y también en varios estudios académicos (Portocarrero et al: 2007; Sanborn et al: 2007).

Aspectos físicos y operativos

La mina, de tajo abierto, está diseñada en bancos o andenes. Tiene 3.4 km. de largo, 2 km. de ancho y 700 metros de profundidad. La operación mueve 400,000 toneladas diarias. En términos generales, de 3 kilogramos removidos, uno tiene mineral, y de ese kilogramo se aprovecha entre el 1% y 4%. Esto supone que entre 100,000 y 138,000 toneladas diarias de mina van a la planta concentradora, con ley de 1% a 4%. Esto arroja entre 4,000 y 6,000 toneladas diarias de concentrados, que tardan aproximadamente 45 horas para llegar a Huarmey.

Cada pala mueve entre 80 y 120 toneladas por movida, y cada uno de los molinos mueve 3500 toneladas por hora. Por cada kilo se utiliza un litro de agua. Aproximadamente 99% de los kilos removidos son relave, y el 99% de agua regresa a la presa, mientras que el 1% va por el mineroducto. La operación funciona con electricidad comprada a la Empresa de Generación Eléctrica de Lima S.A. (EDEGEL), con un gasto aproximado de un millón de dólares al mes en electricidad. El consumo es tal que los funcionarios afirman que tan solo las dos palas que remueven material podrían consumir más electricidad que la ciudad de Huaraz, o cuando para un molino de la planta concentradora y deben reiniciarlo, deben coordinar con EDEGEL las cuestiones técnicas para que no paralice el sistema eléctrico en grandes ciudades de la costa.

La presa de relaves es una laguna artificial impermeable con 280 metros de alto y 500 metros de largo, que se alimenta de las quebradas y escorrentías de la zona, que a su vez originan el río Ayash (tributario del Pushka, luego Mosna, Marañón, Amazonas). Una porción del agua de las quebradas es canalizada para que llegue a las comunidades de la zona;

2 Ricardo Morel Bossio, Compañía Minera Antamina S.A., presentación al Grupo de Diálogo Áncash, 10/9/2012. Ver también http://www.ipsnews.net/2010/02/peru-mining-cos-making-a-mint-tax-free/

3 Ver: http://issuu.com/tincito6/docs/exportacion_inversiones_mineras; Grupo Propuesta Ciudadana. 2012. Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo 2006 – 2011. Aporte Voluntario en Áncash. Fondo Minero Antamina. Ver: http://www.propuestaciudadana.org.pe/sites/default/files/publicaciones/archivos/Ancash-antamina.pdf [Fecha de consulta: 2013-01-05]

170 litros por segundo todo el año, destinadas al riego. El agua que usa la planta de concentrados que no se va por el mineroducto es reutilizada. Es un sistema complejo que, según la minera, costó US$70 millones construir. Ya en la costa, el agua se filtra y procesa en Huarmey, y se reutiliza en regar un bosque de 170 hectáreas.

De acuerdo con Antamina, la empresa empleaba 2,810 personas en 2012, y sólo 16 de ellos no son de nacionalidad peruana (Morel Bossio 2012). Un obrero de la empresa recibe un sueldo por encima del promedio del sector, además de participar en el reparto de utilidades obligado por ley[4]. Debemos recordar que en este caso no son obreros manuales de socavón, sino trabajadores calificados que manejan equipos de alta tecnología para minas de tajo abierto. Debido a la misma expansión del sector en los últimos años, la demanda para estos trabajadores es alta en el país y las empresas deben pagar sueldos y beneficios premium para mantenerles (ver Irwin y Gallagher 2012: 14). En la mina trabajan 10 x 10 días, en turnos de 12 horas, de 7 a 7 (mañana o noche); es decir, trabajan 180 días al año. Los supervisores trabajan 8 x 6 días, y los administrativos 4 x 3 días.

Según nuestros entrevistados, el 80% de los trabajadores está sindicalizado, ya sea en el sindicato de la mina o el sindicato de mantenimiento.

Según nuestros entrevistados, el 80% de los trabajadores está sindicalizado, ya sea en el sindicato de la mina o el sindicato de mantenimiento, algo que no parece ser usual en la industria minera peruana (ver sección II, régimen laboral). Sin embargo, según un reciente estudio comparativo, el 66% del total de trabajadores en Antamina sería contratado a través de servicios de subcontratación, sin plenos beneficios laborales. Según la empresa, esto no implica que asumen funciones centrales en la minera, sino es porque CMA provee más servicios para sus empleados (ibid: 15).[5]

Un operador de la Planta Concentradora entrevistado para este trabajo afirma que las condiciones laborales en la empresa son buenas, principalmente por los salarios pero también porque el reparto de utilidades es de 18 sueldos, el tope más alto por ley. Afirma además que el ambiente de trabajo, habitación y transporte son aceptables, y hay detalles valorados como que "les dan el rancho caliente". Cuenta además que trabajar en Antamina obliga a no consumir alcohol, ya que hay controles en el ingreso y no hay tolerancia con quienes arrojan positivo en alcohol o drogas, quienes son despedidos inmediatamente. En este contexto, el trabajador afirma que "no toma para no arriesgar su trabajo".

Antamina ha construido una urbanización propia adyacente a la ciudad de Huaraz: El Pinar. Aquí actualmente viven 280 familias, de las cuales sólo tres son familias extranjeras. Al inicio había más extranjeros, en el periodo de instalación de la mina, hasta el año 2003 aproximadamente, pero esta situación se ha revertido.

B. Aportes tributarios - nacionales y regionales

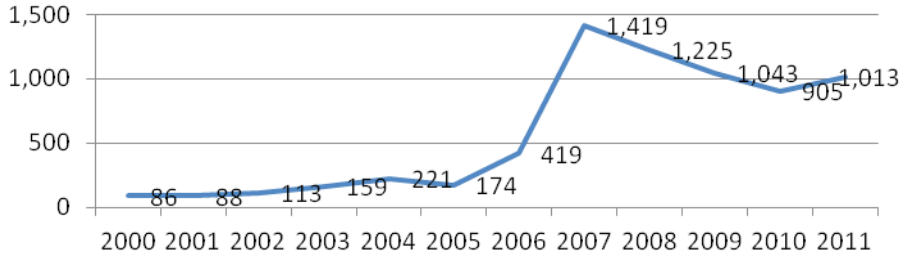
Antamina tiene un contrato de estabilidad tributaria que vence en 2016. Según la empresa (Chahuan 2012), en 2011 su tasa impositiva efectiva fue 39.35%, incluyendo el impuesto a la renta (30%), el obligatorio reparto de utilidades y el aporte voluntario de 3.5% (que venció en 2011 pero será reemplazado por las nuevas medidas tributarias de la administración Humala, mencionadas arriba).

4 En 2012, según fuentes de la empresa, el sueldo del obrero en Antamina variaba entre 2,000 y 4,500 soles mensuales, dependiendo de su capacitación y función.

5 Amos Irwin y Kevin P. Gallagher, Chinese Investment in Peru: A Comparative Analysis, The Working Group on Development and Environment in the Americas, Tufts University, Discussion Paper 34, December 2012.

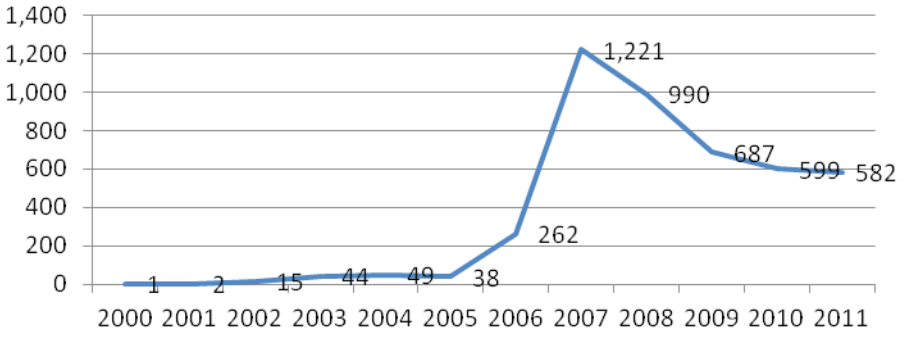
Como señalamos en el presente informe, Ancash ha sido uno de los principales contribuyentes al fisco peruano desde 2006, cuando comenzó a generar ingresos netos y pagar impuesto a la renta. Gracias principalmente a Antamina, Ancash también se ha convertido en la principal región receptora de ingresos por canon minero.

Transferencias públicas a la Región Áncash
(millones de nuevos soles)



Fuente: mef – Portal de Transparencia Económica http://ofi.mef.gob.pe/transferencias/gl/default_hist.aspx [Fecha de consulta: 2012-09-24]. Elaboración propia.

Evolución del canon minero
(millones de nuevos soles)



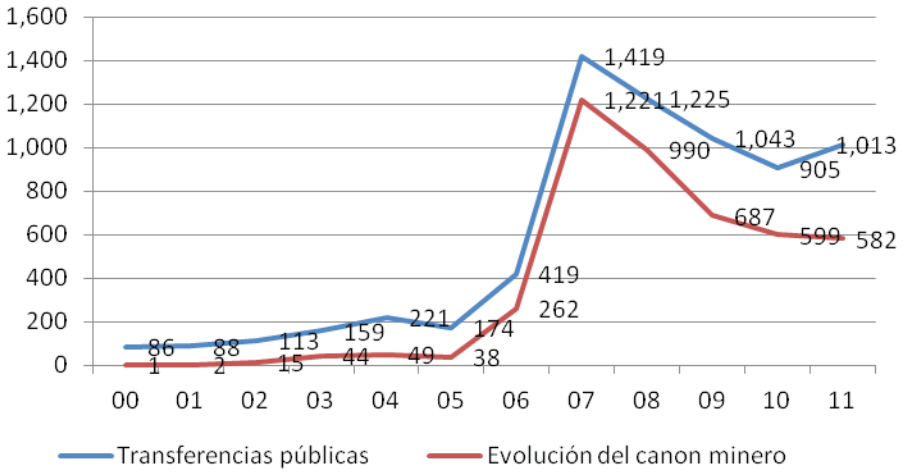
Fuente: mef – Portal de Transparencia Económica http://ofi.mef.gob.pe/transferencias/gl/default_hist.aspx [Fecha de consulta: 2012-09-24]. Elaboración propia.

Aunque no tenemos datos desagregadas sobre el origen del canon en cada región, se estima que los aportes de Antamina en Áncash son alrededor del 80% del total. Un informe de la ONG Ciudadanos al Día en 2008 presenta un interesante análisis del impacto que CMA ha tenido en este rubro.[6] Podemos observar, por ejemplo, que en 2003 sólo el 3% del presupuesto del gobierno regional provino de transferencias del Gobierno central. Pero en 2008, dos años después de que Antamina comenzara a aportar por este concepto, el presupuesto regional aumentó en 192%, y el 41% fue cubierto por transferencias. Y si en 2004 el canon minero fue sólo el 23% de las transferencias recibidas, en 2008 fue el 81% de las transferencias. En 2011, la región recibió un total de S/. 566 millones por canon y en 2012 ha recibido otros S/. 751 millones, un aumento de 33% en un solo año.

El impacto fiscal de la empresa al nivel local ha sido aun más dramático. Aunque los 166 municipios de Ancash reciben alguna porción de este ingreso, la mayor

6 Ver: http://www.ciudadanosaldia.org/informes/repositorio/i48/Informe_Canon_Ancash.pdf

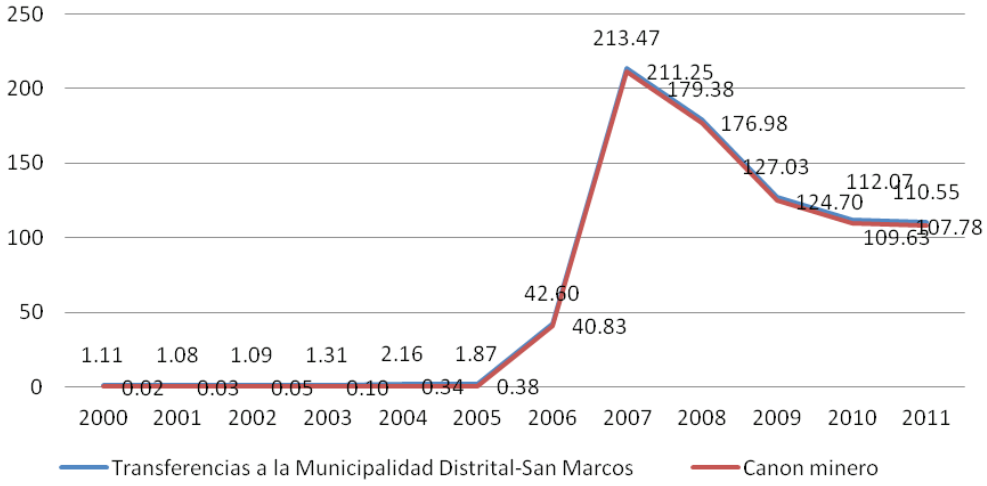
Evolución de las transferencias públicas y del canon minero – Región Ancash, 2000–2011
(Millones de nuevos soles)



Fuente: mef – Portal de Transparencia Económica http://ofi.mef.gob.pe/transferencias/gl/default_hist.aspx [Fecha de consulta: 2012-09-24].Elaboración propia.

parte se concentra en siete localidades.[7] El más importante es la Municipalidad Distrital de San Marcos, que en 2011 recibió S/. 138.7 millones, seguido por la Municipalidad Provincial de Santa en Chimbote, con S/. 44.4 millones, y la Municipalidad Distrital de Chavín de Huántar con S/. 38 millones. La Municipalidad Distrital de San Marcos, al cual pertenece la mina, tiene una población de 13,607 residentes. En 2012 se estima que recibió el equivalente a US$53,364,953 (53 millones de dólares).

Canon minero y Transferencias a la Municipalidad Distrital de San Marcos
(Millones de nuevos soles)



Fuente: mef – Portal de Transparencia Económica, http://ofi.mef.gob.pe/transferencias/gl/default_hist.aspx [Fecha de consulta: 2012-09-24].Elaboración propia.

7 Ver distribución por municipio: http://www.invierteenhuaraz.com.pe/prensa/regionales/58-regionales/6377-llego-canon-minero-para-ancash

C.Aspectos sociales e inversión voluntaria[8]

La Vicepresidencia de Asuntos Corporativos de Antamina tiene a su cargo el Fondo Minero Antamina (FMA), la Asociación Ancash (AA) y la oficina de Relaciones Comunitarias. El FMA ha sido el principal aportante del Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo, mencionado antes en este informe, y de acuerdo con diversos analistas, el que ha conseguido los mejores resultados.

La Asociación Ancash (AA) es una ONG creada por Antamina en 2002, cuando la empresa aún no generaba aportes tributarios en sus zonas de influencia (Sanborn, Portocarrero y Camacho 2010). Actualmente, apoya actividades culturales, de conservación y turismo. La AA trabaja en las tres provincias de influencia de la mina (Huari, Bolognesi y Huarmey) además de la capital departamental, Huaraz. La apuesta es por potenciar el turismo y la conservación, de acuerdo con las potencialidades de Ancash. La AA está en la línea de revalorar la cultura local, poner en valor el patrimonio Chavín y salvaguardar el patrimonio cultural inmaterial (es decir, mitos, artesanías y danzas).

Hay algunos proyectos emblemáticos de la AA que vale la pena destacar. Por ejemplo, el proyecto paleontológico. Han encontrado huellas de dinosaurio a 4200 msnm, que tienen una antigüedad de 120 millones de años, por lo que posiblemente sean las más altas del mundo. La idea es promover la zona, aunque es complicado porque los hallazgos están en la ruta de la carretera a la mina, en el distrito de Huallanca, por donde hay poco tránsito de turistas. Por otro lado, en la lógica de la conservación del patrimonio histórico y fomento del turismo, Antamina viene apoyando además las labores arqueológicas en Chavín de Huántar, dirigidas por el arqueólogo de la Universidad de Stanford John Rick. En Chavín de Huántar se están realizando importantes excavaciones, con apoyo de prácticas profesionales y preprofesionales de estudiantes de Stanford, PUCP, UNASAM, y UNMSM, que buscan recuperar los restos del sitio arqueológico que quedó cubierto por un huaico en 1945. Antamina cubre el 50% del presupuesto del proyecto, el resto viene del *Global Heritage Fund y la Templeton Foundation*.

Otra línea emblemática es la de promoción de proyectos de restauración de bosques de polylepsis (queñuales), con la Asociación Ecosistemas Andinos (ECOAN). En una de las comunidades han sembrado 30,000 plantones. Se les paga a los comuneros por hacer esto. En palabras de Óscar Santander de ECOAN, esta iniciativa les permite desarrollar "activos ambientales" en la medida que la reforestación sirve para desalinizar la tierra y garantizar una mayor presencia de agua en el campo. Un tercer proyecto ilustrativo es el del apoyo a un coro-orquesta de Huaraz, que cuenta con 120 alumnos y tiene previsto llegar a 150. La Asociación Ancash financia las clases, los instrumentos de los niños y todo lo que se requiere para fomentar la música clásica entre los niños de Huaraz y San Marcos.

El aporte hecho por la empresa al FMA entre 2006 y 2010 fue equivalente al 3.75% de las utilidades netas de la empresa, y terminó en 2010 con un aporte total de US$263 millones, del cual el 77.5% había sido ejecutado ese año y otra parte comprometida en proyectos multianuales (Chahuan 2012).

El FMA y la AA trabajan con ONG, tanto de la zona como nacionales e internacionales con presencia en la zona. En algunos casos la relación con ONG no ha sido fácil: CARE Perú tuvo que hacer una investigación del comportamiento ambiental y social de Antamina (*due diligence*) antes de trabajar con la minera; la Asociación Ecosistemas Andinos (ECOAN) afirma que antes eran una "ONG radical" y nunca imaginaron poder colaborar con una minera. En otros casos, el FMA ha desarrollado estrategias para hacer más eficiente el trabajo como, por ejemplo, en la línea de salud han dividido el ámbito de influencia entre los proyectos de Cáritas (Iglesia Católica) con los de ADRA Perú (evangelistas), en una suerte de "sana competencia" para generar mayor eficiencia.

El Fondo Minero Antamina se dedica a promover proyectos de desarrollo. Durante el

8 Mayores detalles y data sobre los programas sociales del Fondo Antamina están resumidos en Antamina 2012 y Chahuan 2012.

régimen del Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo (2006-2011), Antamina ha sido el principal aportante y la compañía que ha registrado los mejores resultados en el programa. El 3.75% de utilidades netas de Antamina va al Fondo Minero Antamina (FMA), o aproximadamente US$50 millones al año, y el 30% del total del Aporte Voluntario venía de Antamina. En tanto hay un excedente del año anterior, van a terminar de gastar lo comprometido, y luego el futuro del FMA es incierto.

El FMA trabaja en cuatro ejes:

- Salud y nutrición
- Educación
- Desarrollo productivo
- Fortalecimiento institucional & Infraestructura

En el componente de salud y nutrición el FMA trabaja con 800 comunidades, aproximadamente 20,000 niños. El presupuesto aproximado es de US$7 millones por año, repartido entre Cáritas y ADRA Perú. El índice de desnutrición que estaba en 39% en 2006 bajó a 22% en cuatro años, sobre la base de datos censales, lo cual es un resultado bastante bueno. El otro objetivo del componente es reducir la anemia, que se trabaja en coordinación con el MINSA pero ha sido menos exitoso que el primer componente. Sin embargo, lograron que el índice de anemia baje de 63% a 41% en cuatro años, aunque alertan que esto podría revertirse si no hay una política de salud constante que lo respalde.

Con el FMA también se está trabajando para instalar chimeneas para las cocinas ubicadas al interior de las viviendas, promoción de biohuertos y refuerzo de microrredes de salud. Se han reconstruido 13 establecimientos de salud y se han desarrollado protocolos para atender emergencias obstétricas, entre otras líneas de trabajo.

El componente de infraestructura y fortalecimiento institucional ha sido más complicado en parte por las constantes cambios de funionarios.

El eje de educación es señalado por los funcionarios del FMA como uno en el que es difícil avanzar. El objetivo era mejorar la calidad de la enseñanza, específicamente a través de la mejora en la comprensión lectora y las matemáticas, pero señalan que tiene los resultados más controversiales. Trabajan con escuelas primarias cerca de la zona de influencia, con el Instituto Peruano de Administración de Empresas (IPAE) en un programa de "escuelas exitosas" quienes—siempre desde la versión de Antamina—les señalan que ellos son la única mina que se mete con "la parte temática", y que se preocupa por aspectos de calidad y de resultados. El programa ha tenido logros importantes para sacar del nivel de "no logro" a un nivel intermedio a los estudiantes, pero poco éxito para llevar de nivel intermedio a nivel de suficiencia.

Hay que destacar los esfuerzos de los funcionarios del FMA de evaluar los resultados de sus proyectos, ya que no intentan presentar una imagen de éxito total, sino reconocen que ciertos proyectos y programas han avanzado mejor que otros y que es necesario aprender de los errores para alcanzar los objetivos.

En el eje de desarrollo productivo ha habido, en algunos casos, experiencias exitosas, mientras que en otros ha habido proyectos que fracasaron. Los proyectos de este componente son variados: conchas de abanico con pescadores, frutales en el valle Fortaleza, espárragos en Huarmey, ganadería en zonas altas, pastos, sistemas de riego, sanidad animal. Han instalado 1174 hectáreas de riego tecnificado, con un subsidio de 60% (el 40% restante lo pone el agricultor).

El objetivo general de estos proyectos es mejorar los ingresos de los beneficiarios. Un

ejemplo de un proyecto que sí ha funcionado ha sido en la Comunidad Campesina de Cátac, donde se han importado (genéticamente) nuevas razas de ovino de Australia, lo cual genera importantes ingresos por ventas de ganado. Este proyecto ha contado con el trabajo de CARE Perú.

El componente de infraestructura y fortalecimiento institucional ha sido el más complicado de manejar. El objetivo era fortalecer las capacidades de los gobiernos locales, pero los constantes cambios de funcionarios en los municipios dificultan el trabajo, sin contar las anécdotas de corrupción asociadas a las obras de infraestructura. Cuando hubo que hacer recortes en el fondo por la crisis del 2008 el FMA cortó la línea de fortalecimiento institucional y pasó a manejar las obras de infraestructura directamente: les daban y entregaban la obra hecha a los gobiernos locales. Estos proyectos se han manejado con todos los municipios provinciales de Ancash, y con los distritales tan sólo en las zonas de influencia. Han trabajado tres líneas: agua y saneamiento, infraestructura de riego, colegios y centros de salud. Se ha invertido un millón de soles por año por cuatro años por 20 municipios, lo que arroja un total de 80 millones de soles (aproximadamente 30 millones de dólares).

Respecto a los desafíos que enfrentan las estrategias de relacionamiento comunitario, diversos funcionarios indican que lo más difícil es fortalecer a las organizaciones de base para que puedan hacerse cargo de los proyectos. Llegará el momento en que no estará Antamina, ni la AA ni el FMA, y hay un riesgo de que lo avanzado se pierda por no poder transferir los proyectos. Esto se debe en parte, según la visión de estos funcionarios, a que ha habido cambios en las comunidades en el sentido de que antes estas tenían más entusiasmo para involucrarse con los proyectos ofrecidos, pero ahora se comportan de forma beligerante y se resisten a la implementación de proyectos que en teoría les convienen. La interpretación que hacen de esta situación es que las comunidades están "contaminadas políticamente".

D. 2011–2012: Del aporte voluntario al gravamen minero

Al cierre de este estudio en 2012, el trabajo de relacionamiento comunitario de la compañía estuvo atravesando un cambio general, en la medida en que Antamina, como otras empresas mineras, debe transitar del esquema del aporte voluntario al nuevo gravamen minero. Esto supone para Antamina un aporte mayor al fisco, pero que ya no manejará directamente sino que estará a cargo del gobierno central. Esta situación genera preocupación entre personal de empresa, en tanto podría ser fuente de nuevos conflictos, ya que es probable que la población considere los proyectos implementados bajo el "aporte voluntario"—focalizados en la zona de influencia de CMA—como beneficios o derechos adquiridos. No hay garantías que recentralización de los recursos tributarios a través del gravamen tendrá el mismo impacto en los espacios locales donde se produce la actividad minera. En las palabras de un funcionario de la empresa entrevistado, este cambio "le quita a Antamina su labor social".

Desde la perspectiva del gobierno central, sin embargo, esto es precisamente lo deseado. Desde una perspectiva objetiva, hay un exceso de ingresos tributarios concentrados en la región Ancash, en relación a su población y necesidades básicas insatisfechas. Lo deseable, entonces, es tener la flexibilidad para redistribuir parte de estos recursos hacia otras zonas necesitadas, y hacia las poblaciones prioritarias para los programas de inclusión social. Así mismo, dejar programas sociales en manos de las empresas generaba relaciones de poder incómodas, en tanto la empresa ejercía roles que no le correspondían. Los mismos funcionarios de la empresa reconocen que "invadíamos el rol del Estado", según otro entrevistado, pero agrega que "lo hacíamos bien", y mejor que el Estado en este caso particular.

La estrategia de Antamina frente a esta situación será continuar auspiciando las labores de la Asociación Ancash y mantener los proyectos del Fondo Minero tan sólo en las tres provincias que conforman su zona de influencia (Bolognesi, Huari y Huarmey), y cancelar aquellos fuera de estas provincias. El objetivo será ahora intentar una articulación mayor con los gobiernos locales y otras agencias del Estado.

E. La relación con el distrito de San Marcos

La relación de Antamina con el municipio de San Marcos no parece ser fluida, sino por el contrario, varios entrevistados la describen como fría y distante. A pesar de que San Marcos es el distrito que recibe mayores fondos por concepto de canon minero en todo el Perú, y de los esfuerzos de inversión social y relaciones comunitarias de la minera, las autoridades locales tienen un concepto negativo de la empresa que es difícil cambiar.

Una explicación para esta situación son los problemas que se suscitaron con las comunidades del distrito en el proceso de instalación de la mina, en particular, la reubicación de las comunidades que fueron desplazadas. Antamina también fue una de las primeras compañías mineras transnacionales que intentó aplicar los nuevos estándares del Banco Mundial para el trato de personas y comunidades desplazadas por proyectos, y de poblaciones indígenas y nativos. Esto le generó una serie de problemas con los dueños y usuarios de las tierras compradas para la construcción de la mina, que a través de los años la empresa intentó corregir, pero no siempre con el éxito deseado.

De este periodo de la historia, más bien, hay relatos de apuros en el proceso, acciones cuestionables en la compraventa de tierras (se produjo con un trámite particularmente rápido, y a un precio de US$400 por hectárea en 1998),[9] indemnizaciones reducidas y personas reubicadas que "malgastaron" el dinero recibido (un promedio de US$33,000 por familia) y que incluso ahora tienen daño psicológico por las secuelas de ser desplazados de sus tierras (Sanborn et ál. 2010: 51-2, 56-7, 73-82; Salas 2008: 261-8; Gil 2009: 129-35).

El plan de reasentamiento de Antamina es emblemático porque marca el inicio en Perú del (intento de) cumplimiento de estándares internacionales en esta materia. Para elaborar una estrategia de apoyo a los desplazados, Antamina contrató a la ONG Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE) para que elabore un estudio de oportunidades económicas de los desplazados (Glave y Damonte 1999 y 2000). A la mitad del trabajo, sin embargo, se produjo el desplazamiento de forma anticipada, aparentemente porque se tuvo que aplicar un Plan de Reasentamiento Acelerado (*Accelerated Ressetlement Plan*), ya que, en contra de la opinión del área de relaciones comunitarias, el área de operaciones llegó a la conclusión de que se perdería mucho dinero si las operaciones no empezaban cuanto antes, por lo que debían empezar con la construcción. La idea de compensar "tierra por tierra" quedó descartada, y se procedió a hacer pagos en efectivo: US$20,000 por compensación, US$10,000 por compra de lote y US$500 por seis meses para los gastos de reubicación. Es decir, US$33,000 (Manuel Glave, GRADE, conversación personal).

Diversos entrevistados señalan que esta fue una operación traumática para muchos de los desplazados. GRADE determinó que había incumplimiento de estándares y Antamina tuvo que compensar a varias familias. De un número inicial de 53 paquetes de US$33,000 terminaron siendo 65 paquetes. En algunos casos, en un año se había terminado la plata, por malas inversiones o por inexperiencia en el uso de recursos. Otro trago amargo tiene que ver con lo que se perdió en el pueblo: escuela, Iglesia e incluso tradiciones culturales como música y danzas del lugar. La familia del actual alcalde tenía tres hectáreas en la zona y fue una de las familias desplazadas.

Otra posible explicación para que haya una relación "fría y distante" entre el municipio y la empresa tiene que ver con el hecho que la inmensa cantidad de fondos que recibe el municipio no se ha traducido en desarrollo, lo cual genera frustración en la población. Una tercera explicación se relaciona con la percepción local de que la mina contamina el medio ambiente: agua, suelo, aire y paisaje (Gil 2009: 295-310). Una cuarta explicación es que asumir una posición antagónica con la minera es una mejor estrategia para conseguir la mayor cantidad de fondos y apoyo de esta. Revisemos algunas dinámicas de la relación de la minera con el distrito para comprender mejor la naturaleza de esta relación.

9 Como es común en los derechos reales, la propiedad de la tierra tenía diversas categorías y en distintos grados de oficialidad, por lo que el proceso fue particularmente confuso.

El presupuesto municipal del distrito de San Marcos en 2011 fue S/. 347'376,389.[10] Por concepto de "Canon y sobrecanon, regalías, rentas de aduanas y participaciones" (los aportes de la minería) el distrito recibió S/. 75'734,884, pero luego de incorporar los saldos anteriores tuvo a su disposición S/. 341'833,864 por concepto de esta fuente. En otras palabras, el 98.4% del presupuesto de San Marcos en 2011 provino de la renta minera. Del total presupuestado para ese año, fue ejecutado el 49.7%.[1111]

Principales fuentes presupuestales del distrito de San Marcos, 2011

Fuente	PIA	PIM	% PIM
Recursos ordinarios	288,393	288,393	0.1
Recursos directamente recaudados	800,000	292,0803	0.8
Donaciones y transferencias	0	170893	0.0
FONCOMÚN	1'476,973	1'956,164	0.6
Impuestos municipales	200,000	206,272	0.1
Canon y sobrecanon, regalías, rentas de aduanas y participaciones	75'734,884	341'833,864	98.4
TOTAL SAN MARCOS	**78'500,250**	**347'376,389**	**100**

PIA: Presupuesto Inicial de Apertura / PIM: Presupuesto Inicial Modificado / Fuente: SIAF/mef. http://ofi.mef.gob.pe/transparencia/Navegador/default.aspx?y=2011&ap=ActProy

Buena parte de este presupuesto se utiliza en el llamado "plan piloto", también conocido localmente como el "plan hueveo", que consiste en utilizar los fondos para pagar salarios relativamente altos a los ciudadanos de la zona para que se dediquen a labores de mantenimiento de infraestructura. El plan se ampara en una modificación a la Ley de Canon que permite destinar hasta el 20% (entre los años 2009 y 2010 un decreto de urgencia lo elevó a 50%) de los fondos del canon en el rubro de "mantenimiento de infraestructura".[12] Esta ventana permite contratar a gente local para la limpieza de calles y plazas, para mover material de un sitio a otro, reparar agujeros y demás fallas en carreteras y puentes, entre otras tareas. De acuerdo con los críticos del plan, en la práctica contratan a la gente en cosas poco útiles, sólo para que reciban un salario. De acuerdo con el alcalde de San Marcos entrevistado en 2012, este es un mecanismo muy importante para la redistribución local de la renta minera.

La abundancia de recursos y el "plan piloto" en particular parecen estar generando tensiones locales. San Marcos se está repoblando con personas que aparentemente están abandonando otras actividades productivas, en la medida en que es más rentable trabajar en alguna actividad del plan piloto que dedicarse a labores agropecuarias viables en la zona (principalmente el pastoreo en altura), y los productos de primera necesidad se importan de otras zonas, lo cual los encarece. Lo mismo ocurre con la mano de obra, difícil de conseguir en tanto es complicado competir con los salarios ofrecidos en el plan piloto. Esta situación genera el escenario que Viale y Monge denominan "enfermedad chola", mencionada arriba, una variante de la enfermedad holandesa. El temor es que cuando se acabe la minería, San Marcos se vuelva a empobrecer por haber abandonando las actividades y el conocimiento trasmitidos de generación en generación.

La creación del "plan piloto" se remonta a la gestión municipal anterior a la que analizamos en 2012. Según varios testimonios, el alcalde anterior entró

10 Originalmente fue de S/. 78'500,250 pero luego de la incorporación de saldos pendientes se llegó al presupuesto señalado.

11 MEF-SIAF. Ver:http://ofi.mef.gob.pe/transparencia/Navegador/default.aspx?y=2011&ap=ActProy

12 Posteriormente se incluyó también la posibilidad de ejecutar los fondos para promover "cocinas mejoradas".

al municipio luego de posicionarse como la opción alternativa a los poderes tradicionales del distrito, dos familias de mistis (mestizos) que según analistas, disputaban el poder entre sí (Salas 2002, y entrevistas propias). En cambio, el nuevo alcalde aparentemente fue elegido con el apoyo de las comunidades campesinas, es decir, el sector rural del distrito de San Marcos. Sin embargo, su gestión también estuvo signada por múltiples acusaciones de ineficiencia y corrupción, y lamentablemente falleció en un accidente de tránsito antes de culminar su gestión.

De acuerdo con el entonces alcalde Oscar Ugarte (fue vacado del cargo en septiembre de 2012), su gestión ha priorizado las obras de infraestructura de agua, desagüe, carreteras, pavimentación y electrificación. En 2011 se trabajó en 180 proyectos. Él afirma que la relación con Antamina es "un poco fría", ya que en su opinión, de parte de la mina "no hay un compromiso serio". Alega además que hay evidencias de contaminación de aire, suelo y agua en los pueblos colindantes, y que esto está certificado por estudios de entidades públicas (DIRESA Y DIGESA), pero que el Gobierno no toma medidas. A pesar de los esfuerzos realizados por Antamina, para esta autoridad edil remediar el problema es difícil, porque en su percepción, "no hay voluntad de la mina" para hacerlo.

Las autoridades locales en San Marcos no tienen una posición de rechazo a la actividad minera, sino reclaman que esta sea "más responsable", por ejemplo, con uso de las lagunas de la zona, que según el entonces alcalde se están represando sin haber consultado con la población. Afirma también que en San Marcos hay escasez de agua, que es utilizada mayormente por la minería, y que se cierran las quebradas y vías de acceso por donde transitaban los campesinos. Hay también quejas de índole cultural, ya que se habrían trastocado los nombres de varios lugares importantes para la población local. Estos detalles, que pueden parecer insignificantes, según Ugarte afectan la identidad de la población. Vale mencionar que no hemos podido confirmar la veracidad de todas las acusaciones recibidas, pero las percepciones en sí mismas llamaron la atención.

Las autoridades locales en San Marcos no tienen una posición de rechazo a la actividad minera, sino reclaman que esta sea "más responsable".

Quizás el problema principal, o la madre del resto de problemas, sigue siendo el resentimiento inicial que se generó por lo que el actual alcalde y otros ciudadanos de San Marcos consideran un proceso de usurpación de tierras para la instalación de la minera. Según esta versión, Antamina coordinó con el Programa Especial de Titulación de Tierras (PETT, hoy desactivado y remplazado por COFOPRI) para aprovecharse de las comunidades, pagando precios bajísimos por la tierra (mil soles por hectárea), negociando de manera individual y no colectiva, y con amenazas de que si los comuneros no aceptaban lo ofrecido se aplicaría una servidumbre y el precio pagado sería incluso menor. En palabras del ex alcalde, "la reubicación fue impuesta con el cheque, el tractor y el juez de paz", lo cual habría generado una desconfianza persistente.

Un aspecto que también nos llamó mucho la atención de la conversación con Ugarte fue su afirmación de que "Antamina no quiere dar nada de su bolsillo" para remediar los problemas y promover el desarrollo del distrito. Como hemos visto, los aportes voluntarios de Antamina son los más grandes entre todas las empresas mineras del país y San Marcos recibe el canon minero más elevado del Perú. En este contexto, además de las críticas a la minera, es preciso señalar que tanto el ex alcalde como otras autoridades también fueron criticados por otros ciudadanos entrevistados.

El "plan piloto", por ejemplo, es considerado por muchos como un programa asistencialista y demagógico. De acuerdo con distintas versiones, las comunidades, el municipio y los ciudadanos de las zonas urbanas se han acostumbrado al "dinero fácil" de

la renta minera, han descuidado su trabajo y se han vuelto sumamente exigentes. Así por ejemplo, los comuneros no asisten a las capacitaciones en temas productivos organizados por la oficina de relaciones comunitarias, la AA o el FMA; o los maestros no asisten a diplomados orientados a mejorar sus técnicas docentes. Más bien ven a Antamina como una beneficencia y le piden todo tipo de cosas, desde el dinero para la banda de música hasta fondos para curar al animal de la chacra que se enfermó, y con la expectativa de que el dinero sea entregado de inmediato.

F. Conflictos sociales

Según la Defensoría del Pueblo, para noviembre de 2012 la región Ancash presentaba la mayor cantidad de conflictos sociales en el país, con 33 casos, de los cuales 26 estaban activos y 22 de ellos fueron tipificados como "socioambientales"; es decir, sus dinámicas girarían en torno al control, el uso y/o el acceso al ambiente y sus recursos. Antamina estuvo involucrada en nueve de ellos.[13] Esto es casi inevitable en el actual contexto peruano, pues sus operaciones se despliegan a lo largo de una gran extensión de terreno, rural y urbano, desde la mina en la Sierra hasta el puerto de Huarmey en la costa, pasando por el gran Parque Nacional Huascarán y atravesando diversas realidades políticas, económicas y étnico-culturales.

Analizando los detalles de estos conflictos en el mencionado informe defensorial, vemos que la mayoría de los que involucran Antamina, están relacionados con pedidos de las poblaciones para ser incluidos dentro de la zona de influencia de la empresa, o para que esta cumpla diversos compromisos asumidos. La diversidad de los reclamos, a su vez, implica para la empresa relacionarse con una importante cantidad de organizaciones de base, movimientos sociales y políticos, y contar con estrategias de relaciones comunitarias e inversión social para realidades disímiles. Por ejemplo, entre las realidades y conflictos que involucran pescadores de Huarmey, y comunidades campesinas de San Marcos, hay demandas y dinámicas diferentes. Esto puede explicar retrasos en la implementación de algunos de los múltiples programas sociales que la empresa maneja, y el desencadenamiento de varios conflictos, aunque suelen ser de poca escalada y aparentemente rápida solución. Es importante mencionar esto, pues debido a su entorno y su propia capacidad de manejo, para Antamina los conflictos no le han implicado atrasos significativos en sus actividades propiamente mineras.

No obstante, es necesario mencionar un conflicto reciente, iniciado el 25 de julio de 2012, a partir de un derrame causado por la ruptura del mineroducto que transporta mineral desde la mina hasta el puerto de Huarmey.[14] El incidente afectó a población de la comunidad campesina Santa Rosa, del distrito de Cajacay. Las investigaciones demostraron que los equipos de emergencia de la empresa tardaron demasiado en llegar al lugar y que, además, los cuidadores del lugar no tenían la llave necesaria para acceder a la estación y cerrar una válvula que hubiera cortado el derrame a tiempo. Más de 350 personas han sido atendidas en centros de salud por síntomas asociados al derrame, que además se presume contaminó un río aledaño.

Antamina se comprometió a correr con todos los gastos ocasionados por esta contaminación. La máxima sanción que podría recibir la empresa no pasaría de S/. 3 millones (poco más de un millón de dólares). Sin embargo, a los cinco meses de sucedido el derrame, ni Osinergmin ni la OEFA habían emitido un dictamen en relación con las

13 Defensoría del Pueblo. Reporte de conflictos sociales N° 105. Noviembre 2012. Ver: http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/conflictos/2012/Reporte-Mensual-de-Conflictos-Sociales-N-105-Noviembre-2012.pdf [Fecha de consulta: 2013-01-05].

14 El grueso de la información sobre este caso está disponible en la sección en línea que el diario La República ha dedicado al suceso: "Derrame de Antamina". Ver: http://www.larepublica.pe/tag/derrame-de-antamina [Fecha de consulta: 2013-02-14]

posibles sanciones a la compañía minera,[15] lo que evidencia la ineficiencia del Estado en estos temas. Asimismo, este último conflicto demuestra que, a pesar de las buenas estrategias de relacionamiento comunitario y programas sociales de Antamina, los desastres siempre pueden suceder. En este caso, la empresa no estuvo debidamente preparada, los temores frente a la minería se "confirmaron" y como consecuencia su imagen se vio mellada, a pesar de estar intentando resarcirse del mejor modo posible.

G. Conclusiones

Antamina ha sido considerado un caso emblemático de una operación extractiva socialmente responsable. Esto no significa que no tiene conflictos en su entorno; al contrario, son recurrentes, en un contexto de gran movilización de tierra y agua, gente, y dinero. Pero la empresa se ha caracterizado por su constante esfuerzo de comprender este mismo entorno, de reconocer y corregir sus propios errores, y de evitar mayores roces cuando sea posible.

¿Qué explica que esta enorme y compleja operación minera siga operando con relativa normalidad? Según varios funcionarios de Antamina, lo central es que la empresa trata de ser transparente con sus actividades de mayor impacto local, de honrar sus compromisos y de no ofrecer cosas imposibles de cumplir. Además, ha desarrollado un equipo de trabajo profesional en la Vicepresidencia de Asuntos Corporativos, y no actúa con improvisación sino siguiendo planes y estrategias de intervención.

En Ancash no hay algo parecido a un movimiento "antiminero" orgánico como sí sucede en Cajamarca.

Pero, más allá del trabajo de la minera, también observamos que la zona es socialmente heterogénea y las comunidades no se caracterizan por su alto nivel de organización, tanto interna como entre ellas. Los liderazgos sociales en la zona están dispersos o en contradicción entre sí, y en Ancash no hay algo parecido a un movimiento "antiminero" orgánico como sí sucede en Cajamarca, por ejemplo. Los conflictos con la minera básicamente se producen como herencia de historias pasadas: compras de tierras muy baratas, expectativas laborales frustradas, denuncias de contaminación puntuales.

Si bien los proyectos de desarrollo del FMA y la AA son admirables y en algunos casos tienen resultados notables que mostrar, el aprecio de la gente a estos es reducido, principalmente en las zonas cercanas a la mina. Ante la percepción de contaminación ambiental generada por la minera, por ejemplo, los proyectos son percibidos como una suerte de compensación, y no del todo apreciada. Con un público desconfiado y exigente, aunque desorganizado, Antamina ha tratado de ser flexible con sus estrategias y muy profesional en sus intervenciones.

Así, este caso es más bien un ejemplo de buenas intenciones, estrategias profesionales de intervención, y un proceso constante de aprender y corregir los errores. Uno que demuestra los alcances pero también las limitaciones que tienen las "buenas prácticas" en un país como el Perú.

15 La República. "Afectados por derrame de cobre piden indemnización". Ver: http://www.larepublica.pe/20-12-2012/afectados-por-derrame-de-cobre-piden-indemnizacion [Fecha de consulta: 2013-01-05]

Caso Tintaya – Xstrata

Introducción

El proyecto cuprífero Tintaya se ubica en la provincia de Espinar, en el departamento de Cuzco y sobre los 4,000 m.s.n.m., en una zona donde la población es mayormente indígena, rural y pobre. Entre 1996 y 2006 el proyecto le perteneció a BHP Billiton, y desde 2006 le pertenece a la multinacional suiza Xstrata. Las operaciones de Tintaya debieron culminar en 2012, pero en 2010 Xstrata decidió ampliarlas utilizando una reserva denominada Antapaccay, la cual permitiría la continuidad de la actividad minera en Espinar hasta 2034.

El caso de Tintaya es especialmente interesante por los esfuerzos realizados, desde la entrada de BHP Billiton, para establecer espacios de diálogo y concertación, orientados a canalizar los persistentes conflictos sociales y promover el desarrollo del área de influencia. Entre los mecanismos destacados están la mesa de diálogo con representantes de la empresa, las comunidades inmediatas y diversas ONG nacionales y transnacionales; y un convenio marco que formalice un compromiso de inversión suscrito con las comunidades y autoridades de Espinar.

Durante buena parte de la década de 2000, Tintaya era considerado un caso emblemático de buenas prácticas en gestión de conflicto y, como tal, ha sido resumido y analizado en múltiples tesis y estudios de caso realizados por prestigiosas instituciones como *Harvard Business School, Harvard Kennedy School of Government* y MIT. Con el cambio de propietario en 2006 y la decisión de expandir la operación en 2010, sin embargo, han surgido nuevas tensiones, las cuales explotaron en conflictos violentos y un Estado de Emergencia en la zona en 2012. Mientras tanto, la situación económica y social de las poblaciones cercanas a la mina no han mejorado con el ritmo esperado por todas las partes. Sin embargo, la reanudación de la mesa de diálogo ha dado cierta esperanza para una mejor gestión hacia adelante.

A. Breve historia

El área en la que se ubica el proyecto Tintaya, a decir de Muñoz et ál (2006:15), es de fuerte presencia y sentimiento indígena, principalmente de quechuahablantes. La primera mitad del siglo XX habría visto en la zona el auge del comercio de lanas y la expansión rápida de vínculos con el mercado de Arequipa. Asimismo, aparecerían los conflictos entre terratenientes y campesinos por tierras de pastoreo que habrían albergado conocidos levantamientos campesinos desde los años veinte (Muñoz et ál 2006:16).

En los años setenta, las luchas campesinas por sus tierras y otros derechos fueron apoyadas por diversos grupos de izquierda política, y por el trabajo pastoral de la Iglesia Católica en la zona, inspirado en la Teología de la Liberación (Camacho y Lossio 2007: 156). Aunque la primera exploración del yacimiento de Tintaya fue en 1917, la acción colectiva de la zona pasaría a estar centrada en la minería a partir de la década de los ochenta.

En 1952, el Cerro de Pasco Copper Corporation (Cerro) obtuvo los derechos para explorar la mina, y en 1953 demuestran que había cobre en alta ley. No obstante, en los años setenta el régimen militar expropia los derechos del Cerro aludiendo que la empresa norteamericana no explotaba la mina. Así, en 1971 se dio una ley mediante la cual se ordenaba que la mina Tintaya fuera explotada por el Estado. Sin embargo, es recién en 1980 que se forma la Empresa Estatal Minera Asociada Tintaya S.A. (EMATINSA), la cual, previo concurso internacional para la gerencia del proyecto, otorgó la buena pro a la firma canadiense Simons International (Díaz 1984:24-5).

Como parte del proceso para dar inicio a la explotación de la mina, el Estado[1] decidió

1 Mediante Resolución Directorial N° 041-81-DGM, de 26 de junio de 1981, y la N° 001, de abril de 1982.

expropiar 2,368 hectáreas de los anexos de Tintaya-Marquiri que le pertenecían a la comunidad campesina de Antaicama, en el distrito y provincia de Espinar (Díaz 1984:29). Según fuentes de la empresa, se habría cumplido con el pago total por la expropiación, valorizado tanto las construcciones de propiedad individual como comunal (Díaz 1984:30). Sin embargo, la población local no fue consultada e interpretó este acto como una expropiación, con una compensación insuficiente. Se estiman que unas 86 familias quedaron sin tierras y trabajo, mientras que la explotación de la mina no iba a ser inmediata (Muñoz et ál 2006:17; Aroca 2007:2).

Para los años ochenta, ya se habían formado dos confederaciones campesinas en Espinar: (1) la Federación Intercomunal de Campesinos de la Provincia de Espinar (FICAE), y (2) La Liga Agraria de la Provincia de Espinar. Ambas se fusionarían en la Federación Campesina de Espinar (FUCAE) (Muñoz et ál 2006:16), organización que mantiene plena vigencia en el escenario público de la zona.

Entonces, Espinar llega a la transición a la democracia en 1980 con un alto nivel de organización social y campesina, una fuerte presencia de partidos políticos de izquierda y diversos reclamos desatendidos por el Estado (Aroca 2007). La Izquierda Unida ganó la mayoría de las elecciones en Espinar durante la década del ochenta y, aunque en los noventa la izquierda marxista se desintegró como opción electoral, la herencia de movilización política se mantiene.

Si bien desde los ochenta los alcaldes provinciales de Espinar planteaban la necesidad de articular económicamente la mina a la provincia, la década de los noventa instauró un nuevo escenario de reformas estructurales que definió un nuevo marco legal en el que la minería era clave para reactivar la economía del país (De Echave 2009:133). Las exportaciones de minerales del Perú aumentaron rápidamente, y el país empezaba a posicionarse en los primeros lugares en la producción de plata y cobre. Por ello, era foco de atención de las ONG que vigilaban las industrias extractivas (Uceda 2012:20).

En 1994, cuando el gobierno de Alberto Fujimori dispuso la privatización de todas las empresas mineras estatales, el consorcio norteamericano Magna Copper Co. /Global Magma Ltd. se adjudicó la buena pro de Tintaya S.A. en una subasta internacional. En 1996, Magma Copper Company fue comprada por Broken Hill Proprietary Inc. (BHP). En 2001, BHP Ltda. se fusionó con la compañía inglesa Billiton Plc, y la empresa peruana asumió el nombre de BHP Billiton Tintaya S.A.

Los nuevos dueños del proyecto heredaron los fuertes conflictos del pasado y la gran desconfianza de sectores de la población hacia el Estado y la empresa minera. A su vez, las actividades iniciales de expansión de las operaciones mineras exacerbaron estas tensiones. En 2000, BHP Billiton fue denunciada por cinco comunidades del entorno ante el Mining Ombudsman de Oxfam Australia, que vigila las actividades de las mineras de ese país en el mundo. Esta oficina asumió el caso en 2001[2]. Las comunidades ya eran asesoradas por la ONG CooperAcción, que desde 1997 había trabajado en Espinar por invitación de su alcalde provincial, realizando un diagnóstico de la situación social y seguimiento de los problemas generados por la mina. Miembros de las comunidades de Tintaya Marquiri y otros vecinos también formaron parte de CORECAMI Cuzco, una de las organizaciones fundadoras de la flamante Coordinadora Nacional de Comunidades Afectadas por la Minería (CONACAMI), creada en 1999 y auspiciada desde sus inicios por Oxfam America (Aroca 2007: 11, De Echave 2009:137-43; Uceda 2012:20).

Los pobladores denunciaban que BHP había comprado más tierras comunales a bajos precios para la construcción de la planta y expansión de la operación minera, con la amenaza de expropiación e intimidación a sus dirigentes. También denunciaron que había un derrame de relaves y filtración de aguas contaminadas a tierras y ríos (Aroca 2008:137).

En diciembre de 2001, la Ombudsman de Oxfam Australia convocó a los diversos actores involucrados, entre ellos representantes de BHP Billinton, CONACAMI, CORECAMI Cuzco,

2 Ver: http://resources.oxfam.org.au/filestore/originals/OAus-Case3ATintaya-0903.pdf

Oxfam America y CooperAcción, y el alcalde provincial de Espinar, para comenzar un proceso de diálogo. Se estableció una mesa de diálogo, y formaron cuatro comisiones para buscar soluciones de los problemas de tierras, medio ambiente, derechos humanos, y desarrollo sostenible. Se planeó levantar una línea de base de información que orientara las inversiones públicas y privadas en la zona, con ayuda de GRADE, un centro de investigación aplicada (Aroca 2007).

Luego de casi tres años de diálogo y negociaciones, BHP Billiton firmó un convenio marco único en el Perú, comprometiéndose a aportar directamente el 3% de sus utilidades anuales para el desarrollo de la provincia de Espinar, o un mínimo de US$1.5 millones durante los próximos cinco años (De Echave 2009:137). En 2004, se firmó otro acuerdo en el que la empresa reconocía y reparaba a las comunidades que habían sufrido expropiaciones de tierras, se creaba un fondo social canalizado a través de la Fundación Tintaya, y garantizaba la participación ciudadana en el control de indicadores ambientales, entre otros (Ibid: 140-3).

El convenio firmado por BHP Billiton fue criticado en el gremio minero, pues ninguna otra había realizado semejante compromiso y lo consideraban un mal precedente. A su vez, la mesa de diálogo y el convenio marco fueron reconocidas internacionalmente, por el esfuerzo de promover participación y construir consensos entre diversos grupos de interés.

No obstante, un año después, en mayo de 2005, se dio otro conflicto sumamente violento: alrededor de 2000 personas de la provincia tomaron las instalaciones de la mina y realizaron destrozos, lo que obligó al cierre temporal de la operación. Según Aroca, las comunidades vecinas de la mina no participaron en estos actos de protesta, sino pobladores de otras partes de la provincia (Aroca 2007; 31). Sus demandas incluyeron un incremento del monto de inversión de la empresa en obras de desarrollo en la provincia, la implementación de un plan de contrataciones y compras locales, y la realización de un estudio independiente que determine si la operación contaminaba o no (Camacho y Lossio 2007:147). Como resultado de la confrontación entre policía y pobladores hubo diversos heridos, y 75 dirigentes procesados por delitos de robo, disturbios y resistencia a la autoridad (Vicaria de la Solidaridad 2012). Sin embargo, este segundo movimiento no tuvo bases sólidas y terminó desarticulándose (De Echave 2009: 145).

El trasfondo del conflicto de 2005, como también en 2012, fue el descontento social y político de la población de Espinar en general.

El trasfondo del conflicto de 2005, como también en 2012, fue el descontento social y político de la población de Espinar en general. En este caso, si bien la empresa prometió entregar a la provincia de Espinar un monto mínimo de US$1.5 millones durante los primeros cinco años, a mayo de 2005 se había empleado sólo el 30% de este fondo, por las dificultades de ejecución que padecen muchos gobiernos subnacionales. Además, las obras que se realizaron aparentemente favorecían más a sectores urbanos que rurales. Pero también hubo descontento con el incumplimiento de promesas electorales de parte del entonces presidente Alejandro Toledo y su bancada, habiendo sido elegido con gran expectativa en la región y asegurando la construcción de obras viales largamente deseadas (Aroca 2007: 30).

Entre los elementos a destacar en este caso, además de la mesa de diálogo y el convenio marco, está la ausencia del estado nacional en los diversos procesos de negociación (Camacho y Lossio 2007). Según varios analistas, esta fue una de las primeras decisiones tomadas en la mesa en 2002: que el gobierno central y, especialmente, el Ministerio de Energía y Minas, no deben participar en el proceso. Según Aroca, esta posición partió de las organizaciones sociales y las comunidades debido a la gran desconfianza hacia los gobiernos y

los funcionarios públicos en general (Aroca 2007, 17). Según un funcionario de la empresa entrevistado por Camacho y Lossio en 2007:

"En el caso de la mesa de diálogo, el Estado no ha estado presente. Inclusive cuando se formó la mesa de diálogo se planteó, digamos, quiénes deberían formar parte de esta mesa y las comunidades dijeron ´no, el Estado no debe ir, que era el causante de todos estos problemas, etcétera, etcétera´. Nosotros respetamos esta decisión" (222).

En 2006 Xstrata adquirió Tintaya de BHP Billiton Tintaya SA, y dio vida a la actual empresa Xstrata Tintaya S.A[3]. Aunque asumió el compromiso del convenio marco generado por BHP Billiton, surgen quejas sobre su forma de relacionarse con la población (Vicaría 2012). Así mismo, a partir de 2009 se presentan más preocupaciones por la posible contaminación ambiental, la enfermedad y muerte de animales, entre otros. Pero también las mismas organizaciones sociales de la zona habían sufrido conflictos y divisiones entre sí con respecto al supuesto reparto diferenciado de beneficios de la relación con la nueva empresa. A raíz de ello, surgen demandas para la revisión del convenio marco y la firma de una nueva versión con Xstrata Tintaya. Esto coincide con el anuncio de la expansión de la empresa y su proyección a más largo plazo.

En 2010, teniendo en cuenta que las operaciones de Tintaya culminarían en 2012, Xstrata Copper decide ampliar la operación y utilizar los recursos de la reserva Antapaccay. En agosto de 2011 se realiza un congreso de organizaciones sociales y políticas para generar una nueva propuesta de convenio marco. En septiembre, la Vicaría de Solidaridad, en coordinación con las organizaciones representativas de Espinar y la Municipalidad Provincial de Espinar, presentan los resultados de un estudio de Monitoreo Ambiental Participativo en Agua y Suelos dentro del Ámbito de Influencia del Proyecto Minero de Xstrata Tintaya, cuyo resultado indica que en algunos puntos se han superado los límites máximos permisibles. Posterior a este informe, la Municipalidad Provincial de Espinar decide realizar un estudio de análisis de muestra en cuatro animales, de los cuales algunos tienen mayor concentración de cobre y zinc. El 28 de noviembre de 2011, la Municipalidad Provincial de Espinar cursa una carta notarial a los representantes de Xstrata Tintaya, adjuntando la propuesta de reformulación del convenio marco.

B. Entorno social y relaciones comunitarias

Según datos del INEI citados por Camacho y Lossio, en 2002 la provincia de Espinar tenía 63,360 habitantes. La mayoría tenía como lengua materna al quechua y pertenecía a comunidades campesinas (62.7% eran residentes en el área rural), y el 85% tenía por lo menos una necesidad básica insatisfecha. Por ejemplo, el 79,4% carecía de conexión al desagüe, había solo un médico por cada 8,134 habitantes, y no había un hospital o equivalente en toda la provincia. En 2002, el 50.5% de la población solo había alcanzado un grado educativo igual o menor a la primaria completa, y la tasa de analfabetismo en la población de 15 años o más era 26.4%, y para las mujeres 39.6% (Camacho y Lossio 2007: 154).

¿Cuánto ha cambiado este cuadro desde 2002? Según el Censo Nacional de Población en 2007, el Municipio Provincial de Espinar en 2012, y otras fuentes, la población total ha aumentado a más de 66,900, y el 68.9% declara que su lengua materna es el quechua. La población rural ha bajado de 62.7% a 55%, y la mayoría de la PEA se dedica a la producción ganadera de ovinos y vacunos. El 77.9% es económicamente dependiente[4]. La cifra más preocupante, sin embargo, es que el

3 Xstrata Copper – Perú. "Historia" Ver: http://www.xstratacopperperu.pe/ES/Operaciones/TintayaAntapaccay/Paginas/Historia.aspx [Fecha de consulta: 2012-07-19]

4 Ver: http://www.inei.gob.pe/biblioineipub/bancopub/Est/Lib0838/libro26/cap01.pdf y http://www.metis-gaia.net/fichas/provinciales/Cusco/Espinar.pdf

64.7% de la población es considerada pobre, y el 30.4% vive en pobreza extrema.

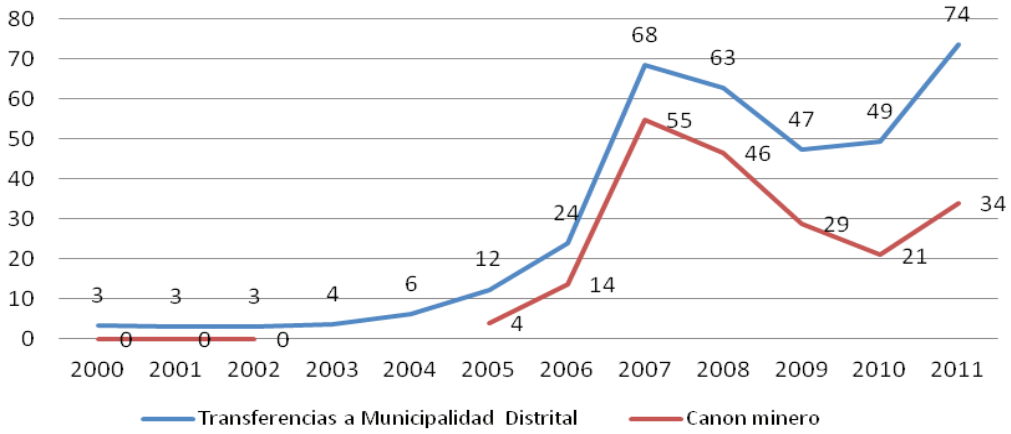
En Espinar ahora, el 51% se abastece de agua de las fuentes naturales de la zona (pozo, río o manantial), y no de la red pública, el 65% todavía no tiene desagüe y el 64% carece de electricidad. El 57.6% de la población no tiene alguna cobertura de salud, y el 29% está afiliado al Seguro Integral de Salud (SIS), el seguro mínimo otorgado recientemente por el Estado. Notablemente, el 60.6% de la población solo ha alcanzado un grado educativo igual o menor que la primaria completa, mientras que el analfabetismo es 18%.

En un reportaje este año (2012), se observa que Espinar recibe S/. 300 millones en canon minero para las siete comunas distritales de su jurisdicción, siendo el segundo de más alto nivel de ingreso per capita en la región Cuzco. Sin embargo, el 64.4% de la población sigue siendo pobre, y la mortalidad infantil supera el 30%[5]. No debe sorprendernos, entonces, que el alcalde provincial de Espinar para el periodo 2011-2014, Oscar Mollohuanca, es un histórico líder de las protestas sociales contra la empresa minera y que ahora está afiliado al el Movimiento Tierra y Libertad, cuya agenda es altamente crítica al "extractivismo" y la presencia minera en estas zonas.

Recursos públicos y privados

En cuanto a la Municipalidad Distrital (lo anterior es para la provincia), a partir de 2006 también recibe un aporte significativo en recursos por canon minero, aunque el monto ha sido variable, como observamos en este cuadro:

Canon y transferencias a la Municipalidad Distrital de Espinar
(Millones de Nuevos Soles)



Fuente: SIAF-mef. Elaboración propia.

En 2010 y 2011, Xstrata también pagó más de US$12 y 20 millones, respectivamente, por concepto de regalías.

Debido a los antecedentes conflictivos del proyecto, y a la capacidad organizativa que había adquirido la población de Espinar para presionar por sus demandas, la empresa Xstrata Tintaya viene destinando importantes fondos adicionales para el desarrollo local, regional y nacional. Entre 2010 y 2011, destinó más de US$ 10 millones al fondo minero local—producto del mencionado convenio marco—que comprende la cesión del 3% de utilidades antes de impuestos. Asimismo, en 2010 destinó más de US$2 millones al Fondo

5 Ver: http://www.larepublica.pe/26-05-2012/espinar-y-la-convencion-en-la-pobreza-pesar-de-ingresos

Minero Regional, que comprende el 1% de utilidades después de impuestos. Finalmente, destinó más de US$2.5 millones por año a la Fundación Tintaya[6]. Hay que recalcar que hasta ahora este proyecto minero es el único en el país que reparte utilidades a las poblaciones afectadas por sus operaciones.

C. 2012: Resurgimiento de conflicto y presencia del Estado

Durante 2012 se vio el resurgimiento de conflictos con Tintaya, relacionados al aporte económico y la posible contaminación ambiental, y se ha puesto a dura prueba la práctica adquirida del diálogo y la negociación pacífica.

En enero de 2012 se realizó un paro de transportistas donde exigían, entre otras demandas, mayores contrataciones de trabajadores de Espinar. Un mes después, representantes de la empresa iniciaron una serie de reuniones con dirigentes de la provincia, el alcalde de Espinar y el presidente regional, dirigidas a la reformulación del convenio marco y un controvertido estudio de riesgos a la salud en la zona. Al no llegar a un acuerdo concreto después de varias reuniones, los dirigentes locales fijan el 21 de mayo de 2012 como fecha para una paralización general (Vicaría 2012).[7]

Al no recibir una respuesta satisfactoria de la empresa, el Frente Único de Defensa de los Intereses de Espinar (FUDIE)—que ha estado activo desde más de una década y participó de los eventos señalados arriba—empezó la huelga indefinida en la fecha establecida. La organización exigía que la empresa aumentara el aporte por el convenio marco, de 3% al 30% de sus utilidades. También que se desarrollara un estudio en los ríos Salado y Cañipía para descartar posible contaminación por los relaves de la empresa.[8] La demanda económica se sustentaba en que las operaciones de Xstrata Tintaya se han ampliado con el proyecto Antapaccay, y que producirá un promedio de 160 mil toneladas de cobre durante los primeros cinco años y 143.000 a lo largo de los 22 años.

Esta vez el conflicto terminó involucrando directamente a las autoridades del gobierno nacional. Tras un intento del alcalde de Espinar para conformar una mesa de diálogo con el Viceministro del MINEM y con el del MINAM, el presidente del FUDIE, Herbert Huamán, exigió la presencia de los ministros de ambos sectores. A una semana de iniciar el paro, el director general de operaciones de la empresa, Luis Rivera Ruiz, anunció que no cederían a las demandas de incremento del aporte. Además, precisó que "cuando el proyecto Antapaccay entre en operaciones, la producción de Xstrata se incrementará en 60% y, por lo tanto, también crecerán sus aportes, impuestos y regalías en beneficio de Espinar", pero manifestó que sí apostaría

6 Xstrata Copper – Perú. Tintaya: Gestión social y ambiental. Junio 2012. Ver: http://www.xstratacopper-peru.pe/ES/Publicaciones/Presentaciones/Presentaci%C3%B3n%20Gesti%C3%B3n%20Social%20y%20Ambiental%20Tintaya%20(Junio%202012).pdf [Fecha de consulta: 2012-07-19].

7 Según cuenta un informe de la Vicaría de Solidaridad, "El 10 de febrero del 2012, a través de gestiones realizadas por la congresista cusqueña Verónica [Mendoza], se conoce en Espinar el estudio de riesgos a la salud por exposición a metales pesados en la provincia de Espinar, realizado por CENSOPAS (Centro Nacional de Salud Ocupacional y Protección del Ambiente para la Salud) órgano de línea del Instituto Nacional de Salud. En este documento se advierte la necesidad de realizar monitoreos permanentes en la población ...28 personas con valores superiores al límite de referencia con mercurio; 24 personas con valores de arsénico superiores al límite referencial y 10 personas con valores de cadmio por encima del valor referencial; las muestras de agua tienen concentraciones de arsénico y mercurio por encima de los estándares de calidad ambiental..." (Ibid).

8 La República. "Frente de Espinar acordó iniciar paro indefinido contra Xstrata desde el 21" Ver: http://www.larepublica.pe/05-05-2012/cusco-frente-de-espinar-acordo-iniciar-paro-indefinido-contra-xstrata [Fecha de consulta: 2012-07-19]. El Comercio. "Lo que reclaman los pobladores de Espinar contra la minera Xstrata Tintaya" [Documento en línea] http://elcomercio.pe/peru/1418600/noticia-lo-que-reclaman-pobladores-espinar-contra-minera-xstrata-tintaya [Fecha de consulta: 2012-07-19].

por el diálogo[9]. Sin embargo, ante la agudización de los conflictos (que para entonces habían dejado decenas de heridos y dos muertos), el gobierno central decreta el Estado de Emergencia por 30 días.[10]

Como producto de la actitud dura que tomó el Gobierno en este caso, la congresista cuzqueña Verónika Mendoza renunció del Partido Nacionalista, el partido de gobierno. Esto generó consternación en las filas pues era una de las fundadoras de las organizaciones juveniles del nacionalismo y una cercana colaboradora de la pareja presidencial.

Tras el aumento de muertos y heridos por enfrentamientos entre los manifestantes y la policía nacional, intentos de tomar las instalaciones de la mina, el secuestro de un fiscal, y la detención (y posterior liberación) del alcalde provincial de Espinar, finalmente se convocó una mesa de diálogo. Esta se inició el 21 de junio con la presencia del mismo Ministro del Ambiente y del alcalde Mollohuanca.[11] Se establecieron tres grupos de trabajo: ambiental, responsabilidad social, y producción y desarrollo del lugar. Asimismo, se confirmó una segunda sesión para el 12 de julio.[12] Producto de este segundo encuentro se acordó que se daría solución a los problemas planteados en cada una de las tres mesas de trabajo, en menos de cuatro meses; es decir, para aproximadamente noviembre de 2012. Participaron el gerente general de Xstrata Tintaya, los ministros del Ambiente, Salud, Energía y Minas, y Agricultura, representantes del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, autoridades regionales del agua, funcionarios de la Presidencia del Consejo de Ministros, el alcalde provincial de Espinar, y el presidente regional de Cuzco[13].

Hay que señalar que en todo momento la empresa Xstrata Tintaya se declaró abierta al diálogo, y saludó el avance del diálogo en distintos medios.[14] Asimismo, se mostró dispuesta a realizar los nuevos estudios ambientales que la población requería. Únicamente se manifestó en contra de un aumento del aporte de la empresa a Espinar de 3% a 30%, que a todas luces era un monto exagerado para fines de negociación.

Sin embargo, para el 8 de agosto de 2012, pobladores de Alto y Bajo Huancané, en Cuzco, se movilizaron hasta Espinar asegurando que el agua contaminada por las actividades de Xstrata habría matado a 25 de sus animales. Según la Agencia Agraria de Espinar serían 2,250 animales muertos en lo que va del año. El tema se trataría el 23 de agosto de 2012 en la tercera reunión de la mesa de diálogo en Espinar.[15] La comunidad de Pacpacco, ubicada a 500 metros de la mina Xstrata Tintaya, presentaría un panorama similar, con animales

9 El Comercio. "Minera Xstrata no cederá a pedidos de autoridades de Espinar". Ver: http://elcomercio.pe/economia/1420798/noticia-minera-xtrata-no-cedera-pedidos-economicos-autoridades-espinar [Fecha de consulta: 2012-07-19]

10 El Comercio. "El Gobierno declara en emergencia provincia de Espinar en el Cusco" Ver: http://elcomercio.pe/politica/1420809/noticia-gobierno-declara-emergencia-provincia-espinar-cusco [Fecha de consulta: 2012-07-19].

11 Todos estos eventos fueron cubiertos por los principales medios de comunicación masiva del país.

12 El Comercio. "Diálogo en Espinar se inició en calma y con alcalde Mollohuanca". Ver: http://elcomercio.pe/politica/1431252/noticia-dialogo-espinar-se-inicio-calma-alcalde-oscar-mollohuanca [Fecha de consulta: 2012-07-19].

13 El Comercio. "Espinar: solución a problemas por Xstrata se dará máximo en cuatro meses" Ver: http://elcomercio.pe/actualidad/1440647/noticia-comenzo-mesa-dialogo-espinar-mollohuanca-pide-solucion-meses [Fecha de consulta: 2012-07-19].

14 La República. "Xstrata Tintaya saluda avance de diálogo en Espinar" Ver: http://www.larepublica.pe/13-07-2012/xstrata-tintaya-saluda-avance-de-dialogo-en-espinar [Fecha de consulta: 2012-07-19]. Gestión "Xstrata saluda diálogo en Espinar" Ver: http://gestion.pe/2012/07/13/politica/xstrata-saluda-dialogo-espinar-2007495 [Fecha de consulta: 2012-07-19].

15 RPP. 2012. "Cusco: más de 2 mil reses muertas por posible contaminación de agua". Ver: http://www.rpp.com.pe/2012-08-08-cusco-mas-de-2-mil-reses-muertas-por-posible-contaminacion-de-agua-noticia_509955.html [Fecha de consulta: 2012-08-22].

muertos por parásitos y neumonía. Sin embargo, el Servicio Nacional de Sanidad Agraria no analiza la presencia de metales en el ganado de las comunidades adyacentes a la mina. Así, los reclamos de las comunidades caerían en un vacío administrativo, sin que se determine un responsable para realizar los estudios solicitados.[16]

Según la Defensoría del Pueblo, la región Cuzco presentaba un total de 15 conflictos sociales a agosto de 2012, siendo así la cuarta región con mayor número de conflictos en el país. De los 10 que estaban activos, nueve eran socioambientales y uno de los más impactantes era la dispuesta con Tintaya.[17]

Durante la tercera reunión de la mesa de diálogo, en agosto de 2012, se determinó que habría un proceso de monitoreo ambiental para determinar si la actividad minera de Xstrata es contaminante, y el 14 de septiembre se dio inicio a las actividades de monitoreo ambiental. El 26 de septiembre, el Ministerio del Ambiente informaba que los avances del monitoreo ambiental estaban listos a un 63%. El 6 de diciembre se afirmó que para el 20 del mismo mes se concluiría el monitoreo en Espinar. En la misma fecha, el Ministerio del Ambiente (Minam) también informó que el trabajo de monitoreo ambiental en Espinar tenía un avance del 96% y que los compromisos asumidos con esta provincia cuzqueña en la mesa de diálogo fueron cumplidos en el 80%.[18]

Al cierre de este informe, la empresa estuvo llevando a cabo la construcción de la ampliación de Tintaya, a un costo de US$1,470 millones, y se considera que se extraerán 160,000 toneladas de cobre por año durante los cinco primeros años. Se había programado el inicio de la explotación para la segunda mitad de 2012, aunque esto fue postergado por los múltiples conflictos generados.[19] Sin embargo, para noviembre de 2012 ya se habían iniciado las operaciones en la ampliación de Antapaccay. Así, la noticia sobre el primer embarque de cobre de este yacimiento, rumbo a China, provocó la reacción negativa en Espinar. La población solicitó la paralización de las operaciones hasta concluir el diálogo y determinar si, efectivamente, Xstrata contaminaba.[20]

Asimismo, durante este tiempo se insistió en las reuniones de las mesas de diálogo, que la mina diera el 30% de sus utilidades, y que el dinero aportado voluntariamente por la empresa, que anualmente oscila entre S/. 28 y 30 millones, no sea administrado por el Fondo Tintaya sino directamente por la comunidad y sus autoridades. Según el gerente de proyectos de Xstrata Copper, "estamos en pleno proceso de diálogo para reformular el acuerdo". Sin embargo, hasta la fecha no quedó claro si los fondos serán administrados de otra manera.[21]

En enero de 2013, Xstrata fue sancionada por la OEFA por otro tema ambiental. Según reportes en la prensa, "la empresa violó la normatividad ambiental al presentar tardíamente informes de monitoreo de efluentes líquidos correspondientes al primer, segundo y tercer trimestre del 2011 de la Unidad Minera Tintaya. También presentó tarde, ante la Dirección General de Asuntos Ambientales Mineros del Ministerio de Energía y Minas, el informe de

16 El Comercio. 2012. "Espinar: ¿porqué siguen muriendo los animales? Ver: http://elcomercio.pe/actualidad/1454842/noticia-espinar-que-siguen-muriendo-animales [Fecha de consulta: 2012-08-22].

17 Información tomada del Reporte mensual de Conflictos Sociales de la Defensoría del Pueblo. N° 102. Agosto 2012. Ver: http://www.defensoria.gob.pe/conflictos-sociales/objetos/paginas/6/63reporte_mensual_de_conflictos__sociales_n-_102_-_a.pdf [Fecha de consulta: 2012-10-01]

18 La República. "En 14 días debe concluir monitoreo en Espinar". Ver: http://www.larepublica.pe/05-12-2012/en-14-dias-debe-concluir-monitoreo-en-espinar [Fecha de consulta: 2013-01-05]

19 Xstrata Copper – Perú. "¿Quiénes somos? Ver: http://www.xstratacopperperu.pe/ES/QuienesSomos/Paginas/Ubicacion.aspx [Fecha de consulta: 2012-07-19]

20 La República. "Pedirán que mina de Xstrata suspenda sus operaciones" Ver: http://www.larepublica.pe/16-12-2012/pediran-que-mina-de-xstrata-suspenda-sus-operaciones [Fecha de consulta: 2013-01-05]

21 La República. "Espinar negocia con minera Xstrata porcentaje de aporte voluntario y administración" Ver: http://www.larepublica.pe/15-12-2012/espinar-negocia-con-minera-xstrata-porcentaje-de-aporte-voluntario-y-administracion [Fecha de consulta: 2013-01-05]

monitoreo de aire correspondiente al segundo trimestre del anteaño pasado." (El Comercio 08/01/2013). La OEFA explicó en un comunicado que "la realización del monitoreo tiene como propósito verificar el nivel de carga contaminante con que se vierten los efluentes minero-metalúrgicos al ambiente, lo que permite identificar los principales agentes físicos, químicos o biológicos que constituyen peligro para el ambiente. Además, permite identificar el nivel de contaminación atmosférica en el ambiente".[22] Esta situación podría mermar la credibilidad de la empresa en la mesa de diálogo.

D. Conclusiones

Los conflictos entre Tintaya y las comunidades a su alrededor continúan sin una conclusión efectiva. Pero, ¿cuáles son los aprendizajes de este caso? En primer lugar, hay que señalar el peso de la historia, y especialmente la herencia de los abusos cometidos por el mismo Estado, al expropiar y reubicar a los comuneros de manera forzosa. Esto crea un clima de desconfianza que cualquier inversionista tendría que conocer y manejar. En este caso es importante ver cómo las demandas de las comunidades locales fueron reforzadas con la presencia de organizaciones transnacionales de desarrollo y derechos humanos, de sectores progresistas de la Iglesia Católica, y de ONG de desarrollo nacionales. Estos socios les permiten enfrentar a una de las transnacionales mineras más importantes del mundo, con demandas de reconocimiento, respeto y compensación—lo cual no implica que estos socios no tienen agendas o prioridades diversas, que en algún momento podrán generar otras tensiones.[23]

El caso también ilustra la audacia de la empresa, al negociar un convenio marco con un compromiso de distribución de utilidades anualmente, y la creación—no sin retrocesos importantes—de una práctica de diálogo entre las partes. Esta sufrió un retroceso con el cambio de dueño a Xstrata, y también con la mayor politización de los actores locales que ha ocurrido desde 2011. Más del 60% de la población de Espinar votó por Ollanta Humala en la primera vuelta de las elecciones generales de 2011, y el 76% lo apoyó en la segunda vuelta. La mayoría de pobladores, sin embargo, se sintieron traicionados por el actual Gobierno cuando cambió su posición frente a la inversión minera y las empresas transnacionales, resaltando ahora la necesidad de mayor inversión.

El rol del Estado también ha cambiado a lo largo de este caso. Primero, fue el gran responsable por el proceso de expropiación de tierras y reubicación forzosa; luego, fue el gran ausente en las mesas de diálogo y el convenio marco, por acuerdo de las partes. Ahora el Estado se involucra para imponer autoridad y mano dura en los conflictos violentos, y posteriormente para lograr un regreso de las partes a otra mesa. Sin embargo, la desconfianza de los pobladores permanece—frente al Estado y frente a la minera—como también permanecen preocupantes niveles pobreza y exclusión social en la provincia.

22 El Comercio. "Multa de S/. 87 600 contra minera Xstrata Tintaya fue ratificada por la OEFA" [En línea] http://elcomercio.pe/actualidad/1520119/noticia-multa-87600-contra-xstrata-tintaya-fue-ratificada-oefa [Fecha de consulta: 2013-01-10]. Ver también: La República. "OEFA ratificó multa de S/.87 600 contra compañía minera Xstrata Tintaya" Ver: http://www.larepublica.pe/08-01-2013/oefa-ratifico-multa-de-s-87600-contra-compania-minera-xstrata-tintaya [Fecha de consulta: 2013-01-10]. Gestión. "OEFA ratificó multa de S/. 87 600 a Xstrata Tintaya" Ver: http://gestion.pe/empresas/oefa-ratifico-multa-s-87600-xstrata-tintaya-2056033 [Fecha de consulta: 2013-01-10]

23 Es interesante notar que el alcalde actual de Espinar, Oscar Mollohuanca, es militante del partido ambientalista Tierra y Libertad, de reciente creación, cuyos fundadores incluyen el cura católico Marco Arana, fundador de la ONG Grufides en Cajamarca, el ex viceministro de Ambiente José de Echave, fundador de la ONG CooperAcción, y Carlos Monge, coordinador regional para América Latina de Revenue Watch Institute. En Tintaya los intereses de estos actores parecen estar en la misma línea, de exigir una mejor regulación de la actividad de la minera y el debido respeto a los derechos de la población. Ver: http://www.ideeleradio.org.pe/web/wNoti.php?idN=4670&tip=principal

El Caso De Toromocho – Chinalco

"Chinalco is building a new city of Morococha with an investment of $50 million," according to the Spanish-language announcement. "First a new city. Then the initialization of operations. This is responsible mining. We're Chinalco. We believe in Peru."[1]

Introducción

El Proyecto Minero Toromocho se ubica a 4,500 m.s.n.m. y a 142 km al este de Lima, en el distrito de Morococha, provincia de Yauli, departamento de Junín. El distrito de Yauli también es parte de la zona de influencia. Su único inversionista es la empresa Minera Chinalco Perú S.A., cuyas acciones pertenecen a la Aluminum Corporation of China (CHINALCO). Es un proyecto aún en construcción, y el monto de inversión proyectada es más de US$2,000 millones. El tipo de operación será de minería polimetálica: cobre, molibdeno, plomo, zinc y plata.[2] El mineral está ubicado en la montaña denominada Toromocho, o "toro sin cuernos", porque tiene la forma de ese animal, que será transformada para crear la enorme mina de tajo abierto que deberá producir 210,000 toneladas de mineral al año.[3]

Aunque es un proyecto incipiente, Toromocho es interesante por varias razones. En primer lugar, representa una importante parte de la nueva cartera de inversiones mineras proyectadas por el Gobierno peruano en los próximos años[4]. El cobre representa el 69% de toda la nueva inversión minera en el Perú, con proyectos por más de US$35,489 millones, y el cobre que produce Toromocho tendrá un peso importante dentro de ellos.

En segundo lugar, Toromocho es la más importante inversión minera china en el Perú hoy, y una de las más importantes inversiones mineras chinas en el mundo. Se estima que tiene reservas de 12 millones de toneladas, monto equivalente al 19% de la reserva cuprífera doméstica de China.[5] China es el principal inversionista en el sector minero del Perú, y hay bastante interés en el país (y el resto del mundo) por conocer las prácticas laborales, sociales y ambientales que tendrán las empresas chinas que operan en esta región. Como respuesta, el gobierno chino y la empresa desean demostrar en este caso que cumplen los mejores estándares internacionales.

El tercer factor que hace especial este caso es que el proyecto implica el traslado de los aproximadamente 5,000 residentes del pueblo de Morococha—donde se va a construir la mina—y su reubicación en una nueva ciudad construida por la empresa. Será el primer reasentamiento minero planificado y consensual en un país marcado por una historia

1 Ver: http://www.bloomberg.com/news/2010-11-01/china-becomes-boss-in-peru-on-50-billion-mountain-bought-for-810-million.html

2 Ver: http://www.chinalco.com.pe/index.php?var=chi_2210

3 Ver: http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_7461000/7461072.stm

4 Presidente del Banco Central de Reserva del Perú resalta importancia de proyecto Toromocho para la economía. Ver: http://www.peruviantimes.com/27/central-banks-velarde-sees-exceptional-growth-in-2015-16/17022/

5 Ver: http://www.scmp.com/business/commodities/article/1058240/chinalco-mining-slash-share-offering

de desalojo y reubicación forzosa. Los dueños de las tierras, viviendas y negocios de Morococha deben ser compensados y su nueva ciudad, "Nueva Morococha", deberá contar con toda la infraestructura y los servicios urbanos necesarios para una vida decente. Aunque la mayoría de residentes aceptaron su traslado a través de un proceso de consulta realizada por consultores con la primera empresa concesionaria, Perú Copper, antes de la llegada de los nuevos propietarios chinos, y esto fue ratificado bajo la gestión de Chinalco, ha habido resistencia de una parte de la población—incluyendo su alcalde—y hay tensiones inherentes al proceso mismo, las cuales tanto Chinalco como las autoridades peruanas están tratando de manejar.

Un cuarto aspecto importante de este proyecto es el nivel de inversión proyectada por Chinalco en la zona de operaciones para remediar pasivos ambientales dejados por otras empresas mineras, asegurar el abastecimiento de agua para la mina y para el pueblo, y elevar la calidad de vida de las personas en su zona de influencia. Asimismo, planea inversiones en el mejoramiento de la infraestructura de transportes que utilizará la empresa y también la comunidad. Nuevamente, el objetivo de Chinalco—empresa asociada a las más altas esferas de poder político en China—es un ejemplo para el mundo de minería responsable.

A. Breve historia

La concesión del Proyecto Toromocho perteneció a la Cerro de Pasco Copper Corporation desde 1928, y a la empresa estatal Centromin Perú desde 1974 hasta 2003. En 2001 y 2002 el estado peruano licitó el proyecto internacionalmente, pero no se presentaron postores (Sanborn 2009:343). Se presume que la reticencia a invertir se debió a la baja en los precios internacionales de cobre y a la dificultad que implica reubicar un pueblo entero.

En 2003 ProInversión convocó otra licitación pública y la buena pro fue otorgada a la empresa junior Perú Copper Syndicate Ltd, que ofreció pagar como contraprestación el mínimo 0.51% de las ventas, en caso de suscribir el Contrato de Transferencia y realizar la operación minera. De conformidad con las bases, Perú Copper Syndicate cedió su derecho a favor de Minera Perú Copper Syndicate S.A., la cual suscribió el Contrato de Opción de Transferencia de Concesiones Mineras y Otros Activos el 11 de junio de 2003. Posteriormente, esta última empresa cambió su denominación social por la de Minera Perú Copper S.A (MPC). El contrato de opción permitiría desarrollar trabajos de exploración y estudios que le ayuden a cuantificar con certeza la inversión y factibilidad del proyecto. El compromiso de inversión en esta fase exploratoria fue de hasta US$12 millones si el plazo de opción se extendía a cinco años.

Según la misma MPC, el proyecto necesitaría aproximadamente US$1,500 millones adicionales de inversión para ser productivo. Asimismo, Minera Perú Copper depositó US$15 millones en un fidedecomisio que se utilizaría para la construcción de una planta de tratamiento de las aguas del cercano Túnel Kingsmill, largamente contaminadas por actividades mineras anteriores. Desde el inicio, sin embargo, era evidente que la empresa junior necesitaría socios bastante más poderosos para desarrollar plenamente este proyecto.

Entra Chinalco[6]

El 25 de junio de 2007, Chinalco Canadá B.C. Holdings Ltd., subsidiara de Chinalco, hizo una oferta de US$790 millones para todas las acciones de Minera Perú Copper, que fue

6 La principal fuente para esta sección es Sanborn 2010, p. 344-346.

aceptada por los directores de manera unánime.[7] Al mes siguiente, Chinalco anuncia la terminación de su oferta y su intención de deslistar las acciones de MPC de la bolsa de Toronto, el American Stock Exchange (AMEX) y la bolsa de Lima. En cambio, se anuncia que el proyecto será financiado por *China Development Bank* hasta en un 67% y por Chinalco con el 33% restante. "Esto es un importante paso en nuestro crecimiento estratégico fuera de China" dijo entonces el CEO Xiao Yaqing. "Anticipamos identificar oportunidades de inversión en el Perú y alrededor del mundo", agregó (Peru Copper 2007). El CEO de la empresa, Gerard Wolfe, declaró que Toromocho sería la operación más grande de Chinalco en el mundo. Aunque Chinalco ha sido un líder mundial en aluminio, China se ha convertido en el principal consumidor mundial de cobre y Chinalco fue elegida para liderar el proceso de obtener mayor acceso a este mineral (Wan y Chen 2007).

Según el documento de oferta, fue Perú Copper que contactó a Chinalco, en noviembre de 2005, para tantear su interés en el proyecto Toromocho. Las razones dadas por el directorio de Perú Copper para aceptar la oferta recibida incluyen el atractivo precio por acción—por encima de su valor en las bolsas a la fecha—y el hecho de eliminar el riesgo financiero del proyecto, al tener la garantía de China Development Bank de financiar la mayor parte de la inversión necesaria. También fue atractivo vender en un momento de precios altos para el cobre, así como tener la oferta en efectivo con liquidez inmediata para los accionistas. Aparentemente, Chinalco fue su único postor. En una entrevista a Semana Económica en mayo de 2008, el CEO Wolfe declaró que "todos esperaban una oferta competidora, pero esta no vino" y, por lo tanto, el 91% de los accionistas optaron por venderle sus títulos a Chinalco (Wolfe 2008).

Chinalco anunció que usará las últimas tecnologías para maximixar el rendimiento.

No obstante lo anterior, la venta de Toromocho a Chinalco causó descontento entre algunos sectores peruanos, por el margen de ganancia realizada por los accionistas y porque aparentemente no iban a pagar impuestos en el país sobre estas ganancias de capital (Campodónico 2007). Las autoridades regionales y locales de Junín, lideradas por el entonces presidente regional Vladimiro Huaroc, también estuvieron descontentas con esta transacción y solicitaron la revisión del contrato que consideran lesivo para su región. Además, pidieron una participación de 50% en cualquier ingreso recibido por esta transacción.

El 5 de mayo de 2008, el presidente de la República, Alan García, firmó el contrato de ejercicio del proyecto Toromocho con la presencia de los más altos ejecutivos de Chinalco y Perú Copper. Asimismo, García anunció que Chinalco invertirá más de US$2,150 millones en ese proyecto, y que el *China Development Bank* se encargará del financiamiento (Minera Chinalco Toromocho 2008). La empresa anunció que usará las últimas tecnologías para maximizar el rendimiento, respetando los derechos laborales, la salud y seguridad de los trabajadores, y la conservación del medio ambiente.

Cronograma y atraso

En el cronograma original del proyecto se propuso realizar el Estudio de Impacto Ambiental (EIA) en 2008, comenzar la construcción de la mina en 2009—fase que durará dos años y medio—e iniciar el proceso de explotación en 2012, el mismo que durará un estimado de 36 años. Durante la etapa de construcción, darían empleo a más de 3,000 personas, y pos-

7 Los accionistas originales comprometidos con la venta ("locked up shareholders") incluyen los miembros del Board David Lowell, Catherine McLeod-Seltzer, David DeWitt, George Ireland, Gerald Wolfe, John Fairchild, Carl Renzoni, Thomas O'Neil y Miguel Grau. Offer Document 2007.

teriormente emplearían a 2,500 personas en forma directa y a 7,500 de manera indirecta, durante la vida de la mina.

Este cronograma se ha retrasado por diversas razones. Una de ellas fue la aprobación del EIA, requisito para iniciar la construcción. El estudio fue terminado en noviembre de 2009, pero recién fue aprobado por el Ministerio de Energía y Minas un año después, en diciembre de 2010[8]. Wolfe atribuyó esto al cambio de "las reglas del juego" con la creación del nuevo Ministerio de Ambiente en 2008, que no tuvo la autoridad de aprobar los EIA, pero que estableció nuevos requisitos mínimos para estos estudios.[9] Aunque la empresa fue reconocida por su voluntad de construir una planta de tratamiento de las aguas ácidas del túnel existente en la zona, que entonces desechaba aguas contaminadas directamente al Río Yauli, hubo cuestionamientos de parte del Municipio de Morococha y ONG ambientales con respecto al depósito de los relaves y los impactos potenciales por ejemplo, en la cuenca Huascacocha (donde se ubicará el tajo), y en la cuenca de Rumichaca, donde se ubicará el depósito de relaves y el complejo concentrador.[10]

El otro gran factor de retraso ha sido el proceso de diálogo y negociación con la población de Morococha y con sus autoridades, para lograr un exitoso traslado y reasentamiento en una nueva localidad. Iniciado en 2005-2006 y realizado con diversos actores y fases, el traslado mismo de la población a un nuevo pueblo recién se inició a finales de 2012.

B. Entorno social y relaciones comunitarias

La Región Junín, y el distrito de Morococha, es una zona de antigua tradición minera donde no se presenta el nivel de rechazo a las actividades extractivas que observamos, por ejemplo, en Cajamarca y en otras partes del Norte del Perú. El distrito está construido sobre antiguos campamentos mineros y depósitos de relaves, y actualmente operan allí varias otras empresas mineras, entre ellas dos empresas antiguas de propiedad privada peruana—Volcán Compañía Minera S.A.C. y la Sociedad Minera Austria Duvaz—y otra de capitales canadienses, Compañía Minera Argentum S.A. (cuya dueña desde 2004 es Pan American Silver Perú S.A.C., filial de Pan American Silver Corporation). Las tres tienen minas subterráneas en explotación, a diferencia de la enorme mina de tajo abierto planeada para Toromocho.[11]

Según el Censo Nacional de 2007, el distrito de Morococha contaba con 5,397 habitantes, de los cuales 2,221 eran mujeres y 3,176 hombres. De ellos, el 86.7% correspondía a población urbana y el 13.3% restante a población rural (INEI).[12] El 90.12% del total de la población era letrado. Para 2009, según el Estudio de Impacto Ambiental (EIA) realizado por Chinalco, los niveles de educación de la población mayor de 15 años serían mayores que el promedio para regiones mineras, pues solo 158 personas serían analfabetas, de las cuales 139 (5% del total de población) eran mujeres (Knight Piésold Consultores SA. 2009:53).

8 Ver: http://www.rpp.com.pe/2010-12-17-mem-aprobo-eia-de-proyecto-toromocho-de-minera-chinalco-noticia_319939.html

9 Ver: http://en.smm.cn/newscontent/12697_slow-approvals-may-delay-perus-chinalco-copper-mine

10 Minera Chinalco Perú SA. 2009. Estudio de Impacto Ambiental. Resumen Ejecutivo; Ver: http://www.chinalco.com.pe/sites/default/files/Resumen%20ejecutivo%20del%20estudio%20de%20impacto.pdf [Fecha de consulta: 2013-02-16] pp. 36-41; Ver: http://www.noticiasser.pe/15/02/2010/nacional/cooperaccion-observa-eia-del-proyecto-toromocho-de-chinalco-sa Ver: http://www.latinomineria.com/revistas/index_neo_en.php?id=879

11 Ver: Ministerio de Energía y Minas. http://www.mem.gob.pe/descripcion.php?idSector=1&idTitular=2436&idMenu=sub150&idCateg=663

12 INEI. Censos Nacionales 2007: XI de Población y VI de Vivienda. Sistema de Consulta de datos. Ver: http://www.inei.gob.pe/ [Fecha de consulta: 2013-02-16]

Cuando Chinalco realizó su EIA en 2009, encontró que el 63% de la población económicamente activa (PEA) de Morococha eran trabajadores mineros, laborando en otras empresas de la zona. Otro 35% trabajaba en comercio, 19.6% en servicios y solo un 4.5% en actividades agropecuarias (Knight Piésold Consultores SA. 2009:52-3). Curiosamente, según los Mapas de Pobreza Provincial y Distrital de dichos años, la pobreza total entre 2007 y 2009 habría aumentado 26.6% en todo el distrito, y la pobreza extrema habría aumentado un 8.4% (INEI 2007, INEI 2009).[13]

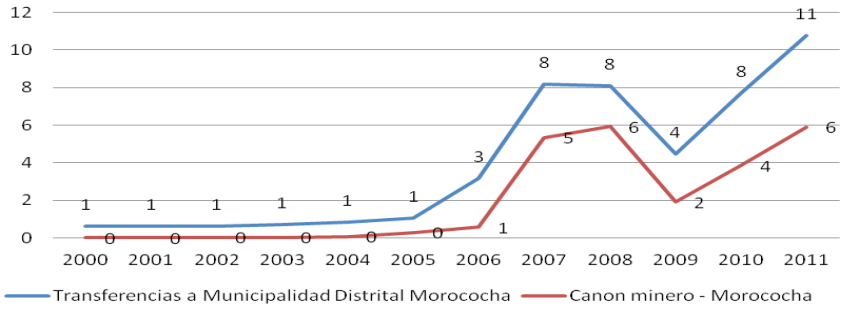
En cuanto a la dotación de infraestructura y servicios, en 2009 la población de Morococha vivía principalmente en campamentos mineros: según en EIA, solo el 39% tenía viviendas independientes (Knight Piésold Consultores SA. 2009:51). Si bien había alumbrado eléctrico generalizado en la zona urbana, el 68.8% de hogares se abastece de agua a través del pilón público. En la zona rural, el 42% no tenía electricidad y el 30% se abastecía directamente de fuentes naturales de agua, como ríos y manantiales (Knight Piésold Consultores SA. 2009:52).

En resumen, estos datos sobre la población de Morococha señalan que es principalmente urbana, dedicada fundamentalmente a actividades mineras o relacionadas a la minería y al comercio. No es un caso de pobreza extrema ni de actividades de subsistencia, y no se presenta un conflicto o "*trade off*" entre minería y agricultura, pues es una zona con bastante contaminación y no se realizan actividades agropecuarias en gran escala.

Tampoco es una población que vive (o vivía) bien, objetivamente. Reportajes sobre Morococha en los últimos años retratan un cuadro deprimente, de una ciudad contaminada por la antigua minería, con niños jugando sobre desechos tóxicos, y con poca agua y de mala calidad.[14] Los niños del distrito registran altos índices de enfermedades respiratorias y de piel y, según al menos un reportaje, muchas de las casas no tienen desagüe. En tal contexto, no sorprende que la mayor parte de la población estuviera de acuerdo, en principio, con su traslado a otro lugar. El reto, como veremos más adelante, era identificar un lugar relativamente cerca pero seguro, donde no iban a repetir los mismos problemas ni tuvieran que volver a ser reubicados para otros proyectos mineros.

A pesar de ser zona minera, las transferencias que ha recibido el distrito de Moroco-

Canon minero y transferencias a la Municipalidad Distrital de Morocha
(millones de nuevos soles)



Fuente: mef – Portal de Transparencia Económica. http://ofi.mef.gob.pe/transferencias/gl/default_hist.aspx [Fecha de consulta: 2012-09-24]. Elaboración propia.

13 INEI. 2007. Mapa de Pobreza Provincial y Distrital 2007. Ver: http://www.inei.gob.pe/biblioineipub/bancopub/Est/Lib0911/index.htm [Fecha de consulta: 2013- 02-16]. Y también ver: INEI. 2009. Mapa de Pobreza Provincial y Distrital 2009. Ver: http://www.inei.gob.pe/biblioineipub/bancopub/Est/Lib0952/index.htm [Fecha de consulta: 2013-02-16].

14 Ver por ejemplo: http://www.ipsnews.net/2009/01/peru-a-mining-townrsquos-woes/

cha por canon minero no son enormes. De hecho, Morococha recibió casi nada en transferencias por canon antes de 2004, y a partir de entonces comienza a recibir un flujo modesto, llegando a US$ 1.6 millones en 2008. Según diversas fuentes, recibió entre 11 y 14 millones de soles en 2011 (US$3.6 a US$5 millones) y anticipa S/. 19 millones (US$7 millones) en 2012. Aunque son sumas reducidas frente a los problemas de infraestructura y servicios que afectan el distrito, las autoridades de Morococha aparentemente también tienen problemas de ejecución de los fondos recibidos.[15]

Además de los fondos del canon, Morococha ha recibido inversiones sociales voluntarias de parte de Peru Copper y luego de Chinalco.

Del fideicomiso al Fondo Social Toromocho[16]

Al iniciar el proyecto, Minera Peru Copper se comprometió a constituir dos fondos para inversión ambiental y social en su entorno:

1. Fideicomiso Ambiental por un valor de US$15 millones, para financiar la construcción y operación del proyecto de remediación ambiental de tratamiento de las aguas ácidas de Túnel Kingsmill, con lo cual se mejorará la calidad de agua de uso agrícola con beneficio directo a más de un millón de habitantes, mayormente asentados a lo largo de los ríos Yauli y Mantaro.
2. Fideicomiso Social, con un valor inicial de US$1 millón, para el desarrollo de proyectos sociales en beneficio a los pobladores del distrito de Morococha. Dicho fondo sería incrementado en US$200,000 anuales durante toda la etapa de producción, conforme lo establece el contrato de transferencia del proyecto.

Después de la entrada de Chinalco, dicha empresa y la Municipalidad Distrital de Morococha constituyeron la Asociación Fondo Social Toromocho, que recibe en transferencia el patrimonio del Fideicomiso Social, un monto inicial de US$1,027,828.[17] El Consejo Directivo del Fondo quedó conformado por tres miembros:

- Un representante de la sociedad civil de Morococha.
- El Alcalde de la Municipalidad Distrital de Morococha.
- Dos representantes del la Empresa Minera Chinalco S.A.[18]

El Fondo Social Toromocho tiene como visión lo siguiente: “Proporcionar las herramientas y enseñanzas necesarias para el desarrollo del distrito de Morococha, a través de proyectos de alto impacto social, que busca como fin mejorar la calidad de vida de los pobladores buscando el equilibrio entre la naturaleza y la explotación minera”.[19] A fines de 2008, Chinalco firmó un convenio con la Sociedad Nacional de Industrias para la capacitación de pequeños y medianos empresarios en Junín, con el fin de que se conviertan en proveedores de bienes y servicios que demandaría el proyecto. En enero de 2009, el Servicio Nacional de Capacitación para la Industria de la Construcción y Chinalco firmaron un convenio para capacitar a 1,500 pobladores de Morocha en albañilería, instalaciones eléctricas y sanitarias. En febrero del mismo año, la empresa firmó

15 Ver: http://notaspress.blogspot.com/2012/10/presupuesto-distritos-morococha.html

16 Ver: http://toromocho.org/constitucion.htm

17 Ver: Informe 2010-2011: http://www.minem.gob.pe/minem/archivos/BALANCE%202010%20MEMx.pdf

18 Ver: http://www.fondosocialtoromocho.org/antecedentes.php

19 Ver: http://www.fondosocialtoromocho.org/vision-y-mision.php

un convenio con Corporación Financiera Internacional para implementar un programa de fortalecimiento de capacidades de gestión pública de las inversiones. El énfasis se puso en ayudar a mejorar la gestión pública del canon minero (Sanborn 2009:349).

En 2010, el Fondo Social reportó haber invertido US$1,026,458 en diversos proyectos sociales en la zona: US$735,957 en educación y US$290,501 en salud.[20] Entre las acciones más celebradas por los medios de comunicación estuvo la donación de una moderna ambulancia equipada para el Centro de Salud de Morococha.[21] Para 2011, el Fondo Social anunció la inversión de otros US$450,000 en apoyo para proyectos productivos (en agricultura, pesca y turismo) y para diversas formas de capacitación técnica.[22] En setiembre de 2012, por otra parte, Chinalco anunciaba el inicio del Programa "Toro Boys", para el reclutamiento, la selección y el entrenamiento de personal para planta concentradora, con un grupo de 174 morocochanos y yaulinos: 135 hombres y 39 mujeres. Asimismo, en la misma fecha se informó de la certificación de 15 trabajadores como operadores de equipos pesados en mina, luego de un entrenamiento a cargo de la empresa, que complementaba un curso anterior recibido por TECSUP y financiado por la empresa. Finalmente, se anunció que residentes de Morococha estaban participando en la construcción de la nueva ciudad, luego de haber sido capacitados por SENCICO.[23]

Reasentamiento y conflicto social

Según el reporte de la Defensoría del Pueblo de noviembre de 2012, había un total de 13 conflictos sociales en la región Junín, de los cuales ocho estuvieron activos y cinco latentes. Cinco de los conflictos activos son de tipo "socioambiental"; es decir, sus dinámicas girarían en torno al control, el uso y/o el acceso al ambiente y sus recursos. El más notable de ellos—al menos para los medios nacionales e internacionales—ha sido relacionado al proceso de reasentamiento del pueblo de Morococha.[24]

Con las históricas deficiencias observadas en el antiguo distrito de Morococha, no es difícil entender que en la consulta popular la mayoría hubiera preferido ser reubicados en otro lugar.[25] Sin embargo, había tensiones desde el inicio sobre cuánto y cómo compensar la pérdida de sus tierras, hogares y negocios, dónde ubicar la nueva ciudad, cómo evitar la contaminación futura, y en qué condiciones vivirán los residentes de "Nuevo Morococha".

Según diversos entrevistados, se podría decir que el proceso se inicia en 2005, con una primera audiencia pública sobre la reubicación, realizada a iniciativa del entonces (y actual) alcalde Marcial Salomé, quien en este periodo tuvo una posición mas favorable.[26] En 2006 la empresa consultora *Social Capital Group* (SCG) fue contratada por Perú Copper para ayudar con diversas tareas asociadas a las relaciones comunitarias y la reubicación de la población. Estas incluyen la preparación de una línea de base social—la primera para Morococha— y el diseño e implementación de un proceso de consulta participativa. En 2006, la línea de basé determinó que había sólo 180 propietarios con algún nivel de

20 Ver: http://www.minem.gob.pe/minem/archivos/Primer%20Informe%20Fondos%20Sociales%2009%20Agosto%202010.pdf

21 Ver: http://www.regionjunin.gob.pe/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=1674:pcm-reconoce-labor-de-mesa-de-dialogo-para-reasentamiento-poblacional-de-morococha&catid=308:mas-noticias&Itemid=519

22 Ver: c:\Users\ciup\Documents\Mineria y IIEE\Proyecto COA 2012\3CASOS PERU\BALANCE 2010 MEMx.pdf

23 Minera Chinalco Perú. https://docs.google.com/file/d/0B6PZvE4kQ0inbDdaUm5KbFMzZG8/edit?pli=1

24 Información tomada del Reporte mensual de Conflictos Sociales de la Defensoría del Pueblo. N° 105. noviembre 2012. http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/conflictos/2012/Reporte-Mensual-de-Conflictos-Sociales-N-105-Noviembre-2012.pdf[Fecha de consulta: 2013-01-04]

25 Ver: http://news.bbc.co.uk/2/hi/americas/7460364.stm

26 La referencia a esta audiencia de 2005 proviene de una entrevista con Silvia Matos, de Social Capital Group, el 8 de enero de 2013.

reconocimiento de sus derechos (no necesariamente con títulos en orden), y que el resto de la población—en total aproximadamente 5,000 personas—vivían en campamentos o eran inquilinos, muchos de ellos migrantes de otras regiones del país. Entre los inquilinos identificaron unas 1,646 familias como residentes con al menos un año de presencia previa en el distrito. La decisión de la empresa fue consultar a todos ellos por igual y, eventualmente, ofrecerles una casa propia en el nuevo pueblo.

Con la línea de base preparada, en 2006 se inició un proceso de consulta popular a todos los residentes identificados, en la cual más de 2/3 de la población votó a favor del traslado. De allí comenzó el difícil proceso de negociación de la compensación económica que debe recibir cada propietario, y la identificación del sitio más adecuado para la nueva ciudad. Aquí también se inician notables tensiones entre los propietarios e inquilinos, y surge la Asociación de Vivienda de Morococha, formada por inquilinos interesados en obtener una casa propia y negociar el reasentamiento en mejores términos.

Es en este contexto cuando entra Chinalco como nuevo dueño de la concesión en 2007. Luego de un breve periodo de reevaluación, la empresa china decide renovar el contrato de *Social Capital Group*, una decisión que permitió al mismo equipo consultor reiniciar sus labores de acompañamiento al proceso de consulta y reasentamiento en 2008. Ya en mayo de ese año, en declaraciones a Semana Económica, el CEO Gerald Wolfe declaró que Chinalco ya había adquirido más del 50% de las casas de Morococha, aunque no tuvieron el titulo de propiedad registrada (Wolfe 2008). Ese año Chinalco también comienza a comprar terrenos que puedan servir como ubicación del nuevo pueblo.

La empresa enfatiza su oferta de construir toda una nueva ciudad, con títulos de propiedad y viviendas para todos, y todos los servicios básicos.

En marzo de 2009, Chinalco anuncia que la preparación del Estudio de Impacto Ambiental (EIA) estará a cargo de Knight Piesold y *Social Capital Group*. También comienza en serio la negociación con la población sobre la compensación por sus propiedades y el proceso de reubicación. Debido al tiempo transcurrido, la rotación de residentes y diversos reclamos de reconsideración, en 2009 SCG elaboró otra línea de base social, donde incluyen a toda la población del padrón de 2006 y también centenares de nuevos beneficiarios. Según personal de SCG, esta lista fue publicada y difundida ampliamente entre la población, recibiendo 450 reclamos para entrar en la lista, de las cuales uno 200 fueron aceptados. Actualmente (a enero de 2013), la lista está cerrada. En 2009, con el nuevo padrón ampliado, se realizó un proceso de consulta sobre la ubicación del nuevo pueblo, en base a tres diferentes propuestas. Luego de diversos talleres de presentación y debate sobre estas opciones, en una gran sesión plenaria, el 68% de los pobladores votó a favor de la localidad de Carhuacoto, que pertenecía a la antigua Hacienda Pucará; un lugar considerado libre de pasivos ambientales.[27] A otro 13% le daba igual el lugar donde los reasentaran, con lo que un 81% de la población estaría dispuesta a mudarse a Carhuacoto como lugar de la "Nueva Morococha". En 2010 el EIA de Toromocho fue aprobado por el gobierno peruano, en 2011 se inició la acelerada construcción del nuevo pueblo, y hacía medianos de 2012 empieza el traslado de la población.

Las comunidades que forman el distrito de Morococha tienen largas historias de organización política y sindical, y esto fue evidente en el proceso de negociación del valor de sus terrenos y propiedades. Según información periodística, al inicio los pobladores esperaban recibir US$800 por metro cuadrado de tierra, mientras que la oferta de la

27 Ver: http://www.chinalco.com.pe/upload/boletin/42.pdf

empresa fue de US$100 por metro cuadrado como mínimo y US$300 como máximo, factor en sí mismo de confrontación.[28] Como resultado de esto se formó el "Frente de Defensa" que aglutinó a pobladores descontentos por este motivo.

Por su lado, la empresa enfatiza su oferta de construir toda una nueva ciudad, con títulos de propiedad y viviendas para todos, y todos los servicios básicos. Chinalco calcula invertir cerca de US$50 millones en esta tarea. "Estamos construyendo 1050 viviendas, 25 edificaciones, entre escuelas, centros de salud, comisarías, coliseos y todas las construcciones que tiene una ciudad moderna", sostuvo en BBC Mundo el superintendente de Obras Públicas, Juan Álvarez.[29] Chinalco define la obra como el mayor proyecto social privado en la historia de la minería en Perú (Gestión 01/07/2012).[30] Promete una ciudad con todos los servicios instalados y con infraestructura completa; espacios públicos, zonas de esparcimiento, plaza de armas, templos religiosos, centro de salud, comisaría, municipalidad, colegios, zona de comercio y un área para las viviendas.[31]

En 2012, sin embargo, se manifiesta con más fuerza la resistencia del alcalde Salomé y un grupo de pobladores, mayormente propietarios. Sus argumentos incluyen reclamos sobre la calidad de los terrenos y las nuevas casas construidas, y también plantearon demandas para una mayor compensación económica directa. Algunas fuentes también han mencionado el riesgo de que Morococha a futuro pierda el estatus de distrito, y con ello importantes recursos futuros del canon minero.[32] Otros incluso han acusado a otras empresas en la zona de sabotaje del proceso. En todo caso, en septiembre de 2012 convoca a la "Mesa de Diálogo para el Proceso de Reasentamiento Poblacional de Morococha," con apoyo de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), un equipo técnico especializado y la participación del arzobispo de Huancayo, Mons. Pedro Barreto. Pero poco después, el mismo alcalde "pateó el tablero" y se retiró, cuestionando la representatividad de los participantes.[33] Incluso durante una de las primeras reuniones, en la sede del Arzobispado, decenas de personas arrojaron huevos y tomates al local. Aseguraban ser los verdaderos representantes de la población a ser reasentada.[34]

A pesar de estos cuestionamientos, los participantes de la mesa de diálogo buscaron lograr la firma de un Convenio Marco Unificado entre la comunidad de Morococha y la Empresa Chinalco, siguiendo de alguna forma la experiencia de Tintaya (ver Caso Tintaya-Xstrata). En octubre de 2012 se planearon diversos talleres temáticos y la realización de encuestas a la población de Morococha, para conocer su visión

28 Reyes, José Carlos. "Trasladarán todo un pueblo para desarrollar minería en Toromocho". En: La República (Lima), 4 de noviembre, pp. 14-5. Ver también: http://news.bbc.co.uk/2/hi/americas/7460364.stm

29 La República. "Minera Chinalco trasladará a pobladores de Morococha a nueva ciudad a finales de julio" Ver: http://www.larepublica.pe/05-07-2012/minera-chinalco-trasladara-pobladores-de-morococha-nueva-ciudad-finales-de-julio [Fecha de consulta: 2012-07-19].

30 Gestión. "Minera Chinalco busca un cambio en La Oroya con construcción de nuevo pueblo" Ver: http://gestion.pe/2012/06/28/empresas/minera-chinalco-busca-cambio-oroya-construccion-nuevo-pueblo-2006364 [Fecha de consulta: 2012-10-19].

31 Minera Chinalco Perú SA. "Cada vez más cerca de una nueva Morococha" Ver: http://www.chinalco.com.pe/index.php?var=chi_noti2&aki1=2&aki2=1&pag=&aki=57 [Fecha de consulta: 2012-07-19]

32 "¿Cuál es el problema con ello? Que simplemente esto podría ocasionar la pérdida de vigencia de Morococha como distrito. Según explican los ejecutivos de Chinalco, si un distrito no cuenta con más de 5,000 pobladores pierde esta categoría por lo que Morococha pasaría a la historia, perdiendo la población beneficios como el canon. Esto también fue advertido por el Gobierno Regional de Junín". Ver: http://www.energiminas.com/unify-files/energiminas-012011.pdf

33 Ver: http://www.diariolaprimeraperu.com/online/huancayo/noticia.php?IDnoticia=11847

34 El Comercio. "Huancayo: pobladores protestaron contra reubicación de Morococha" Ver: http://elcomercio.pe/actualidad/1497596/noticia-huancayo-pobladores-protestaron-contra-reubicacion-morococha [Fecha de consulta: 2013-01-04]

del proceso de reasentamiento en curso, y sobre el mismo convenio marco.[35]

Sin esperar el convenio, el 29 de octubre de 2012 empezó el reasentamiento de pobladores de Morococha a la nueva ciudad, y en noviembre de 2012 ya se había reubicado al 75% de las familias y construído tres colegios, la comisaría y un centro de salud. Entre los primeros pobladores reasentados se encontraba Juana Verástegui, profesora de educación inicial, que declaró para el diario El Comercio (30/10/2012): "Yo vengo de Huancayo. Trabajo acá en Morococha hace 25 años, pero no tengo una vivienda propia. Por eso acepté la mudanza".

Durante noviembre de 2012, los diarios siguen reportando violentos enfrentamientos entre organizaciones de inquilinos y propietarios.[36] Por su parte, el alcalde Salomé se resistió a abandonar la localidad edil y los opositores organizaron una marcha para exigir que Chinalco primero firmara el convenio, en el cual exigían también garantías de empleo para todos.[37] Incluso, en sus últimas declaraciones el alcalde y representantes de diversas organizaciones sociales exigen a Chinalco una millonaria indemnización (entre US$150 y $300 millones para el pueblo, sin establecer objetivos para el uso de estos fondos, y un aumento en el pago de regalías de 0.51% a 3% del valor de las ventas de los minerales).[38]

C. Conclusiones

En resumen, el caso de Toromocho tiene gran importancia macroeconómica y geopolítica, para el Perú y para China. También tiene gran importancia para los más de 5,000 ciudadanos residentes de Morococha, quienes ven con anticipación pero también ansiedad que su montaña y pueblo están a punto de ser reemplazados por una gran mina de cobre de tajo abierto. Para Chinalco, esta iniciativa—incluyendo la mina, la planta de tratamiento de aguas, y la moderna "Nueva Morococha"—deben demostrar al mundo el alto nivel de responsabilidad ambiental y social de una transnacional de origen chino. El tiempo lo dirá.

35 Ver: http://www.defensoria.gob.pe/conflictos-sociales/conflictosactivos.php?it=12 y http://www.diarioprimicia.pe/index.php?seccion=detalles&id=22839

36 Los propietarios consideran que la decisión de trasladarlos fue unilateral. "La empresa minera está tratando el traslado con la Asociación de Vivienda Morococha, creada por inquilinos, quienes han aceptado recibir gratuitamente una vivienda de 120 metros cuadrados sin conocer si van a tener servicios de salud, educación y demás. Con los propietarios no quiere hablar", declaró Víctor Baldeón, ex presidente de la comunidad campesina San Francisco de Asís de Pucará, para el diario La República (19/11/2012)

"Traslado de Morococha genera enfrentamientos" Ver: http://www.larepublica.pe/19-11-2012/traslado-de-morococha-genera-enfrentamientos [Fecha de consulta: 2013-01-04]

37 El Comercio. "Junín: pobladores de Morococha empiezan su reubicación" Ver: http://elcomercio.pe/actualidad/1489243/noticia-junin-pobladores-morococha-empiezan-su-reubicacion [Fecha de consulta: 2013-01-04]

38 The Guardian. "Chinese mining firm to raze Peruvian peak for 35 years of mineral wealth" Ver: http://www.guardian.co.uk/world/2012/dec/20/chinese-mining-peru-corporate-responsibility [Fecha de consulta: 2013-01-04]

Caso Camisea

Introducción

El proyecto de gas de Camisea es el más importante proyecto hidrocarburífero del Perú, y comprende la extracción, procesamiento, transporte y distribución de gas natural y líquidos de gas natural asociados (propano, butano y condensados). También es considerado un proyecto de gran importancia para la construcción y aplicación de normas socio-ambientales y de trato a poblaciones nativas, uno que marcó un "antes y un después" en la gestión de las industrias extractivas en el Perú. Sin embargo, no hay consenso con respecto a sus diversos impactos en su zona de influencia ni al nivel nacional.

El proyecto se ubica en el distrito de Echarate, provincia de La Convención, departamento de Cusco, en la Amazonía peruana, y comprende un conjunto de lotes contiguos. Los lotes desarrollados originalmente y por el Consorcio Camisea—conocidos por sus números (56, 88)—son los analizados en este documento. Al ubicarse en una zona remota de la Amazonía cusqueña, particularmente rica en biodiversidad y presencia de pueblos indígenas contactados y no contactados, y dada la dimensión del proyecto, este se considera un caso emblemático de extracción de millonarios recursos en una zona particularmente frágil. El proyecto incluye una planta de procesamiento de gas en la zona conocida como "Malvinas", a orillas del río Urubamba, donde el gas y los líquidos de gas natural son separados y el agua e impurezas eliminadas. Una vez separados, el gas y los líquidos son transportados a través de dos ductos separados a través de la selva y los Andes hasta la costa, donde los líquidos son llevados a la planta de fraccionamiento Lobería en Pisco (departamento de Ica) y el gas hacia el norte hasta una planta de distribución a las afueras de Lima.

Resulta complicado calificar el caso Camisea como uno de "buenas prácticas", pues el récord en la práctica es mixto, como en la mayoría de casos de esta envergadura. Uno de los elementos más importantes del caso, ha sido la decisión de desarrollar el proyecto bajo el esquema de "*offshore inland*", extrayendo y transportando los hidrocarburos sin construir carreteras. Este esquema reduce de forma considerable la posibilidad de una colonización y deforestación masiva en la zona del proyecto. Sin embargo, de acuerdo con diversos reportes, el desarrollo del proyecto Camisea durante los últimos 10 años, no ha generado un salto cualitativo considerable en términos de desarrollo humano en su zona de influencia, y más bien ha producido contaminación de los ríos, proyectos de infraestructura fracasados y evidencias de escasa planificación del desarrollo. En otras palabras, no podemos decir que el proyecto se traduzca claramente en bienestar para los indígenas del bajo Urubamba (Shepard y Yu 2011, Reaño 2012).

Por otra parte, a pesar de la importancia de Camisea en términos fiscales y energéticos, las decisiones tomadas sobre la comercialización, masificación y exportación del gas también han generado controversia, y dudas sobre si estas fueron hechas de acuerdo con criterios de largo plazo e interés nacional.

A. Breve Historia

A comienzos de los años 80, la empresa Shell descubrió los yacimientos de Camisea, luego de una costosa inversión en exploración. Durante la década de los 80 la empresa no se puso de acuerdo con el Estado para la extracción, por diversos motivos. La historia se repitió en los años noventa cuando el Consorcio Shell Mobil tampoco concretó la negociación con el Estado, por lo que los yacimientos de Camisea revirtieron gratis al Estado peruano, es decir, se conocía de los hidrocarburos sin necesidad de gastar cifras millonarias en su exploración.

En febrero de 2000, luego de un concurso público internacional para adjudicar el Contrato de Licencia para la explotación de los hidrocarburos de Camisea (lote 88), así como

las concesiones para el transporte de líquidos y gas natural a la costa y de gas natural en Lima y Callao, mediante una licitación pública internacional, el gobierno peruano adjudicó la licencia para la explotación de los hidrocarburos de Camisea al consorcio liderado por Pluspetrol Perú Corporation, Hunt Oil Company of Peru LLC, Tecpetrol del Perú SAC, SK Corporation, Sonatrach Peru Corporation SAC y Repsol Exploración Perú (Pluspetrol 2012).

En octubre de 2000, se adjudicaron las concesiones para el transporte de líquidos y gas natural a la costa y la distribución de gas natural en Lima y Callao al consorcio liderado por Tecgas N.V. (100% propiedad del Grupo Techint), con la participación de Pluspetrol Resources Corporation, Hunt Oil Company, SK Corporation, Sonatrach Petroleum Corporation B.V.I y Graña y Montero S.A. El 9 de diciembre de 2000 fueron firmados los contratos (Pluspetrol 2012).

La historia del lote 56 está relacionada con la del 88. El Consorcio Camisea también accedió a las reservas probadas del lote 56, con el claro objetivo de realizar un proyecto de exportación. Perupetro no le exigió al contratista ningún requisito de inversión para que busque nuevas reservas de gas, ya sea en el mismo Lote o en algún lote vecino.

El lote 88 entró en producción en el año 2004, mientras que el lote 56 comenzó la extracción de Licuados de Gas Natural (LGN) en el 2008, y el de gas natural en el 2010. De acuerdo con Pluspetrol (2012), los montos de inversión del proyecto Camisea (lote 88) fueron US$550 millones para la explotación (fase previa a la operación); US$820 millones para el transporte; US$170 millones para la distribución. De acuerdo con Daniel Guerra, Gerente de Relaciones Institucionales de Pluspetrol, el Consorcio Camisea sumará inversiones por US$3,722 millones en el período comprendido entre el 2001, que inició sus operaciones en Perú, hasta el 2014.[1]

El proyecto Perú LNG (*Liquified Natural Gas*), también conocido como Camisea 2, es un proyecto de exportación de licuados de gas natural que supuso una inversión de US 3,800 millones, a la fecha la inversión privada extranjera más grande de la historia del país. El principal accionista del proyecto es Hunt Oil con 50% y sus socios son SK Energy (20%), Repsol YPF (20%) y Marubeni (de Japón, con 10%). De acuerdo con el cronograma previsto, la exportación comenzó en el año 2010.

Existen diversas estimaciones de hasta cuándo va a durar el Gas de Camisea. De acuerdo con el Consorcio Camisea, la vida útil del proyecto es hasta el 2047. Estimaciones conservadoras encargadas por el Panel Asesor Independiente sobre Asuntos de Desarrollo en la Región Sur-Centro del Perú (I*ndependent advisory panel on development issues in south-central Peru, en adelante el Panel*)[2] indican que este durará hasta el 2025.

B. Aporte tributario—nacional y regional

A diferencia del sector minero, donde el monto de la renta transferida a los departamentos depende del resultado económico financiero de las empresas, en el sector hidrocarburos los gobiernos locales y regionales reciben un porcentaje del valor de producción, beneficiándose así de manera más directa del efecto del incremento de los precios o de los volúmenes de extracción. El Valor de Producción de los Hidrocarburos (VPH) se obtiene multiplicando el volumen del recurso extraído por el valor de la canasta asignada a cada lote.

Un porcentaje del VPH retorna a la región productora bajo la figura de canon petrolero o gasífero. En el sector hidrocarburos lo que perciben las regiones por concepto de canon es

1 Ver: http://www.andina.com.pe/Espanol/Noticia.aspx?id=iozsyopwOpQ=

2 El Panel Asesor Independiente sobre Asuntos de Desarrollo en la Región Sur-Centro del Perú (*Independent advisory panel on development issues in south-central Peru*) fue establecido a fines de 2009 en el contexto del proyecto Perú LNG (*Liquefied Natural Gas*) para asesorar al Export-Import Bank (y otras partes interesadas) en los efectos ambientales y sociales del desarrollo en la zona surcentral de Perú. El panel tiene una naturaleza independiente.

un monto equivalente a un porcentaje del VPH estipulado para cada lote, que es descontado de la regalía que cobra el Estado. La regalía no es estándar, sino que varía de acuerdo al contrato y es, además, estimada por diferentes metodologías. El pago está en función de los volúmenes extraídos, valorizados de acuerdo a una canasta de distintos productos (crudos de petróleo diferentes) que refleja el precio internacional, modificada por razones de calidad, transporte u otras (Grupo Propuesta Ciudadana 2012: 27).

El canon gasífero, más específicamente, se compone por el 50% de las regalías y el 50% del impuesto a la renta que paga el Consorcio Camisea. Los datos oficiales del consorcio-Camisea afirman que el final de la vida útil del proyecto está previsto para el 2047, por lo tanto Cusco continuará recibiendo canon gasífero en el largo plazo (Grupo Propuesta Ciudadana 2012a). Las regalías que paga el Proyecto Camisea ascienden a 37.24% del Valor de Producción de los Hidrocarburos (VPH), por lo que las regalías que retornan a Cusco constituyen el 18.62% del VPH (Grupo Propuesta Ciudadana 2012). En el cuadro 1 se observan los montos de regalía y canon para los lotes 56 y 88 en el año 2011.

Cuadro 1: Regalía y canon para los lotes 56 y 88, año 2011

Lote	Regalía	Canon
56	$US 6,736 millones	US$6,688 millones
88	US$5,741 millones	US$5,735 millones

Fuente: Perupetro.
Tomado de: Grupo Propuesta Ciudadana 2012

En el 2011, el departamento de Cusco recibió 1,775.14 millones de soles por concepto de canon gasífero (aproximadamente 650 millones de dólares), y es el departamento que ha recibido la mayor cantidad de transferencias por actividades extractivas en dicho año.[3] El gobierno regional de Cusco tuvo un Presupuesto Institucional Modificado de 389 millones de soles (aproximadamente 145 millones de dólares) y ejecutó el 63% de estos recursos. Si bien este porcentaje puede parecer bajo, lo cierto es que entre el 2007 y el 2011 se ha producido variación anual de gasto de 78% para este gobierno regional. Esto no garantiza, no obstante, que el gasto sea de calidad. (Grupo Propuesta Ciudadana 2012).

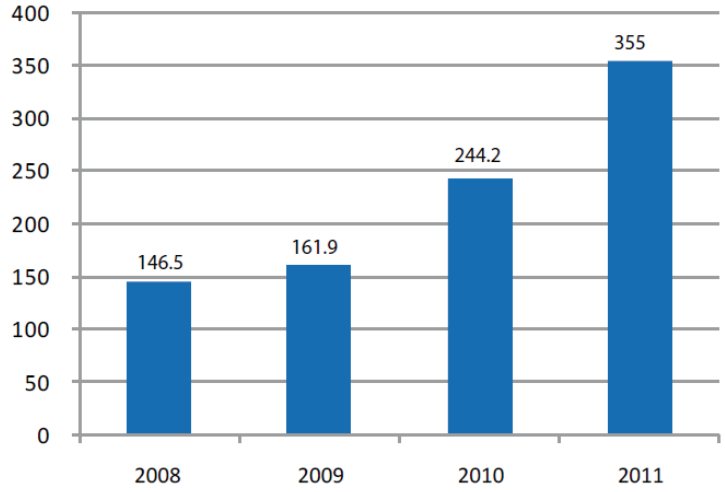
El canon gasífero (50% de la regalía + 50% del impuesto a la renta) se distribuye igual que el canon minero: 25% para el gobierno regional, 10% para los distritos productores, 25% para los distritos de la provincia productora y 40% para los distritos del departamento productor. En el caso del gobierno regional, del 25% que recibe 20% se queda en sus arcas y 5% es transferido a la Universidad Nacional San Antonio Abad de Cusco.

A pesar de la existencia de minería en Cusco (caso Tintaya por ejemplo), claramente la actividad extractiva más importante del departamento es el gas de Camisea, que supuso una transferencia al gobierno regional en el 2011 de 422 millones de soles, es decir el 89,6% de las trasferencias por actividades extractivas. Por su parte el municipio distrital de Echarate es el distrito que recibe mayores transferencias por actividades extractivas en todo el país, por encima del municipio de San Marcos en Ancash (Antamina). En el siguiente gráfico se observa cómo las transferencias a Echarate se han incrementado desde el 2008, año en que entró en producción el lote 56.

De los 355 millones de soles transferidos a Echarate en el 2011, 349.8 millones fueron por concepto de canon gasífero, es decir el 98,5% de las transferencias. En este contexto, los 4,5 millones que recibe Echarate por canon minero parecen un monto ridículo al lado del canon gasífero. Puesto de otra manera, en el año 2011 el canon gasífero supuso el 94,6% del presupuesto de Echarate, y el 99,5% de su presupuesto de inversiones (Grupo Propuesta

3 Al canon gasífero hay que añadirle 175.09 millones de canon minero, 4.04 millones de canon hidroenergético, y 34.33 millones de regalía minera, lo que arroja un total de 1988.6 millones de soles para Cusco por transferencias de las extractivas en el 2011. El departamento que ocupa el segundo lugar es Ancash con 801.9 millones.

Gráfico 1: Evolución de las transferencias al gobierno municipal de Echarate por canon y regalías 2008–2011
(Millones de Soles)



Fuente: SIAF, consulta de transferencias
Tomado de Propuesta Ciudadana 2012a

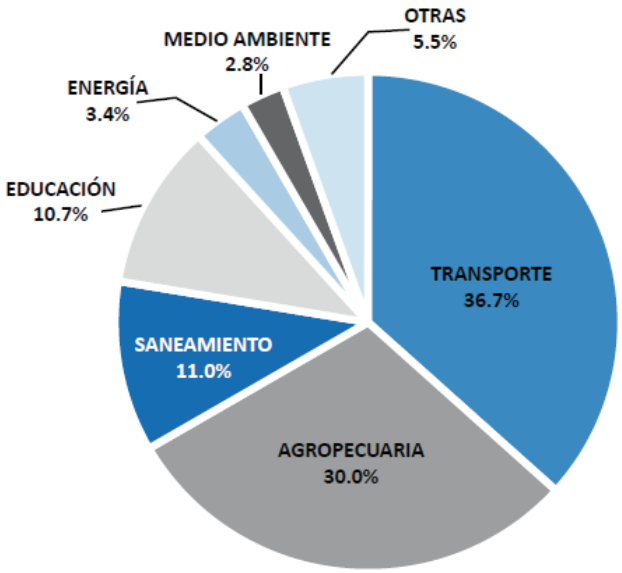
Ciudadana 2012a). En el siguiente gráfico se aprecia en qué rubros el municipio ha gastado estos recursos:

De acuerdo con el Panel, la inmensa renta y los diversos proyectos sociales en la zona no se han traducido en desarrollo:

"Vast amounts of development aid are entering the Camisea region, both via the regional and municipal government's Canon royalty payments, and through direct compensation payments and social projects by the companies. Local people's perceptions about these investments are ambiguous at best, indeed in the balance, their evaluation is mostly negative". (Castro de la Mata et. al. 2012: 26).

Pero Camisea no sólo es importante por la renta que genera, sino que su importancia en términos energéticos es fundamental. Camisea ha sido el principal factor de cambio en la matriz energética nacional. El sector hidrocarburos se encontraba en declive en el país hasta la llegada de Camisea, además, por lo que este sector se ha dinamizado notablemente con el proyecto. De acuerdo con el Grupo Propuesta Ciudadana (2012), la producción de Gas Natural (GN) y Líquidos de Gas Natural (LGN) entre el 2004—inicio de Camisea—y el 2011 se ha multiplicado por siete, por lo que el proyecto Camisea le ha

Gráfico 2: Inversiones de la municipalidad distrital de Echarate 2011, por función



Fuente: SIAF, consulta amigable
Tomado de: Grupo Propuesta Ciudadana 2012a

dado un importante impulso al sector hidrocarburos en el Perú. El Grupo Propuesta Ciudadana agrega que:

"Esta producción creciente de GN y LGN viene produciendo cambios paulatinos en la matriz energética del país. Así, antes del inicio del Proyecto Camisea, el petróleo proveía el 70% de la energía al mercado peruano, las energías renovables (principalmente hidroenergía) el 24% y solo 7% correspondía a GN y LGN. Actualmente, el 56% proviene del petróleo, el 27% de energías renovables y el 17% de GN y LGN. El objetivo de la política energética es que cada fuente de energía provea al mercado peruano en partes más o menos iguales. Es probable que la recuperación de las reservas del lote 88 permita acelerar el proyecto de masificación del consumo de gas en el país" (2012: 23).

C. Entorno social y relaciones comunitarias

El proyecto Camisea se desarrolla en un área remota de la Amazonía peruana y en su ámbito hay diversas áreas protegidas y reservas indígenas: el Parque Nacional Manu (reserva de biósfera), el Parque Nacional Otishi, la Reserva Comunal Machiguenga, la Reserva Comunal Asháninka, el Parque Nacional Alto Purús, la Reserva Territorial Nahua Kugapakori para indígenas en aislamiento voluntario y alrededor de 1 millón de hectáreas tituladas de tierras indígenas. El proyecto requería los más altos cuidados ambientales para que no sea una catástrofe ambiental y social.

La preocupación por los impactos del proyecto llevó a presiones de ambientalistas y activistas de derechos indígenas para establecer altos estándares sociales y ambientales. De acuerdo con Gamboa et. al. (2008: 16):

> "... se buscaron fórmulas especiales, mecanismos específicos que puedan prevenir y reducir los impactos del Proyecto Camisea, lo que planteó un derrotero, un programa específico y especializado que pueda solucionar el problema Camisea y que sirva como modelo de institucionalidad en cuanto a la mejora de los estándares ambientales y sociales. La identificación de estos estándares fue un proceso en el cual la sociedad civil participó de manera intensa y constante en los primeros inicios del proyecto".

Luego de un proceso de negociación compleja, se llegó a la firma de 21 compromisos asumidos por el Estado peruano con el BID respecto al proyecto Camisea. Los compromisos (tanto para las empresas como para el Estado) abarcan una serie de temas, la mayor parte de ellos dirigidos a mitigar los impactos del megaproyecto en los ecosistemas y poblaciones nativas del Bajo Urubamba. Los compromisos se orientan además a promover el desarrollo local sostenible, es decir, garantizar que el proyecto mejore las condiciones de vida de los ciudadanos de la zona, incluyendo una planificación estratégica del Bajo Urubamba, fortalecimiento de capacidades y medidas para evitar los impactos de la colonización. Los compromisos incluyen también garantizar la transparencia en los diferentes ámbitos del proyecto.

En este contexto, es necesario destacar la importancia del caso Camisea para la construcción de institucionalidad ambiental en el Perú. Como decimos al inicio, de acuerdo con diversos especialistas, Camisea marcó un salto importante en la gestión ambiental del país. De acuerdo con Barandiarán (2009: 43) Camisea representa "(...) el punto de partida bajo el cual se planteó el marco institucional y legal y los estándares sociales y ambientales para actividades de hidrocarburos en el país actualmente vigentes (...)". De esta manera, el proyecto Camisea supuso una oportunidad para fortalecer la capacidad del Estado para la gestión ambiental y social del megaproyecto y para enfrentar situaciones de vulnerabilidad en comunidades nativas y en la biodiversidad de la zona. Los resultados, como veremos más adelante, no fueron del todo alentadores.

En términos generales, el proyecto Camisea ha intentado incorporar altos estándares ambientales y sociales. Así por ejemplo, el Panel indica para el Proyecto Perú LNG que fue desarrollado con ingeniería ambiental de punta, mínimo impacto ambiental, sensibilidad

ante el patrimonio cultural, y con una eficiencia que cumple con los más altos estándares internacionales (Castro de la Mata et. al. 2012: 44).

A iniciativa de Pluspetrol, desde el 2003 se inició el Programa de Monitoreo Ambiental Comunitario (PMAC) en el bajo Urubamba. El PMAC está conformado por representantes de las nueve Comunidades Nativas Nueva Vida, Nuevo Mundo, Kirigueti, Camisea, Shivankoreni, Ticumpinia, Segakiato, Cashiriari, Puerto Huallana y dos Asentamientos Rurales: Túpac Amaru y Shintorini, ubicadas en el ámbito del Proyecto Camisea. El programa se empezó a implementar en el 2003 con la participación de las tres federaciones de la zona: la Central de Comunidades Nativas Matsigenkas (CECONAMA), el Consejo Machiguenga del Río Urubamba (COMARU) y la Federación de Comunidades Nativas Yine Yami (FECONAYY).

Pero lo más importante del proyecto Camisea en cuanto a buenas prácticas, es que este ha sido desarrollado bajo el modelo de *offshore-inland* por la manera que se asemeja a una plataforma de hidrocarburos en el océano, o no-carretera, por no contar con vías terrestres de acceso. Visto desde el aire, la planta de Malvinas es un pequeño punto en una gran alfombra verde. No hay carreteras desde o hasta Malvinas: todo lo que entra y sale lo hace por aire o por río. De acuerdo con Bruce Babbitt (conservacionista y ex Secretario del Interior de los Estados Unidos 1993-2001), este modelo podría ser la única esperanza para la Amazonía occidental y debe aplicarse en los futuros proyectos de hidrocarburos para evitar la colonización y tala masiva que ha acompañado las operaciones extractivas que abrieron caminos en la selva. El modelo no-carretera en Camisea surgió por la presión de grupos ambientalistas y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) durante el diseño del proyecto, con el objetivo específico de conservar el frágil ecosistema del bajo Urubamba (Tollefson 2011).

Visto desde el aire, la planta de Malvinas es un pequeño punto en una gran alfombra verde.

Bruce Babbitt comenzó a enfocarse en Camisea en el 2002, cuando presidió un "blue ribbon commission" para revisar las políticas ambientales del BID. Por ese entonces el Consorcio Camisea estaba buscando un préstamo de US$75 millones para construir el gasoducto a la costa. Bajo presión de ambientalistas, el BID impuso una serie de requisitos, incluyendo el modelo no-carretera, colaboración con comunidades nativas y un programa de monitoreo a la biodiversidad. De acuerdo con Tollefson (2011:24):

> "The Camisea example showed how international lending institutions could impose social and environmental constraints on such projects. And despite a litany of complaints about Pluspetrol's actions in Camisea, Babbitt and Ortiz say that the roadless requirements have held up — so far".El optimismo, sin embargo, no es compartido por todos. Camisea ha sido criticado por una serie de derrames ocurridos al inicio del proyecto, asimismo por otros impactos ambientales a lo largo de la operación (Shepard y Yu 2011, Reaño 2012), también ha sido acusado de dar poco apoyo en las negociaciones iniciales y desarrollo del proyecto a las agendas de las mismas organizaciones indígenas (Pratt 2013) y finalmente, por los aspectos económicos asociados sobre todo a la exportación (y rexportación) del gas.

La ONG *Amazon Watch*, desde San Francisco, California, considera que Pluspetrol pudo haber construido menos plataformas y que el gasoducto ha causado erosión a su paso. Por su parte, César Gamboa de la ONG Derecho Ambiente y Recursos Naturales (DAR) opina que el modelo *offshore-inland* es positivo pero se trata tan sólo de un primer paso, que debe ser complementado con otras políticas por parte de la empresa para evitar impactos ambientales y sociales negativos. En particular, dice que el principal riesgo está en los impactos en los pueblos indígenas no contactados, sobre todo si hay una expansión del proyecto hacia otras áreas (Tollefson 2011). Tanto Petrobras como Repsol también

están explorando en la zona, y organizaciones defensores de la Amazonía han acusado a Pluspetrol de planear el desarrollo de un nuevo lote, Fitzcarrald, que tendría serios impactos en los pueblos no contactados de la zona y el Parque Nacional el Manu. Ante la aparición de la noticia, sin embargo, Pluspetrol anunció que no tenía intenciones de extraer hidrocarburos en el Manu (Survival 2013a), sino que sólo realiza estudios iniciales con fines científicos.

Diversos analistas han expresado su preocupación por los impactos actuales del proyecto.

Pero más allá de posibles expansiones, diversos analistas han expresado su preocupación por los impactos actuales del proyecto. En un estudio realizado por el mencionado Panel, se halló que prácticamente todos los entrevistados de la zona de influencia del proyecto perciben un notorio declive en la cantidad de peces en el bajo Urubamba, presumiblemente a raíz del incremento en el tráfico fluvial y los derrames de hidrocarburos y otras fuentes de contaminación asociados con la dinamización en el área de influencia del proyecto. Por su parte, Shepard y Yu (2011) van más allá y acusan lo siguiente:

> "A more insidious 'leakage' from the hydrocarbon economy is the social degradation that indigenous people themselves recognize as a threat to social cohesion and self-governance. Without communal planning and social controls, cash income is being wasted on days-long drinking binges. Myriad company- and government-financed projects have failed due to lack of oversight: tap-water systems deliver contaminated water or no water at all; flush toilets languish dry and abandoned; fish-culture ponds are washed away by rainy season floods; an expensive hospital boat lies capsized and useless."

El Panel hace eco del debate alrededor de este modelo de extracción de hidrocarburos y señala lo siguiente:

"It will be a tragedy if the hydrocarbon economy overwhelms indigenous cultures and destroys their well-documented ability to protect nature (Nepstad et. al., 2006). Without closer scrutiny of such insidious long-term impacts, the 'roadless utopia' envisioned by some conservationists for Camisea (Tollefson, 2011) may prove to be a mirage (Shepard and Yu, 2012)" (Castro de la Mata et. ál. 2012: 33).

En una visita a la zona del proyecto, Glen Shepard no pudo hallar evidencia de que se haya realizado un estudio de línea base de la cantidad disponible de peces y animales para cazar previa al inicio del proyecto (Castro de la Mata et. Al. 2012: 30). El Programa de Monitoreo Ambiental Comunitario (PMAC) tiene entre sus monitores a gente de la zona, que previamente es capacitada. Los costos son asumidos por la empresa, pero de acuerdo con el Panel, estos podrían ser asumidos por el Estado en el futuro, utilizando la renta de los hidrocarburos.

Una pregunta de fondo que el Panel ha hecho desde el 2010 es a dónde va la información generada por el PMAC. Aparentemente, esta va a la empresa, y no alimenta el Sistema Nacional de Información Ambiental (SINIA). Actualmente, y siempre de acuerdo con el Panel, las agencias estatales que deberían monitorear el cumplimiento de normas por parte de la empresa (OSINERGMIN, OEFA, DIGESA), brillan por su ausencia en la zona. Al respecto el panel concluye que "A very clear conclusion that arises from this study regards the absence of the Peruvian government in this process" (Castro de la Mata et. al. 2012: 40).

De acuerdo con el Panel, "Most of the interviewed mentioned the much greater availability of jobs and cash income as being a notable change brought by the gas project. And yet fourteen of the twenty-one people interviewed mentioned negative changes brought about by the cash economy..." (Castro de la Mata et. Al. 2012: 25). Entre estos impactos nega-

tivos tenemos el desinterés por las labores agrícolas (al igual que lo visto en el caso de San Marcos), inflación, monetización de las relaciones sociales, envidia y codicia e incluso la pérdida de maestros que dejaron la zona para ir a trabajar para la empresa.

Más aún, de acuerdo con Glen Shepard, miembro del Panel, "social development in the Lower Urubamba is 'shipwrecked'" (Castro de la Mata 2012: 5). Además del declive en la cantidad de peces, se observa un incremento de problemas sociales como el alcoholismo y la violencia familiar, y no se percibe una mejora notable en indicadores de salud o infraestructura, sino que abundan los proyectos abandonados, a medio hacer o sencillamente mal hechos. Consultado sobre el impacto del proyecto en el bajo Urubamba, el antropólogo Lelis Rivera—experto en temas indígenas amazónicos y estudioso de la zona desde hace más de veinte años—señala:

"Mucho concreto, mucho fierro, mucho trabajo para la gente de las localidades de la zona y de otras partes de la región. Mucho comercio, principalmente de cerveza. El alcoholismo ha crecido de manera alarmante y no hay respuestas claras por parte del Estado para atender este problema" (Reaño 2012).

Por otra parte, más allá de las acciones de la empresa, es necesario considerar los potenciales impactos de los proyectos de desarrollo de gobiernos locales utilizando la renta gasífera. Con los ingresos de Camisea, el gobierno regional de Cusco ha destinado ingentes recursos a la construcción de carreteras. En el 2011 el 49,4% del presupuesto del gobierno regional de Cusco se gastó bajo la función "Transporte", mientras que el de Echarate ejecutó el 36,7% de su presupuesto también en Transporte, la función más importante en términos presupuestales, siendo en el caso de Echarate que uno de sus dos proyectos principales en el 2011 se titula "Mejoramiento de la carretera desvío Sambaray-Puente Echarati"—el otro fue la construcción de un sistema de riego (Grupo Propuesta Ciudadana 2012a). El impacto de estas obras en lo que inicialmente se quiso evitar con el modelo *offshore-inland* (la deforestación) requiere de una evaluación en mayor profundidad.

D. Conclusiones

El proyecto Camisea destaca por su innegable contribución fiscal y su importancia para el país en términos energéticos. Las compañías involucradas en el proyecto se han preocupado por cumplir con los más altos estándares sociales y ambientales, en la medida en que el proyecto se desarrolla en un área particularmente frágil. Esto posiblemente se deba en buena medida a las presiones de activistas ambientales y de derechos de pueblos indígenas y sobre todo a las condiciones impuestas por la banca internacional (BID, ExIm Bank). Pero como es ya un lugar común en esta clase de proyectos, el rol del Estado deja mucho que desear: ya sea al descuidar e incumplir obligaciones sociales y ambientales por preocuparse demasiado por promover la inversión, ya sea por no tener capacidad de planificar el desarrollo y gastar adecuadamente los recursos de la actividad extractiva, o ya sea porque la defensa del interés nacional en las negociaciones es cuestionable por decir lo menos.

Es importante notar que los compromisos ambientales y sociales del proyecto fueron incorporados cuando ya la decisión por parte del Estado peruano de promover la extracción del gas estaba tomada. Los esfuerzos por diseñar el proyecto de tal manera que tenga los mínimos impactos ambientales y sociales llegaron por presiones de terceros. Al analizar los roles jugados por las diversas ONGs y movimientos indígenas alrededor del proyecto Camisea, Pratt señala lo siguiente:

"A medida que analizo las relaciones Estado-sociedad civil en torno a Camisea, también las contrasto con la estrecha relación existente entre el sector privado y el estado peruano. Fue esta última relación la que determinó, en última instancia, la forma que asumió la extracción en Camisea. En efecto, la determinación del gobierno peruano de proseguir con la explotación de Camisea impulsó al proyecto en su conjunto, a pesar de las preocupaciones de los ambientalistas, los bancos internacionales y los grupos de la

sociedad civil peruana, incluido el COMARU y los propios machiguengas" (Pratt 2013: 281).

Posiblemente el aspecto más interesante del proyecto Camisea en términos de buenas prácticas es la decisión de desarrollar la extracción a través del esquema de *"offshore-inland"*. Si no se hubiera aplicado este modelo, posiblemente estaríamos frente a un caso de destrucción ambiental y social por la colonización masiva que supone la apertura de carreteras en la selva peruana. Sin embargo, hemos visto que este modelo tampoco es una panacea, en la medida en que incrementa el tráfico en el río y esto puede ocasionar presión sobre los recursos hidrobiológicos y demás problemas asociados a la dinamización del área por el proyecto. Problemas como el alcoholismo o las obras de infraestructura fallidas no pueden ser atribuidos al modelo *"offshore-inland"*, pero este modelo no está libre de estos problemas.

Por su parte, funcionarios de Pluspetrol no ven el diseño no-carretera como un modelo a seguir, ya que es un modelo costoso y difícil y además algunas comunidades precisamente lo que esperan son medios de comunicación para conectarse con el resto del país (Tollefson 2011). Esta posición refuerza la percepción de que la principal razón para desarrollar el proyecto de esta manera fueron las condiciones de la banca internacional y las presiones de grupos ambientalistas.

Camisea extrae hidrocarburos de una zona frágil y remota para llevarlos para su consumo a la costa del país y exportar el resto, con discutible manejo estratégico del recurso por parte del Estado peruano. Por la naturaleza de la operación, al inicio del proceso hubo muchas expectativas de que Camisea sería una oportunidad para para fortalecer la institucionalidad socioambiental en el país. Sin embargo, en un balance de los "21 compromisos" publicado por Gamboa et. al. (2008: 145), los autores concluyen que:

"...no se han implementado hasta el momento políticas claras y adecuadas tanto para la protección de los pueblos indígenas en aislamiento y en contacto inicial como para el tema ambiental, especialmente para operaciones en áreas protegidas o sensibles para su conversación".

En ese sentido se trata hasta ahora de una oportunidad perdida de fortalecimiento institucional, aunque diversos analistas opinan que las bases para la creación del Ministerio del Ambiente se dieron con el proceso de Camisea. Gamboa et. al. (2008: 147) señalan que además de una falta de interés político por cumplir los compromisos, hubo falta de una adecuada planificación en todos los sectores y niveles de gobierno, y más aun, falta de coordinación interinstitucional.

De acuerdo con el Panel:

"The regional government, the municipality, the gas and oil companies, the indigenous federations and the communities themselves seem to have no long-term or priorities for sustainable social development, and projects seem to be executed in terms of a logic of maximal visibility, and redundancy, rather than according to any strategic plan for social and economic development" (Yu, Levi and Shepard 2010). The levels of waste, haphazardness and incompetence suggest rampant corruption" (Castro de la Mata 2012: 32).

Pero la falta de planificación debe verse también en un nivel más amplio, general para los impactos de los hidrocarburos en la Amazonía peruana. En la medida en que se está exportando un gas que no sobra, hay mayor presión por explotar otras zonas del país. Entre ellas tenemos, por ejemplo el de Candamo, al interior del Parque Bahuaja Sonene. Ya ha habido intentos por parte de Perupetro de desarrollar este proyecto, a pesar de estar dentro un Parque Nacional. Es lógico que ante la escasez del gas, estos intentos continúen.

Compromisos del Estado peruano ante el BID sobre el Proyecto Camisea

1. Poner en ejecución las obligaciones ambientales y sociales que impone la ley peruana, con el fin de preservar el desarrollo sostenible ambiental y social del Proyecto de Gas de Camisea, especialmente en las áreas de influencia del mismo.
2. Cumplir a cabalidad con todos los componentes del crédito 1441/OC-PE, otorgado por el BID al Gobierno para el fortalecimiento institucional y apoyo para la gestión ambiental y social del Proyecto de Gas de Camisea.
3. Participar en el desarrollo e implementación del Fondo Camisea, financiado con regalías del Gobierno y con la participación de fondos de las compañías cuyo objeto ser apoyar el desarrollo económico, social y ambiental en las Áreas de influencia del proyecto.
4. Mejorar la normatividad existente para que se otorgue protección a la reserva Nahua-Kugapakori, teniendo en cuenta que el Gobierno del Perfil participa en el Convenio 169 de la OIT. Este compromiso incluye la expedición de un decreto que inmediata y temporalmente mejore el nivel de protección de las comunidades, de manera que se restrinja nuevas actividades extractivas dentro de la mencionada reserva (mas allá de lo que está contemplado para el Proyecto Camisea) en tanto un nivel de protección apropiado y permanente quede establecida.
5. Asegurar la mayor transparencia en la difusión y publicación de los estudios de impacto ambiental (EIA) de la planta de fraccionamiento y el terminal marítimo del proyecto y que, además, el Gobierno de Perú, teniendo en cuenta la opinión de la sociedad civil, está totalmente comprometido en las actividades de ejecución y monitoreo, vinculados a los dichos EIA y sus subsiguientes y asociados planes y sus revisiones.
6. Promover y participar activamente en un sistema permanente de planeamiento estratégico ambiental para la región del Bajo Urubamba, con el fin de alcanzar la sostenibilidad ambiental y social de la misma, especialmente en lo relacionado, con proyectos futuros. Este sistema será multidisciplinario, integrará todos los sectores con un interés en el proyecto, y será coordinado con las autoridades regionales y locales.
7. Promover y participar activamente en un sistema permanente de planeamiento estratégico para el desarrollo regional y el manejo ambiental de la Bahía de Paracas y procurar el financiamiento necesario para la administración y operación del mismo, con el fin de lograr la sostenibilidad ambiental y social de dicha Bahía y del Parque Nacional de Paracas. Este sistema será multidisciplinario, integrará todos los sectores con un interés en el proyecto, y será coordinado con las autoridades regionales y locales. Este sistema debe incluir tareas relativas al uso apropiado del territorio (sistemas de zonificación) que impida cualquier desarrollo futuro que no sea compatible con la protección a la Bahía de Paracas y al Parque Nacional de Paracas. Asimismo tendrá en cuenta el tema de las aguas fluentes a la Bahía y otras fuentes de contaminación, particularmente las que se originan en las plantas de harina de pescado, incluyendo la agilización del proceso de aplicación de sus PAMA (Programa de Adecuación y Manejo Ambiental), en forma compatible con la legislación peruana, así como procurar los fondos adecuados para el plan de manejo del Parque Nacional de Paracas.
8. Implementar las políticas necesarias y los cambios en las normas aplicables para todas las futuras concesiones hidrocarburíferas cuyo producto fluya a través del ducto principal del Proyecto Camisea, de modo que se ajusten a los estándares y normas ambientales y sociales internacionalmente reconocidas.
9. Brindar asistencia técnica a las entidades gubernamentales que recibirán o tendrán acceso a las regalías Proyecto Camisea, mediante el canon, impuestos y otros, con el objeto de lograr un adecuado manejo de éstos recursos, transparencia y participación regional en el proceso de planeamiento y, el apoyo de gobiernos regionales y locales a

las áreas protegidas, así como la adopción de criterios de desarrollo sostenible para el desafío e implementación de proyectos de infraestructura.

10 Procurar los recursos necesarios y suficientes, durante la vida del proyecto, para que se logre la implementación de los planes de manejo del Parque Nacional Otishi, las Reservas Comunales de Ashaninka y Machiguenga, del Santuario Megantoni (una vez creado), del área mejorada a fijarse de la Reserva Nahua Kugapakori y de la Reserva Nacional de Paracas.

11 Asegurar que las actividades gubernamentales rutinarias de supervisión sobre el Proyecto Camisea y sus resultados, sean puestas a conocimiento del público a través de las páginas web del Proyecto Camisea o del GTCI del MEM, teniendo en cuenta las normas de transparencia y de reserva en aplicación de las leyes vigentes.

12 En el área del Bajo Urubamba, mejorar los servicios de salud del Gobierno, y el seguimiento del mismo, incluyendo el desafío y ejecución de un Plan de Acción Epidemiológico.

13 Implementar mecanismos institucionales y legales que faciliten el acceso a la justicia de quienes se sientan afectados por la presencia de pobladores migrantes que amenacen las áreas protegidas del Bajo Urubamba, como consecuencia del Proyecto Camisea, y así aplicar con eficacia la legislación peruana vigente sobre este tema.

14 Fomentar la capacidad de las comunidades nativas o de campesinos de las áreas protegidas a lo largo del ducto principal del Proyecto Camisea, para que puedan ejercer la protección de sus territorios frente a pobladores migrantes que puedan afectar su entorno, utilizando los mecanismos que las Leyes contemplan.

15 Revisar y, en la medida que corresponda, recomendar modificaciones de los procedimientos existentes, que aplican las compañías del Consorcio Camisea, relacionados con compensaciones y su asociada resolución de conflictos, de modo que esos procedimientos sean transparentes y consistentes. Tal revisión a cargo del Gobierno del Peru incluirá opiniones de las comunidades pertinentes afectadas por el proyecto, la Defensoría del Pueblo y la Defensoría del Proyecto Camisea y federaciones de comunidades. Los procedimientos perfeccionados se pondrán a disposición de las comunidades afectadas por el proyecto, y se aplicarán, como mínimo, a toda futura explotación de gas que utilice el ducto principal del Proyecto Camisea.

16 Continuar e intensificar los mecanismos de consulta, en el marco del GTCI del MEM, con representantes de la sociedad civil, con el propósito de mejorar la coordinación y el dialogo entre el Gobierno y los organismos de la sociedad civil peruana.

17 Asegurar que OSINERG continúe la supervisión integral e ininterrumpida del Proyecto Camisea durante su construcción, especialmente en la Reserva Nahua Kugapakori, y más adelante, durante su operación.

18 Fortalecer los arreglos institucionales y presupuestales para lograr una efectiva labor de Defensoría frente a los impactos del Proyecto Camisea.

19 Poner en conocimiento del público los avances y los resultados de los compromisos de la presente carta.

20 Preparar y solicitar un préstamo al BID para financiar los costos de capital de un proyecto de tratamiento de las aguas residuales provenientes de los Municipios de Pisco, Paracas y San Andrés.

21 Considerar la posibilidad de solicitar recursos adicionales del BID, si llegara a ser necesario, para dar cumplimiento a los compromisos contenidos en esta Carta de Compromisos.

Bibliografía

Acción Ciudadana. Camisea. Carta al BID del 14 de diciembre de 2010.

Andean Air Mail & Peruvian Times. "Central Bank´s Velarde Sees 'Exceptional' Growth in 2015-16" [En línea] http://www.peruviantimes.com/27/central-banks-velarde-sees-exceptional-growth-in-2015-16/17022/ [Fecha de consulta: 2012-10-19].

Antamina. Portal web. "Antamina Milestones"

http://www.antamina.com/en/content.php?336/quienes_somos/antamina_milestones.html [Fecha de consulta: 2012-09-10]."News! [En línea]

http://www.antamina.com/en/content.php?919/news_and_publications/antamina_implements_specialized_health_services_in_santa_rosa_2.html [Fecha de consulta: 2012-10-18].

"Antamina: Peruvian Context and Operations Overview". Presentación en Power Point, Abril 2012.

Arellano, Javier. ¿Minería sin fronteras? Lima, IEP, 2011.

Aroca, Javier. 2008. "El caso de Tintaya". En: Scurrah, Martin (ed.). 2008. Defendiendo derechos y promoviendo cambios. El Estado, las Empresas Extractivas y las Comunidades Locales en el Perú. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, y Oxfam América.

Asociación Civil Fondo Social Toromocho. Balance y perspectivas 2011. [En línea] http://www.minem.gob.pe/minem/archivos/BALANCE%202010%20MEMx.pdf [Fecha de consulta: 2012-10-20]

Barandiarán, Alberto. "Camisea y el fantasma de una política de hidrocarburos en el Perú". En: Extractivismo, Política y Sociedad, CAAP, CLAES (editores). Quito, 2009. Disponible en: http://www.extractivismo.com/documentos/capitulos/BarandiaranExtractivismoSociedadDesarrollo09.pdf

Barrantes, Roxana, Patricia Zárate y Anahí Durand. "Te quiero pero no" Minería, desarrollo y poblaciones locales. Lima: IEP, 2005.

Barton, Brooke D. "A Global/Local Approach to Conflict Resolution in the Mining Sector: The Case of The Tintaya Dialogue Table", The Fletcher School of Law and Diplomacy, Spring 2005. http://commdev.org/files/1434_file_Conflict_Resolution_in_Mining.pdf

Barton, Brooke D., Ezequiel Reficco, V. Kasturi Rangan, "Corporate Responsibility and Community Engagement at the Tintaya Copper Mine", Harvard Business School Case Study, September 13, 2006. http://hbr.org/product/corporate-responsibility-community-engagement-at-t/an/507030-PDF-ENG

Banco Central de Reserva del Perú. Series Estadísticas. [En línea] http://www.bcrp.gob.pe/estadisticas.html [Fecha de consulta: 2012-10-12].

Bustamante, Roberto. http://www.elmorsa.pe/2012/06/02/para-entender-espinar/

Calle, Isabel y Manuel Pulgar-Vidal. Manual de Legislación Ambiental. SPDA y MINAM. Lima, 2010. Disponible en:http://www.legislacionambientalspda.org.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=337:base-legal&catid=31:cap-1&Itemid=3470

Camacho, Luis, y Félix Lossio. 2007. "La mesa de diálogo de la provincia de Espinar (Cusco): solucionando conflictos entre la sociedad civil local y la empresa minera BHP Billiton Tintaya sin la presencia del Estado". En: Panfichi, Aldo (ed.). 2007. Participación ciudadana en el Perú: disputas, confluencias y tensiones. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Campodónico, Humberto. "La extraña historia del lote 56 de Camisea". Columna Cristal de Mira, publicada en el diario la República el 17 de agosto de 2009. Disponible en: http://www.larepublica.pe/columnistas/cristal-de-mira/la-extrana-historia-del-lote-56-de-camisea-17-08-2009

Campodónico, Humberto. "Camisea: un "acuerdo" vergonzoso para el país". Publicado en el Diario La República el 28 de agosto de 2009. Disponible en: http://www.cristaldemira.com/articulos.php?id=1996

Campodónico, Humberto. Camisea: exportar a 1 e importar a 80. Publicado en el Diario La República el 26 de julio de 2010. Disponible en: http://www.cristaldemira.com/articulos.php?id=2195

Canon: http://www.snmpe.org.pe/informes-y-publicaciones-snmpe/canon/canon-en-cifras/que-es-el-canon-minero.html.

Castro de la Mata, G. Un Mendigo Sentado en un Banco de Oro: reflexiones sobre desarrollo y medio ambiente en el Perú. PROFONANPE and WWF. Lima, Perú, 2005. CBI: http://cbuilding.org/ideas/video/putting-ourselves-their-shoes-dialogue-table-tintaya

Chahuan, Abraham. "Antamina: la mina del futuro hoy", Presentación en Power Point, 2012.

Contraloría General de la República. "Informe. Distribución y utilización del canon". Junio 2012. [Documento en línea] http://perumineria.wordpress.com/2012/07/05/canon-minero/

Cooper, Claudia: El verdadero aporte de la minería en el Perú. Lima, s/d, 2011, y "Foro Tributario", julio 2012 (documento inédito).

Cooper, Claudia y Eduardo Moron, "Fiscal Revenues and Efficiency in Non-Renewable Natural Resource Sectors: A Simulation Study of Peruvian Mining, Oil and Gas Sectors", IADB, February 2012.

Cuba, Elmer, Gonzalo Tamayo, Alvaro Monge y Luis Vicente Sotelo. "Impacto económico de la actividad minera en el Perú". Macroconsult, Lima, 2008. En: http://intranet2.minem.gob.pe/web/archivos/dgss/publicaciones/documentos/Informe_Total.pdf

Dammert, Juan Luis y Carmen Heck. Marco institucional en materia ambiental para las actividades de hidrocarburos y minería en los países andinos. Informe preparado para el Diploma en Industrias Extractivas de la PUCP y RWI. Lima, 2011.

Damonte Valencia, Gerardo. "Industrias Extractivas, Agricultura y Uso de Recursos Naturales: el caso de la gran minería en el Perú". En: SEPIA XII Perú: "El problema agrario en debate", Lima, 2007.

Dávila Ordóñez, Jimpson y César Gamboa Balbín. "Los Contratos del Proyecto Camisea: ¿Qué tanto ganamos?". DAR, Lima, 2010.

De Echave, José. 2009. "El caso Tintaya entre el diálogo y la protesta". En: De Echave, José, et. ál. Minería y conflicto social. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, Centro de Investigación y Promoción del Campesinado, Centro Bartolomé de las Casas, y Consorcio de Investigación Económica y Social, 2009.

De Echave, José, Alejandro Diez, Ludwig Huber, Bruno Revesz, Xavier Ricardi, y Martín Tanaka. Minería y conflicto social. Lima: CBC, CIPCA, CIES e IEP, 2009.

De Echave, José y Víctor Torres. “Hacia una estimación de los efectos de la actividad minera en los índices de pobreza en el Perú”. 2005.

Defensoría del Pueblo. Reporte mensual de conflictos: http://www.defensoria. gob.pe/conflictos sociales/objetos/paginas/6/65reporte_mensual de_conflictos sociales n-103-s.pdf

Defensoría del Pueblo. Reporte extraordinario 2007: http://www.defensoria.gob.pe/ modules/Downloads/informes/extraordinarios/inf_extraordinario_04_07.pdf

Due Process of Law Foundation, El derecho a la consulta previa, libre e informada de los pueblos indígenas. La situación de Bolivia, Colombia, Ecuador y Peru. Resumen Ejecutivo, 2010.

El Peruano. “Afianzan liderazgo ambiental”. Diario Oficial El Peruano. Lima, 20 de diciembre de 2012, p. 3.

Fideicomiso Social Proyecto Toromocho. Constitución del Fideicomiso Social Proyecto Toromocho. [En línea] http://toromocho.org/constitucion.htm [Fecha de consulta: 2012-10-20].

García Sayán Abogados. “Crean Impuesto Especial a la Minería, Gravamen Especial a la Minería y modifican Ley de Regalía Minera, Modifican Reglamento de la Ley del Impuesto a la Renta en lo que respecta al costo computable de valores”. Lima, 2011, disponible en http://www.garciasayan.com/blog-legal/2011/09/30/crean-impuesto-especial-a-la-mineria-gravamen-especial-a-la-mineria-y-modifican-ley-de-regalia-minera-modifican-reglamento-de-la-ley-del-impuesto-a-la-renta-en-lo-que-respecta-al-costo-computable-de/

García Pérez, Alan. “El síndrome del perro del hortelano”. Diario el Comercio. Lima, 2007.

Gil, Vladimir. “Aterrizaje minero. Cultura, conflicto, negociaciones y lecciones para el desarrollo desde la minería en Ancash, Perú”. Lima, IEP 2009.

Glave, Manuel y Gerardo Damonte. “Propuestas para el desarrollo sostenible en las localidades vecinas a las operaciones de la Compañía Minera Antamina. Informe Final”. Manuscrito. Fondo Contravalor Perú Canadá. GRADE, Lima, 1999.

Glave, Manuel y Gerardo Damonte. “Evaluación del proceso de reubicación y del programa post reubicación en Antamina. Informe Final”. Manuscrito. GRADE, Lima, 2000.

Glave, Manuel y Juana Kuramoto, “La minería en el Perú: lo que sabemos y lo que aún nos falta por saber”, en Investigación, políticas y desarrollo en el Perú: Edición 1, Volumen 1, Lima: GRADE 2007, pp. 135-181.

Grupo Propuesta Ciudadana. “Vigilancia de las Industrias Extractivas”. Reporte Nacional N° 15. Lima, junio de 2012.

Grupo Propuesta Ciudadana. “Generación, distribución y uso de la renta gasífera y minera 2011. Cartilla de capacitación para la vigilancia de la industria extractiva en Cusco”. Lima, 2012.

INEI. Mapa distrital de pobreza. 2007 y 2009.

Inter Press Service. “Peru: A mining Town´s woes” [En línea] http://www.ipsnews.net/2009/01/peru-a-mining-townrsquos-woes/ [Fecha de consulta: 2012-10-19].

Latinominería. “Toromocho, Chinalco´s debut in Latin America” [En línea] http://www.latinomineria.com/revistas/index_neo_en.php?id=879 [Fecha de consulta: 2012-10-20].

Metis Gaia. http://www.metisgaia.net/fichas/provinciales/Cusco/Espinar.pdf

MIT in the World, “Understanding the limits of corporate social responsibility in communities: The case of Tintaya”, s/f. :http://global.mit.edu/projects/project/understanding-the-limits-of-corporate-social-responsibility-in-communities-/

Medina, Jorge. “Aplicación del Modelo de Planeamiento Estratégico en las Empresas Contratistas en el PROSESA, como una herramienta de Gestión Dinámica en la U.E.A. de Cuajone”. IIMP, Lima. Disponible en: http://www.mineriaonline.com.pe/pagedeta.asp?idtipo=3&idpage=1049

Minera Chinalco Perú SA. 2009. Estudio de Impacto Ambiental. Resumen Ejecutivo. [Documento en línea] http://www.chinalco.com.pe/EIA/01%20TXT/Resumen%20Ejecutivo.pdf [Fecha de consulta: 2012-07-19].

Minera Chinalco Perú SA. “Cada vez más cerca de una nueva Morococha” [Documento en línea] http://www.chinalco.com.pe/index.php?var=chi_noti2&aki1=2&aki2=1&pag=&aki=57 [Fecha de consulta: 2012-07-19].

Minera Chinalco Perú SA. Proyecto Toromocho. Portal web [En línea] http://www.chinalco.com.pe/index.php?var=chi_2210 [Fecha de consulta: 2012-10-19].

Ministerio de Economía y Finanzas. Portal de Transparencia Económica [En línea] http://www.mef.gob.pe/index.php?option=com_content&view=section&id=37&Itemid=100143&lang=es
[Fecha de consulta: 2012-09-29].

Ministerio de Energía y Minas: Legislación del sector minero. Disponible en: http://www.minem.gob.pe/minem/archivos/file/institucional/publicaciones/presentaciones/exposicion_minas_espa.pdf

Ministerio de Energía y Minas. Fondos Sociales [En línea] http://www.minem.gob.pe/minem/archivos/Primer%20Informe%20Fondos%20Sociales%2009%20Agosto%202010.pdf
[Fecha de consulta: 2012-10-20]

Moron, Eduardo, con Maria Bernedo y Bruno Seminario. “Estudio del Sector Minero en el Peru”, julio 2010 (documento inédito).

Muñoz, Ismael, Maritza Paredes, Rosemary Thorp. 2006. Acción colectiva, violencia política y etnicidad en el Perú. Lima: PUCP, Escuela de Graduados. Maestría en Ciencia Política.

NoticiasSER.pe. “CooperAcción observa EIA del proyecto Toromocho de Chinalco SA” [En línea] http://www.noticiasser.pe/15/02/2010/nacional/cooperaccion-observa-eia-del-proyecto-toromocho-de-chinalco-sa
[Fecha de consulta: 2012-10-19].

Perla, Cecilia. “¿Empresas mineras como promotoras del desarrollo? La dimensión política de las inversiones sociales mineras en el Perú”, en Carlos Meléndez y Alberto Vergara, editores, La iniciación de la política: el Perú político en perspectiva comparada. PUCP, Lima, 2010, pp. 245-272.

Portocarrero, Felipe S., Cynthia A. Sanborn y Luis Antonio Camacho, Moviendo montañas: empresas, comunidades y ONG en el Perú. CIUP, Lima, 2010 (primera edición 2007).

Portocarrero, Felipe S., Cynthia A. Sanborn, Elsa Del Castillo, y Martha Chávez. 2007. “Case. Moving Mountains: The Case of the Antamina Mining Company”. Social Enterprise Knowledge Network. Harvard Business Review. 18 pp.

PROINVERSIÓN: Inversión Extranjera directa. Portal web: http://www.proinversion.gob.pe/0/0/modulos/JER/PlantillaStandardsinHijos.aspx?ARE=0&PFL=0&JER=1537, revisado el 22 de julio de 2012.

Revista Bajo la Lupa. “Trabajadores Mineros en busca de justicia”.
http://www.bajolalupa.org/01/06_tex.html

Reyes, José Carlos. "Trasladarán todo un pueblo para desarrollar minería en Toromocho". En: La República (Lima), 4 de noviembre, pp. 14-5.

Salas, Guillermo. "Dinámica social y minería. Familias pastores de puna y la presencia del proyecto Antamina (1997-2002)". IEP, Lima, 2008.

Sanborn, Cynthia. 2009. "China INC, las industrias extractivas y el Perú: un estudio exploratorio".En: Sanborn, Cynthia, y Víctor Torres. 2009. La economía china y las industrias extractivas: desafíos para el Perú. Lima: CooperAcción, Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

Sanborn, Cynthia, Felipe Portocarrero S. y Luis Camacho. "Aprendiendo sobre la marcha: la Compañía Minera Antamina". En: Portocarrero, Felipe, Cynthia Sanborn, y Luis Camacho (eds.), *Moviendo montañas: empresas, comunidades y* ONG *en las industrias extractivas*. Lima: CIUP 2007.

Schuldt, Jürgen: "¿Somos pobres porque somos ricos?: recursos naturales, tecnología y globalización". Fondo Editorial del Congreso, Lima, 2005.

Shepard, G.H. and D.W. Yu. "Roadless (and fishless) in Camisea: Insidious impacts of a gaspipeline in Peru. Response to Tollefson". 2011. Disponible en: http://ethnoground.blogspot.com/2012/02/roadless-and-fishless-in-camisea_16.html

SNMPE, Impacto Económico de la Minería en el Peru, Documento elaborado por Macroconsult, Lima: junio 2012a. Disponible en: http://www.snmpe.org.pe/informes-y-publicaciones-snmpe/impacto-economico-de-la-actividad-minera-en-el-peru.html#pag_1

SNMPE: "Manual de Inversiones del sector minero" (con legislación vigente al 28 de febrero de 2011). Disponible en: http://www.snmpe.org.pe/pdfs/Manuales-de-Inversion/Manual-de-Inversion-del-Sector-Minero-Espaniol.pdf . Revisado el 21 de julio de 2012b.

SNMPE, "Efecto de la minería sobre el empleo, el producto y la recaudación en el Perú". Documento elaborado por el Instituto Peruano de Economía (IPE), Lima, Agosto 2012c. Disponible en: http://www.snmpe.org.pe/informes-y-publicaciones-snmpe/efecto-de-la-mineria-sobre-el-empleo-el-producto-y-recaudacion-en-el-peru/presentacion.html.

SNMPE: Tributación minera en el Perú. Díptico informativo. S/f.

Solidarity Center: http://solidaritycenter.org/files/policybrief_peru.pdf. Diciembre 2009.

Stiglitz, Joseph, 2012: http://www.project-syndicate.org/commentary/from-resource-curse-to-blessing-by-joseph-e--stiglitz

Tollefson, J. "Fighting for the Forest: The roadless warrior". Nature 480 (7375), 22-24. Disponible en http://www.nature.com/news/fighting-for-the-forest-the-roadless-warrior-1.9494

Uceda, Ricardo. 2012. "La segunda prueba de fuego". Poder. Junio 2012:16-22.

Viale, Claudia y Carlos Monge. "La enfermedad chola". Quehacer, 185 (Enero-Marzo 2012): 80-85. DESCO, Lima, 2012. Disponible en: http://www.desco.org.pe/quehacer-todas.shtml?x=7109

Vicaria de la Solidaridad. 2012. http://lamula.pe/2012/05/29/tintaya-informe-de-vicaria-de-la-solidaridad/nuestrabandera

Vigila Perú: "Vigilancia de las Industrias Extractivas". Reporte Nacional N°11. Grupo Propuesta Ciudadana. Lima.

Xstrata Copper – Perú. Tintaya: Gestión social y ambiental. Junio 2012. [Documento en línea] http://www.xstratacopperperu.pe/ES/Publicaciones/Presentaciones/Presentaci%C3%B3n%20Gesti%C3%B3n%20Social%20y%20Ambiental%20Tintaya%20(Junio%202012).pdf [Fecha de consulta: 2012-07-19].

¿Quiénes somos? [En línea] http://www.xstratacopperperu.pe/ES/QuienesSomos/Paginas/Ubicacion.aspx [Fecha de consulta: 2012-07-19].

Historia [En línea] http://www.xstratacopperperu.pe/ES/Operaciones/TintayaAntapaccay/Paginas/Historia.aspx [Fecha de consulta: 2012-07-19].

Zegarra, Eduardo, José Carlos Orihuela y Maritza Paredes. "Minería y economía de los hogares en la sierra peruana: Impactos y espacios de conflicto". GRADE, Lima, 2007.

Diarios:

Antamina:

Diario El Comercio. "Protestas en Áncash: vía Pativilca-Huaraz continúa bloqueada" [En línea] http://elcomercio.pe/peru/1331468/noticia-protestas-ancash-via-pativilca-huaraz-continua-bloqueada [Fecha de consulta: 2012-08-02].

"Áncash: manifestantes levantaron bloqueo de carreteras" [En línea] http://elcomercio.pe/politica/1332139/noticia-ancash-manifestantes-levantaron-bloqueo-carreteras [Fecha de consulta: 2012-08-02].

"La calma vuelve a Áncash tras acuerdo entre gobierno y manifestantes". [En línea] http://elcomercio.pe/peru/1332433/noticia-calma-vuelve-ancash-acuerdo-entre-gobierno-manifestantes [Fecha de consulta: 20120-08-02].

"Huarmey protestó contra Antamina: pobladores piden más porcentaje del canon". [En línea] http://elcomercio.pe/peru/1368642/noticia-huarmey-protesto-contra-antamina-pobladores-piden-mas-porcentaje-canon [Fecha de consulta: 2012-08-02].

Diario Gestión. "Ruptura de tubería causó fuga de concentrados minerales de Antamina" [En línea] http://gestion.pe/2012/07/26/empresas/ruptura-tuberia-causo-fuga-concentrados-minerales-antamina-2008519 [Fecha de consulta: 2012-08-05].

Diario La República. "Derrame en Santa Rosa pone en la mira la seguridad del mineroducto" [En línea] http://www.larepublica.pe/06-08-2012/derrame-en-santa-rosa-pone-en-la-mira-la-seguridad-del-mineroducto [Fecha de consulta: 2012-08-09].

Tintaya:

Diario El Comercio. "Diálogo en Espinar se inició en calma y con alcalde Mollohuanca". [Documento en línea] http://elcomercio.pe/politica/1431252/noticia-dialogo-espinar-se-inicio-calma-alcalde-oscar-mollohuanca [Fecha de consulta: 2012-07-19].

"Espinar: solución a problemas por Xstrata se dará máximo en cuatro meses" [Documento en línea] http://elcomercio.pe/actualidad/1440647/noticia-comenzo-mesa-dialogo-espinar-mollohuanca-pide-solucion-meses [Fecha de consulta: 2012-07-19].

"El Gobierno declara en emergencia provincia de Espinar en el Cusco" [Documento en línea] http://elcomercio.pe/politica/1420809/noticia-gobierno-declara-emergencia-provincia-espinar-cusco [Fecha de consulta: 2012-07-19].

"Minera Xstrata no cederá a pedidos de autoridades de Espinar". [Documento en línea] http://elcomercio.pe/economia/1420798/noticia-minera-xtrata-no-cedera-pedidos-economicos-autoridades-espinar [Fecha de consulta: 2012-07-19]

"Lo que reclaman los pobladores de Espinar contra la minera Xstrata Tintaya" [Documento en línea] http://elcomercio.pe/peru/1418600/noticia-lo-que-reclaman-pobladores-espinar-contra-minera-xstrata-tintaya [Fecha de consulta: 2012-07-19].

Diario Gestión. "Xstrata saluda diálogo en Espinar" [Documento en línea] http://gestion.pe/2012/07/13/politica/xstrata-saluda-dialogo-espinar-2007495 [Fecha de consulta: 2012-07-19]

Diario La República. "Xstrata Tintaya saluda avance de diálogo en Espinar" [Documento en línea] http://www.larepublica.pe/13-07-2012/xstrata-tintaya-saluda-avance-de-dialogo-en-espinar [Fecha de consulta: 2012-07-19].

"Frente de Espinar acordó iniciar paro indefinido contra Xstrata desde el 21" [Documento en línea] http://www.larepublica.pe/05-05-2012/cusco-frente-de-espinar-acordo-iniciar-paro-indefinido-contra-xstrata [Fecha de consulta: 2012-07-19].

Toromocho/Chinalco:

Diario Gestión. Gestión. "Minera Chinalco busca un cambio en La Oroya con construcción de nuevo pueblo" [Documento en línea] http://gestion.pe/2012/06/28/empresas/minera-chinalco-busca-cambio-oroya-construccion-nuevo-pueblo-2006364 [Fecha de consulta: 2012-10-19].

Diario La Primera. "Pobladores de Morococha se niegan a próxima reubicación" [En línea] http://www.diariolaprimeraperu.com/online/huancayo/noticia.php?IDnoticia=11847 [Fecha de consulta: 2012-10-20]

Diario La República. "Minera Chinalco trasladará a pobladores de Morococha a nueva ciudad a finales de julio" [Documento en línea] http://www.larepublica.pe/05-07-2012/minera-chinalco-trasladara-pobladores-de-morococha-nueva-ciudad-finales-de-julio [Fecha de consulta: 2012-07-19].