

# Conflictos socioambientales, concesiones mineras y ordenamiento territorial en el Perú<sup>+</sup>

MARIA-THERESE GUSTAFSSON\*  
Universidad de Estocolmo  
mariatherese.gustafsson@statsvet.su.se

MARTIN SCURRAH\*\*  
Instituto de Estudios Peruanos  
mascurrah@gmail.com

<https://doi.org/108800/rcpg.201901.004>

## RESUMEN

Este artículo pretende contestar la pregunta sobre cuál es la potencialidad del ordenamiento territorial para transformar los conflictos socioambientales asociados a la expansión de las actividades mineras en el Perú. Sobre la base de entrevistas y documentos, el artículo muestra que, para que estos mecanismos contribuyan a generar las condiciones para el desarrollo sostenible y transformar los conflictos socioambientales, será necesario conciliar los sistemas de otorgamiento de concesiones mineras y de ordenamiento territorial, así como articular mejor los diversos sistemas de planificación dentro del Estado. Además, se señala que, sin un acuerdo básico respecto a la naturaleza y el rol del ordenamiento territorial, será poco probable que estos procesos refuercen formas más democráticas de gobernanza territorial.

**Palabras clave:** Zonificación Ecológica y Económica, ordenamiento territorial, industrias extractivas, conflictos mineros y descentralización.

---

+ Recibido el 23 de enero de 2019; aceptado el 15 de marzo de 2020.

Este artículo es una versión modificada y traducida de Maria-Therese Gustafsson, 2017, The struggles surrounding ecological and economic zoning in Peru. *Third World Quarterly*, 38(5), 1146-1163. Agradecemos a Taylor & Francis Group y a la revista *Third World Quarterly* por otorgar el derecho de utilizar la versión original como base para la elaboración de este trabajo.

\* Doctora en Ciencia Política por la Universidad de Estocolmo. Actualmente es profesora del Departamento de Ciencias Políticas de la Universidad de Estocolmo.

\*\* Doctor en Administración Pública por la Universidad Cornell. Actualmente trabaja como investigador independiente y se encuentra afiliado al Instituto de Estudios Peruanos (IEP).



## Socio-environmental Conflicts, Mining Concessions and Territorial Planning in Peru

### **ABSTRACT**

This article attempts to answer the question: What is the potential of territorial planning to transform socio-environmental conflicts associated with the expansion of mining in Peru? Based on interviews and documents, the article shows that, for these mechanisms to contribute towards generating the conditions for sustainable development and transform socio-environmental conflicts, it will be necessary to integrate the granting of mining concessions with territorial planning, as well as improve the articulation between the diverse planning mechanisms within the Peruvian State. In addition, without a basic agreement about the nature and role of territorial planning it is unlikely that these processes will reinforce democratic forms of territorial governance.

**Keywords:** Ecological and Economic Zoning, territorial planning, extractive industries, mining and conflicts.

## INTRODUCCIÓN

En diciembre de 2011, el Gobierno Regional de Cajamarca promulgó una ordenanza (ordenanza 036-2011-GR-CAJ-CR) que declaró que la protección de las cabeceras de cuencas era de interés público en la región y que la anunciada mina de Conga era inviable debido a los impactos perjudiciales sobre los recursos hídricos y el ecosistema vulnerable de la zona. La ordenanza era parte de un proceso mayor que generó una gran crisis nacional que incluso produjo el reemplazo de varios ministros. Cabe señalar que la ordenanza se sustentaba en la Zonificación Ecológica y Económica (ZEE) del gobierno regional. Desde 2010, una coalición de organizaciones campesinas, algunas ONG y el gobierno regional habían presionado al gobierno central mediante protestas y negociaciones para que revisara lo que se consideraba un deficiente estudio de impacto ambiental (EIA) del proyecto Conga. Desde la perspectiva de estos grupos, Yanacocha —compañía a cargo del proyecto y propiedad de la empresa minera Newmont—, la empresa minera Buenaventura y la Corporación Financiera Internacional se negaban a adoptar las medidas de mitigación necesarias para asegurar que los agricultores vecinos tuvieran acceso al agua.

En 2007, el gobierno regional inició un proceso de ZEE que duró tres años y que, en gran medida, fue motivado por un esfuerzo por abrir un espacio de negociación relacionado con las empresas mineras en la región (entrevista al exgobernador regional, 8 de abril de 2015). Desde 2002, los gobiernos regionales han tenido la responsabilidad de implementar la ZEE y el posterior proceso de planificación: el ordenamiento territorial (OT; ley 27867, artículo 53). Según Eaton (2015), en un contexto en el cual el gobierno central tiene control soberano sobre los recursos del subsuelo (artículo 66 de la Constitución), la ZEE representa una herramienta potencialmente poderosa para promover los intereses regionales y contrarrestar el poder de las empresas mineras.

Por otro lado, en 1978, mediante la ley orgánica 22631 se creó el Instituto Geológico, Minero y Metalúrgico (INGEMMET). Esta entidad combina funciones y responsabilidades técnicas y científicas con otras de índole administrativa y de gobernanza, como otorgar las concesiones mineras y mantener el catastro minero (INGEMMET, 2019). En efecto, desde su creación, este instituto, que depende del Ministerio de Energía y Minas (MINEM), mediante el otorgamiento de concesiones mineras y el mantenimiento del catastro minero, ha desarrollado su propio proceso de ordenamiento territorial en función de la actividad minera, pero sin consultar a la población afectada ni coordinar con los gobiernos regionales y sus procesos de ordenamiento territorial.

En años recientes, varios gobiernos subnacionales, en asociación con actores de la sociedad civil y el Congreso, han presionado al gobierno central para que se les transfiera el poder de decisión sobre los recursos naturales en el ámbito subnacional mediante la adopción de una ley sobre planificación territorial. Estos actores proponen una ley que podría unificar los marcos regulatorios existentes y crear un proceso de planificación territorial integrado y participativo (proyecto de ley 2522/2012-CR). Como dijo uno de los líderes de la Plataforma para el Ordenamiento Territorial, una red de organizaciones de la sociedad civil creada en 2013 para promover la ley del OT, la ZEE-OT debería ser un «proceso político y social de deliberación entre los diferentes intereses para definir el uso del territorio» (entrevista, 26 de marzo de 2015). Un aspecto importante de la ley propuesta es que subordinaría el otorgamiento de las concesiones mineras, petroleras y otras a un proceso político que potencialmente podría circunscribir el poder del MINEM y los intereses comerciales privados, lo que explicaría la oposición del sector privado a la planificación territorial. Aunque no hay ninguna ley, hasta fines de 2017, diecisiete de las veinticinco regiones del Perú habían terminado su ZEE<sup>1</sup>, de acuerdo con los procedimientos técnicos existentes del Ministerio del Ambiente (MINAM). En ausencia de una ley de OT, es importante analizar si la ZEE, tal como está diseñada actualmente, podría utilizarse como instrumento para articular e intermediar los diferentes intereses relacionados con el desarrollo territorial.

A través de un análisis en profundidad del caso peruano, este artículo busca responder la siguiente pregunta: ¿cuál es la potencialidad del ordenamiento territorial para transformar los conflictos socioambientales asociados a la expansión de las actividades mineras en el Perú? Asimismo, este trabajo muestra que, hasta 2012, existía un espacio para que los gobiernos regionales se apropiaran de estos instrumentos técnicos y los emplearan de una manera alternativa para incrementar su influencia sobre los recursos del subsuelo. Sin embargo, el mayor control administrativo del MINAM entre 2012 y 2017 había reducido la autonomía de los gobiernos regionales en la implementación de la ZEE-OT.

Entretanto, en América Latina ha surgido un debate entre los políticos, las organizaciones de la sociedad civil y los investigadores respecto a los diferentes procesos participativos que podrían permitir que las comunidades locales influyan en la expansión de la minería (Leifsen, Gustafsson, Guzmán-Gallegos,

---

<sup>1</sup> <https://www.minam.gob.pe/ordenamientoterritorial/2018/12/06/moquegua-aprueba-su-propuesta-de-zonificacion-ecologica-economica-para-su-presentacion-formal-ante-el-minam/>. Fecha de consulta: 22 de octubre de 2019.

& Schilling-Vacaflor, 2017). Una gran parte de la literatura sobre la participación en la gobernanza de las industrias extractivas se ha enfocado en la consulta previa y en el consentimiento libre, previo e informado (CLPI), así como en su ejecución —en muchos casos deficiente (Schilling-Vacaflor, 2014; Rodríguez Garavito, 2011; Humphreys Bebbington, 2012)— y, en menor medida, en los procesos de diálogo (Anguelovski, 2011). La consulta solo involucra a los pueblos indígenas y tanto la consulta como los diálogos suelen ser eventos participativos puntuales dirigidos a prevenir y resolver conflictos alrededor de proyectos particulares. Mientras que la ZEE es un diagnóstico técnico, el OT es un proceso técnico y político para tomar decisiones de una manera participativa entre los representantes de los diferentes intereses de la sociedad (resolución ministerial 026-2010-MINAM). Por tanto, el OT es un proceso político en el cual los intereses en conflicto, relacionados con el desarrollo territorial, son resaltados y mediados. Desde el punto de vista de Massiri, Cabeza, Espinoza, Ramírez, Rincón y Sanabria (2012, p. 23), el OT representa una forma más democrática de gobernanza territorial en comparación con las formas sectoriales de planificación territorial existentes. Los defensores, además, afirman que la planificación territorial fortalecerá la participación democrática, reducirá el conflicto, disminuirá las oportunidades para la corrupción, permitirá la coexistencia de las industrias extractivas con otras actividades económicas y contribuirá a la sostenibilidad del medio ambiente. Dada la potencial importancia de estos procesos, sorprende el número relativamente pequeño de investigaciones que analizan el OT como una estrategia para influir en los proyectos mineros (Norris, 2014; Preciado Jerónimo, Rap, & Vos, 2015).

Así pues, este estudio aporta a la investigación previa sobre los diferentes instrumentos que inciden en las industrias extractivas mediante un análisis exhaustivo de la ZEE-OT en el Perú, con ejemplos empíricos del proceso de ZEE en la región de Cajamarca. El material empírico fue recolectado durante el trabajo de campo en 2015 (un mes) y en 2016 (dos meses), y se basa en fuentes primarias escritas y en una selección de 66 entrevistas semiestructuradas. Se entrevistó a autoridades regionales, organizaciones de la sociedad civil, representantes de empresas mineras y de instituciones públicas en el ámbito nacional.

Por diversas razones, el caso peruano es muy ilustrativo para la literatura sobre los diferentes instrumentos y procesos para gobernar territorios subnacionales en relación con las industrias extractivas. En primer lugar, la rápida y descoordinada expansión de las industrias extractivas ha generado significativas superposiciones geográficas entre las concesiones mineras, las tierras agrícolas

y los recursos hídricos (Slack, 2014; Bebbington & Bury, 2009). En consecuencia, estas superposiciones han llevado a conflictos y a la competencia por los recursos. Cabe señalar que el Perú es uno de los países de la región con el mayor número de conflictos socioambientales, los cuales, desde 2004, se han incrementado de 2 a 117 en 2019 (Defensoría del Pueblo, 2004, 2019). Ello sugiere que existe una necesidad urgente de espacios políticos para debatir sobre el desarrollo territorial.

En total, al examinar la relación entre el proceso de otorgamiento de las concesiones mineras y los procesos de ZEE-OT, que hasta hoy ha recibido poca atención en las investigaciones sobre conflictos socioambientales, se evidencia que estos hallazgos contribuyen considerablemente a la literatura sobre los mecanismos para gestionar los conflictos socioambientales y para promover la participación referente a la gobernanza de las industrias extractivas.

En lo que sigue, se discutirán factores que son importantes para la planificación territorial como manera de contribuir con formas más efectivas de participación e influencia sobre las industrias extractivas, sobre la base de anteriores investigaciones. Luego, se examinarán el contexto nacional y las regulaciones de la ZEE-OT y la industria minera en el Perú. La tercera parte tratará sobre la planificación en la región de Cajamarca. La cuarta parte se enfocará en el creciente control administrativo de la ZEE por parte del MINAM en los últimos años y en el abandono del tema por parte del gobierno nacional, hasta el conflicto reciente sobre el proyecto minero Tía María. Finalmente, se resumirán los resultados empíricos y se los relacionará con la discusión del potencial transformador y emancipador del ordenamiento territorial.

## **INFLUIR EN LAS INDUSTRIAS EXTRACTIVAS MEDIANTE LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL**

En Latinoamérica, los procesos de democratización en las décadas de 1980 y 1990 ocurrieron paralelamente a las reformas económicas neoliberales. Entretanto, las reformas políticas abrieron nuevos espacios políticos, particularmente en la definición de políticas sociales locales, al mismo tiempo que las reformas económicas redujeron el rol clave del Estado en la planificación del desarrollo. Para algunos analistas, la toma de decisiones macroeconómicas en América Latina es tecnocrática y los ciudadanos generalmente no tienen ni acceso ni influencia sobre esos procesos. Massiri et al. (2012), por ejemplo, describen la gobernanza territorial como fuertemente sectorizada y centralizada,

así como caracterizada por la presencia de una serie de instituciones públicas y privadas económicamente poderosas que intervienen en defensa de sus intereses sectoriales. Una pregunta importante en este contexto es si la planificación territorial descentralizada tendría el potencial de abrir espacios políticos para que los actores subnacionales influyan en el desarrollo territorial. Según la FAO, la planificación territorial podría definirse como:

La evaluación sistemática del potencial de la tierra y el agua, los patrones alternativos del uso del suelo, y las condiciones físicas, sociales y económicas con el fin de seleccionar y adoptar las opciones del uso del suelo que mejor satisfagan las necesidades de los usuarios de la tierra, sin degradar los recursos o el ambiente, junto con la selección e implementación de medidas que puedan fomentar tales usos de la tierra. (FAO, 1993, p. 6).

Técnicamente, los procesos de planificación territorial se basan en la información espacial y existe una sustantiva investigación sobre en qué medida la aplicación de los sistemas de información georreferenciada participativos (SIGP) contribuyen al empoderamiento de los grupos desfavorecidos. En suma, el fin del SIGP es

promover las metas de las organizaciones no gubernamentales, los grupos de base y las organizaciones representativas de comunidades de base que pueden oponerse a la política oficial del gobierno, especialmente con respecto a la tenencia de la tierra, los derechos de los pueblos indígenas y la actual distribución de la riqueza y del poder político. (Brown & Kytta, 2014, p. 126).

Por tanto, los SIGP se relacionan fuertemente con los debates acerca del contramapeo que, a menudo, se emplea para oponerse a las estructuras de poder dominantes y para reclamar el control sobre los recursos y, de este modo, desafiar los proyectos de territorialización promovidos por el Estado (Bauer, 2009; Bryan, 2011; Chapin & Threlkeld, 2005; Fox, 2002; Hodgson, 2002; Orlove, 1991; Peluso, 1995). Mientras algunos argumentan que el uso de un lenguaje objetivo y científico, así como las herramientas técnicas de los tomadores de decisiones, puede contribuir a alcanzar las demandas de las comunidades desfavorecidas (Bird, 1995; Corbett & Keller, 2005, p. 92; Flavelle, 1995), otros son más escépticos dado el costo y la dificultad de utilizar los datos y las formas de participación comunitaria que a menudo son limitadas y poco efectivas<sup>2</sup>. Así, la manera en que se recolecta y se emplea la información y la forma en que se diseña la participación se vuelven cruciales para fortalecer la influencia de los grupos desfavorecidos, de modo que elaboraremos un análisis sobre estos dos aspectos de participación comunitaria.

---

<sup>2</sup> Para una visión general de esta crítica ver Dunn (2007).

En primer lugar, es fundamental contar con información confiable acerca del territorio, tanto para el empoderamiento de las comunidades locales como para los actores subnacionales. La literatura sobre las industrias extractivas ha demostrado que los mapas geográficos pueden identificar superposiciones y competencia por el espacio entre las diferentes actividades económicas, como la agricultura y las industrias extractivas (Cuba, Bebbington, Rogan, & Millones, 2014), y podrían mejorar la coordinación entre las diferentes agencias estatales involucradas en la gobernanza territorial (Slack, 2014, p. 237). Sin embargo, como lo manifiesta la literatura sobre los SIGP, el control y la propiedad de la información geográfica y cómo se incluye el conocimiento local e indígena son dos aspectos cruciales (Dunn, 2007, p. 617).

En segundo lugar, el ejercer la influencia requiere algunos canales que permitan que diferentes grupos sociales participen —directamente o a través de representantes— en los procesos de mapeo y planificación. Como señala Randolph (2012, p. 43), la planificación territorial involucra tomar decisiones difíciles respecto al uso de los recursos naturales y estas decisiones no las pueden determinar solo los expertos, sino que también es necesario tomar en cuenta las percepciones y los valores de las partes interesadas. Sin embargo, la literatura sobre la participación en general y sobre los SIGP en particular ha demostrado que involucrar a los ciudadanos en los procesos de formulación de políticas podría constituir un instrumento de control y poder, así como de emancipación (Hickey & Mohan, 2004; Cooke & Kothari, 2001; McCall & Minang, 2005). Dado el componente altamente técnico de los procesos de ZEE-OT, la participación de los grupos desfavorecidos podría ser particularmente difícil (Sieber, 2003).

Otro aspecto importante es a qué nivel se implementan los procesos ZEE y qué actores están iniciando y liderando los procesos. Mientras la literatura de los SIGP se enfoca en los esfuerzos liderados por la comunidad, este estudio analiza cómo los gobiernos regionales implementan la planificación territorial como una estrategia para reclamar su derecho a regular los territorios subnacionales. Este proceso puede verse como una estrategia para resistir la expansión de la minería y los esfuerzos de organización territorial del gobierno central.

Aun así, es importante reconocer que los Estados también pueden emplear la planificación territorial como una herramienta administrativa para dominar la naturaleza y la sociedad (Scott, 1998). Investigaciones de, por ejemplo, Colombia y Brasil han demostrado cómo el Estado emplea la planificación territorial como una estrategia para gobernar a ciertas poblaciones y recursos naturales de una manera funcional a los intereses del gobierno central y del

mercado (Massiri et al., 2012; Baletti, 2012; Asher & Ojeda, 2009); asimismo, podría argumentarse que el sistema de otorgamiento de concesiones mineras en el Perú refleja precisamente esto. Por lo general, este análisis de las ZEE a escala regional podría contribuir, junto con la literatura más amplia sobre los procesos de mapeo y planificación, a aumentar la comprensión de las oportunidades para que los grupos marginales empleen estos procesos para promover sus intereses y, con ello, obtengan acceso al Estado en el ámbito subnacional.

### **La planificación tecnocrática y las luchas por influir en los territorios subnacionales**

Las reformas neoliberales en la década de 1990, que dismantelaron las instituciones de planificación que ya existían y que se originaron en los intentos de introducir un modelo de desarrollo dirigido por el Estado en la década de 1960, redujeron drásticamente la capacidad de las instituciones y de los métodos de planificación estratégica del desarrollo. El gobierno militar de izquierda de Juan Velasco Alvarado (1968-1975) puso en marcha reformas integrales dirigidas a fortalecer el rol intervencionista del Estado en la economía. En 1962, antes de que Velasco tomara el poder, se había creado el Instituto Nacional de Planificación (INP), que asumió la responsabilidad de la planificación del desarrollo a largo plazo y se convirtió en una de las agencias clave al interior del Estado peruano (Cleaves & Scurrah, 1980, pp. 71, 73).

Hacia mediados de la década de 1970, el experimento estatal-intervencionista dirigido por el gobierno militar colapsó como resultado de sus propios conflictos internos. A principios de los años noventa, el gobierno autoritario y populista de Alberto Fujimori introdujo lo que se ha descrito como «una de las estrategias neoliberales más rigurosas jamás aplicadas en América Latina» (Teivainen, 2002, p. 113). Estas reformas redujeron drásticamente la importancia de la planificación estatal (2002, pp. 113, 132). En 1992 se disolvió el INP. Algunas de las funciones de planificación se transfirieron al Ministerio de Economía y Finanzas, y la Presidencia del Consejo de Ministros reemplazó las intervenciones estatales planificadas con relaciones más paternalistas y personalistas con los grupos sociales (Teivainen, 2002). Existe un gran consenso en torno a que dichas reformas dejaron a la Administración Pública sin capacidad para la planificación estratégica (Glave, 2009, p. 49).

Varios investigadores han enfatizado que el gobierno central ha sido capturado por intereses empresariales (Durand & Crabtree, 2017) que promueven la visión técnica de la planificación territorial actualmente vigente. Las críticas en contra del modelo neoliberal y los reclamos a favor de una planificación

territorial descentralizada (ZEE-OT) han surgido principalmente del nivel subnacional y de las organizaciones de la sociedad civil. Los gobiernos regionales que han sido elegidos a partir de 2002 han tenido un rol especialmente importante al respecto. Mientras al principio los gobiernos regionales fueron débiles (Dickowick, 2007, p. 3; McNulty, 2011, p. 5), en los últimos años han empezado a tener un papel más activo, al cuestionar las políticas mineras neoliberales promovidas por el gobierno central (Eaton, 2015; Ballón, 2012, p. 196) y, en algunos casos, al reclamar su derecho a reglamentar los territorios subnacionales. No obstante, su mandato sigue siendo incierto y el marco regulador de la gobernanza territorial está dividido entre diferentes sectores y niveles del Estado y, generalmente, se caracteriza por ambigüedades y competencias compartidas y sobrepuestas (OECD, 2016). Por ejemplo, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (ley 27867, artículo 53) estipula que los gobiernos regionales son responsables del ordenamiento territorial. Al mismo tiempo, el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento es el encargado de un proceso muy similar llamado «acondicionamiento territorial». Sin embargo, estas formas de gobernanza territorial han sido subordinadas, en la práctica, a las concesiones a empresas mineras entregadas por el Ministerio de Energía y Minas. Estas competencias superpuestas relacionadas a la planificación territorial confirman los argumentos de diversos autores respecto a la desconexión entre los diferentes niveles del Estado en el Perú, así como a la falta de mecanismos de planificación coherentes (Ballón, 2012, pp. 200-201; Eaton, 2015, p. 130).

Un intento por reforzar la planificación estratégica del desarrollo tuvo lugar en 2011 cuando, después de veinte años sin un organismo nacional de planificación, se creó el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN). No obstante, este carece de recursos y, en la práctica, está subordinado al MEF y continúa reproduciendo procesos de planificación sectorial (Glave, 2009, p. 49) en los cuales los esfuerzos de planificación de los diferentes sectores —como vivienda, transporte, energía, ambiente y minería— siguen sin coincidir.

### **Antecedentes de la ZEE-OT en el Perú**

La planificación territorial comprende un proceso técnico (ZEE) y un proceso político (OT). Específicamente, la ZEE se define como «un proceso dinámico y flexible para la identificación de diferentes alternativas de uso sostenible de un territorio determinado» (decreto supremo 087-2004-PCM). El ordenamiento territorial se define como «una política de Estado, un proceso político y técnico administrativo de toma de decisiones concertadas con los actores sociales, económicos, políticos y técnicos, para la ocupación ordenada y uso sostenible del

territorio» (resolución ministerial 026-2010-MINAM). Así pues, la ZEE y el OT son dos pasos diferentes de la planificación territorial.

Entre 2002 y 2003 se promulgaron dos leyes importantes: la Ley de Bases de la Descentralización (ley 27783) y la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (ley 27867) que definían las competencias de los gobiernos regionales en las ZEE-OT. La segunda norma estableció que los gobiernos regionales tenían la autonomía para formular, ejecutar y aprobar la planificación territorial (artículo 53). En 2004 se adoptó el Reglamento de Zonificación Ecológica y Económica (DS 087-2004-PCM). Un aspecto importante de esta normativa es que los gobiernos regionales pueden definir y delinear las cabeceras de cuenca como zonas de protección y conservación (artículo 9).

Hasta 2013, el proceso político de ordenamiento territorial (OT) se inició directamente después de que el gobierno regional había aprobado la ZEE. Sin embargo, todavía no existen directrices metodológicas, reglamentos o leyes sobre el OT, lo que dificulta que los gobiernos regionales lleguen a esta fase. Además, después de que el Gobierno Regional de Cajamarca utilizó la ZEE para bloquear el proyecto minero Conga y provocó una crisis política nacional, el MINAM aumentó su control sobre los procesos de ZEE-OT a través de una serie de medidas administrativas. Más aún, en 2014 se adoptó una nueva ley que establecía que la ZEE y el OT solo eran referenciales y no conducían a ninguna decisión vinculante sobre el uso del territorio (ley 30230, artículo 22). Finalmente, a comienzos de 2017 se modificó el reglamento de organización y funcionamiento del MINAM para reducir su competencia al ordenamiento territorial ambiental (decreto supremo 002-2017-MINAM).

### **El sistema de concesiones mineras**

Como ya se ha indicado, el sistema actual de otorgamiento de concesiones mineras se generó en 1978 con la creación de INGEMMET y se consolidó en la década de 1990 con la Ley General de Minería (decreto supremo 014-92-EM). Una persona o empresa puede obtener una concesión minera si ubica un área de interés no concesionada en el catastro minero en la página web de INGEMMET, presenta una solicitud en la que indica el área sobre la cual desea tener una concesión y paga el derecho correspondiente. En el Perú, la concesión se otorga por un tiempo indefinido<sup>3</sup>. Es un sistema diseñado para

---

<sup>3</sup> Sin embargo, para mantener la concesión, el titular tiene la obligación de invertir por lo menos una UIT, actualmente S/ 4200.00, por año por hectárea. Si no lo hace, incurre en una penalidad de 10% de la UIT a partir del décimo primer año de la concesión y, si se sigue sin invertir en la concesión, esta caducará al terminar el décimo quinto año.

dar seguridad a las empresas sobre sus derechos e incentivar la inversión minera (INGEMMET, 2019). Como consecuencia, Bebbington, Scurrah y Chaparro argumentan que «la aplicación práctica de este sistema de otorgar concesiones ha resultado en una expansión muy rápida de concesiones afectando amplias secciones del territorio nacional y generando temores y conflictos sobre los derechos y los recursos naturales asociados con ellos...» (2013, p. 54).

Sin embargo, a partir de 2019, el decreto legislativo 1320 ha modificado estas reglas del juego a favor de las empresas y los especuladores. El efecto de estos cambios propuestos sería prolongar la vida de las concesiones no utilizadas, bajar los costos a los potenciales inversionistas y congelar más del territorio nacional otorgado en concesiones. Sin duda, parece ofrecer un incentivo a los titulares para mantener sus concesiones durante un periodo previsto de poco crecimiento en los precios de los minerales y la demanda minera a la espera de un cambio en las condiciones en los próximos treinta años. En términos de planificación territorial, tenderá a congelar el área bajo concesiones mineras y limitar las posibilidades de priorizar otros usos cuando los gobiernos regionales eventualmente producen sus planes de ordenamiento territorial.

### **CAJAMARCA: INTENTOS DE EMPLEAR LA ZEE COMO ESTRATEGIA EN UN CONFLICTO MINERO**

Cajamarca fue una de las primeras regiones que empezó la ZEE en 2007. El gobierno regional hizo denodados esfuerzos por incluir a las agencias estatales, las empresas mineras y los representantes de la sociedad civil. Sin embargo, después de tres años de trabajo intenso con la construcción de una base de datos SIG, fue un reto llegar a un acuerdo respecto al uso de la tierra, debido a lo difícil que resultó reconciliar las demandas incompatibles de las empresas mineras y de los grupos rurales en relación con el escaso recurso del agua en la región. A continuación, se analizan estos procesos.

#### **ZEE en Cajamarca**

Cajamarca es una región ubicada en el norte del Perú y comprende trece provincias. Es la región con el mayor porcentaje de pobreza monetaria en el Perú (INEI, 2016). El 66% de su población vive en zonas rurales y depende, para su subsistencia, de la agricultura y la ganadería en pequeña escala. En la parte sur de la región, la minería se ha desarrollado desde la década de 1990 con la empresa minera Yanacocha, la mina de oro más grande de América Latina, que

ha desencadenado numerosas movilizaciones relacionadas con la contaminación y los conflictos por el uso de la tierra y los derechos al agua (Arce, 2014, p. 84; Diez & De Echave, 2013; Li, 2015; Bury, 2005). En Cajamarca, las rondas campesinas históricamente han tenido una relativa fuerte capacidad de movilización (Gitlitz, 2015; Starn, 1999) y han desempeñado un rol importante al ejercer presión sobre el gobierno central.

En 2005, el Gobierno Regional de Cajamarca declaró que el ordenamiento territorial era una prioridad y en 2007 se inició un proceso de ZEE que fue aprobado en 2010<sup>4</sup>. El gobierno regional consideró la ZEE como un instrumento para resolver el creciente número de conflictos por el acceso al agua y organizar actividades económicas de manera que los recursos naturales pudieran ser utilizados sosteniblemente (Gobierno Regional de Cajamarca, 2012b, p. 9). Asimismo, creó una estructura institucional, la Comisión Técnica Regional (CTR), con representantes de instituciones estatales, de la sociedad civil y del sector privado (2012b, pp. 9-10). La CTR se convirtió en el ente más importante para la coordinación y los debates públicos, mientras que se crearon diferentes subcomités que se reunían con más frecuencia y que, en coordinación con un equipo multidisciplinario de científicos contratados por el gobierno regional, eran responsables de la creación de una base de datos SIG.

Sin embargo, las ONG y las empresas mineras también cumplieron un rol importante en el abastecimiento de apoyo técnico al gobierno regional (entrevista con un funcionario de la CTR, 8 de agosto de 2016). Las empresas mineras estaban representadas por el Grupo Norte, que fue creado por Yanacocha y algunas otras empresas mineras en 2009, en Cajamarca, para participar en el proceso de ZEE. El Grupo Norte participó en las reuniones y contribuyó con asistencia técnica. Un significativo número de informes respecto a la ZEE sugiere que el Grupo Norte tomó muy en serio este proceso. Desde su perspectiva, era importante participar en la ZEE ya que les preocupaba que, de otra manera, los grupos ambientalistas pudieran utilizar el proceso para bloquear la expansión de la minería en la región (IDAAM, 2008, p. 6). También quería incluir en la base de datos la información geológica desarrollada por INGEMMET.

La ZEE en Cajamarca se distingue de otros procesos de zonificación macro porque el gobierno regional intentó involucrar a los diferentes grupos en el proceso y porque comunicó los resultados a la población (entrevista con un

---

<sup>4</sup> Para una descripción detallada del proceso de ZEE en Cajamarca ver Preciado Jerónimo, Rap y Vos (2015).

empleado del MINAM, 18 de julio de 2016). Entre 2007 y 2010, la CTR organizó un total de 164 eventos en los que las ONG, las empresas mineras y los ciudadanos podían recibir información y participar en el proceso de ZEE (Gobierno Regional de Cajamarca, 2012b, p. 11). Diversos informantes describen cómo la CTR abrió un ámbito y dio cabida a una serie de debates entre diferentes actores respecto al desarrollo territorial. No obstante, como enfatizó un empleado del gobierno regional, era difícil que la población entendiera la información técnica a una escala macro (entrevista, 11 de agosto de 2016).

En 2010 aumentaron las tensiones entre el gobierno regional y las empresas mineras, cuando la CTR llegó a la fase final de la ZEE, porque se necesitaban definir las recomendaciones sobre el uso de la tierra en las 120 zonas ecológicas y económicas identificadas. El incremento de las discrepancias al interior de la CTR coincidió con el creciente cuestionamiento y las movilizaciones relacionadas con el proyecto Conga, así como con la elección del gobierno regional de izquierda liderado por Gregorio Santos, quien contaba con un fuerte apoyo en las áreas rurales y llegó a utilizar la ZEE como un instrumento de lucha contra el proyecto Conga. El proceso de ZEE había dado lugar a un sistema de información territorial completamente nuevo. Para Santos, esta información era una herramienta poderosa para desafiar no solo el catastro del subsuelo de las concesiones mineras del Ministerio de Energía y Minas, sino también para cuestionar la reubicación de cuatro lagunas que se proponía en el estudio de impacto ambiental (EIA) del proyecto Conga.

En este contexto de mayor movilización y con un gobierno regional de izquierda que apoyaba las reivindicaciones de los grupos rurales, el Grupo Norte empezó a ver a la ZEE con creciente preocupación, y formuló un plan de acción interno y buscó la influencia de políticos nacionales para que intercedieran a su favor (Grupo Norte, 2009, p. 4). El principal desacuerdo entre el Grupo Norte y el gobierno regional se refería a varias áreas ricas en minerales con concesiones mineras, siendo la más importante la del megaproyecto Conga. El gobierno regional argumentaba que la zona estaba ubicada en las cabeceras de cuenca y, por tanto, constituía un ecosistema de montaña a gran altura que funcionaba como una reserva de agua. En consecuencia, la minería solo podría realizarse con restricciones en esta zona. El Grupo Norte cuestionaba la calidad del soporte técnico y acusaba al gobierno de solo considerar los aspectos ecológicos y pasar por alto los fundamentos económicos (carta del Grupo Norte al Gobierno Regional de Cajamarca, 17 de setiembre de 2010). Como era de esperar, los informantes del gobierno regional no compartían esa visión. No obstante, los informantes del MINAM y los observadores externos

enfatan que, a pesar de las críticas del Grupo Norte, el equipo de Cajamarca tenía un nivel inusualmente alto de conocimientos técnicos en comparación con otras regiones.

En setiembre de 2010, el Grupo Norte presentó un documento con una serie de objeciones y se retiró en protesta por lo que llamó «un proceso manipulado» (Grupo Norte, 2010). A pesar de estas objeciones, y pocos meses después, el gobierno regional de izquierda de Gregorio Santos aprobó la ZEE, que también fue aprobada por el MINAM a inicios del gobierno de Ollanta Humala. Estas circunstancias provocaron una crítica contundente en contra del MINAM al interior del gobierno central.

### **Las dificultades para reconciliar los intereses en la fase política: el estallido del conflicto Conga**

Lo que ocurrió luego del estallido del conflicto Conga ha sido analizado en investigaciones previas (Diez & De Chave, 2013; Silva-Macher & Farrell, 2014; Triscritti, 2013; Cabrera, 2017) y debatido ampliamente en los medios de comunicación nacionales e internacionales. Como se dijo en la introducción, el conflicto tuvo que ver con cuestionar el EIA que proponía compensar la destrucción de cuatro lagunas con la construcción de reservorios para asegurar que las poblaciones rurales tuvieran acceso al agua. En 2011 tuvieron lugar una serie de protestas en contra del proyecto. Gregorio Santos entró en negociaciones con el gobierno central en varias ocasiones, pero era presionado por grupos rurales que querían continuar con el diálogo y con grupos más radicales, como el Frente de Defensa Ambiental de Cajamarca (FDAC). Wilfredo Saavedra, líder del FDAC, tuvo un rol importante en el debate público y promovió un mayor control regional sobre los recursos naturales, un discurso populista que generó más apoyo en las zonas rurales. Después del distanciamiento de presidente Humala del gobernador regional, las negociaciones finalmente colapsaron. Santos no estaba dispuesto a tomar posiciones impopulares en el contexto de una fuerte oposición de parte del FDAC (entrevista con Wilfredo Saavedra, 8 de abril de 2015). Tal como comentó un funcionario del equipo de la ZEE en una entrevista, en abril de 2015:

Goyo al final tiene que elegir o con Dios o con el Diablo... Entonces él prefirió irse con la población, porque dice que la voz del pueblo es la voz de Dios, entonces se metió, pero rompió relaciones en el sector privado, y el sector privado que tiene poder, influencia en Lima.

El gobierno central finalmente declaró el estado de emergencia en cuatro provincias de Cajamarca (decreto supremo 093-2011-PCM; Diez & De Echave, 2013, p. 95). Sobre la base de la información producida por la ZEE, el gobierno regional respondió inmediatamente y declaró que las cabeceras de cuenca eran de interés público y un área protegida, y que la mina Conga que se planeaba construir era inviable por sus perjudiciales impactos ambientales (ordenanza 006-2011).

El proceso reveló los profundos desacuerdos al interior del gobierno central, en particular entre el MINAM y el MINEM, que se alinearon con lados públicos diferentes en el conflicto. En consecuencia, ambos ministros y el primer ministro tuvieron que renunciar.

En general, el intento del gobierno regional de Cajamarca de utilizar la ZEE como una estrategia para influir en la expansión de los proyectos mineros en la región tuvo como resultado que el MINAM consiguiera tener un control administrativo significativamente mayor sobre estos instrumentos para evitar su uso para paralizar los proyectos mineros.

### **Recentralización de la ZEE-OT**

En el Perú existe una tendencia general a incrementar la participación descentralizada y al mismo tiempo reforzar el control del gobierno central sobre los recursos del subsuelo (Norris, 2014, p. 270; Eaton, 2015). En el caso de la ZEE-OT, existe un notorio consenso entre los informantes de diversos orígenes respecto a que el control tan estrecho está intrínsecamente vinculado con la manera en que se utilizó el instrumento en el caso de Cajamarca. En esta región, el proceso ha hecho que las empresas mineras perciban claramente el ordenamiento territorial como un riesgo para sus operaciones. Por ejemplo, la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía (SNMPE) creó un comité para la ZEE-OT que monitoree los intereses de las empresas mineras en relación con el desarrollo de las normas y los reglamentos. Varios informantes del MINAM comentaron sobre las fuertes presiones de parte del MEF y el MINEM, así como de las empresas mineras, para aumentar el control sobre los instrumentos de ZEE. De lo contrario, la responsabilidad sobre la ZEE-OT sería transferida a otra parte del gobierno central. Finalmente, como ya señalamos, en 2017 las competencias del MINAM sobre el proceso de ordenamiento territorial fueron reducidas al ordenamiento territorial ambiental y la responsabilidad por la rectoría general, a la Presidencia del Consejo de Ministros, que, hasta ahora, no ha tomado medidas.

El mayor control administrativo sobre la ZEE-OT se refleja en nuevas regulaciones. En 2013, el MINAM adoptó una resolución (resolución ministerial 135-EE2013) que establecía que la ZEE no era suficiente para empezar el proceso de planificación, pero que se requerían siete estudios adicionales y un diagnóstico general. Esto contribuyó a extender significativamente la duración de la fase técnica. Además, para que esta fuera válida, estos estudios tenían que ser aprobados por el MINAM, algo que anteriormente no había sido necesario. Otra modificación era la estricta regulación del Comité Técnico Regional y la necesidad de que el MINAM aprobara su composición (resolución ministerial 056-2015-MINAM). Sin duda, el cambio más importante fue la adopción de la ley 30230 (artículo 22) en 2014, que constituye un obstáculo importante para la planificación territorial, ya que estipula que estos procesos no definen el uso de la tierra. Esto significa que el gobierno central no tiene la obligación de considerar los planes territoriales elaborados por los gobiernos regionales. Estos cambios fueron implementados como resultado de una fuerte presión del MEF, la SNMPE y el MINEM, y resultaron en un recorte importante en las competencias del MINAM sobre el tema<sup>5</sup>. En general, estas reformas están de acuerdo con los intereses de las empresas mineras<sup>6</sup>.

Estas políticas y regulaciones, juntas, significan un mayor control administrativo y una elocuente despolitización y recentralización de la ZEE-OT. Así, el Ejecutivo y las empresas mineras han reforzado la dimensión burocrática o técnica de la planificación territorial y, por ende, han limitado la dimensión política y han circunscrito las oportunidades de los ciudadanos para influenciar la gobernanza territorial a través de estos procesos. En cambio, el gobierno y las empresas han optado por promover diferentes formas de procesos de diálogo (PCM, 2013) para resolver los conflictos socioambientales. Sin embargo, estos procesos generalmente se dirigen a resolver estallidos de conflictos respecto a algunos proyectos en particular, más que a incluir a ciudadanos en procesos políticos en los que se definen planes de desarrollo a largo plazo (Gustafsson, 2018; 2016). Los procesos de diálogo son flexibles y en muchos casos funcionales a los intereses de las empresas para crear aceptación social para la minería en las zonas donde operan. Por ejemplo, la empresa minera Antamina, muy conocida por sus bien desarrollados programas de responsabilidad social corporativa, ha estado promoviendo activamente los «diálogos con múltiples actores»

---

<sup>5</sup> Entrevistas con Manuel Pulgar Vidal, exministro del Ambiente, 16 de agosto de 2016; y Gabriel Quijandría, exviceministro del Ambiente, 16 de agosto de 2016.

<sup>6</sup> Entrevista con Evelyn Torres, 12 de agosto de 2016.

que incluyen organismos del Estado y la sociedad civil en las áreas de operación. Como lo describió uno de los promotores de este proceso, el propósito principal era generar capital social y una «visión común» del desarrollo local<sup>7</sup>. Aunque estos procesos abren ámbitos nuevos, y sin duda más transparentes, para negociar la asignación de recursos, de todos modos, las empresas definen sus límites territoriales, lo que implica que muchos grupos, quizá los que tienen necesidades más urgentes, sean excluidos. Además, es probable que la «visión común» construida en estos procesos esté centrada en la visión hegemónica de una trayectoria de desarrollo enfocada en la extracción de los recursos naturales, a costa de otras perspectivas de desarrollo territorial. Al no existir una planificación territorial efectiva, hay múltiples procesos en los cuales se define el acceso a los recursos basados en la tierra y que son funcionales a los intereses de grupos específicos. Por tanto, la forma sectorial y centralizada de gobernanza territorial sigue siendo la predominante, a pesar de la fuerte presión social para que existan vías más democráticas de toma de decisiones.

## CONCLUSIONES

Este artículo se propuso investigar cuál es la potencialidad del ordenamiento territorial para transformar los conflictos socioambientales asociados a la expansión de las actividades mineras en el Perú. Ello se esclareció a través de un estudio en profundidad del caso peruano, con un análisis un poco más detallado de la ZEE en la región de Cajamarca. Este trabajo demostró que hasta 2012 existió un espacio para que los gobiernos regionales se apropiaran de estos instrumentos técnicos y los emplearan alternativamente para aumentar su influencia sobre la explotación de los recursos del subsuelo. Sin embargo, en los últimos años ha habido un mayor control administrativo por parte del MINAM, que redujo la autonomía de los gobiernos regionales en la implementación de la ZEE-OT. Esto evidencia las limitaciones del proceso de descentralización en el área de la planificación territorial. El gobierno central solo está dispuesto a descentralizar la responsabilidad sobre la política y los procesos administrativos que no amenazan los recursos y la base de su propio poder o los intereses de los poderosos inversionistas.

A pesar de las limitadas posibilidades de influir en la expansión de la minería a través de la ZEE-OT, el estudio muestra que estos procesos aún podrían contribuir a fortalecer la posición de las comunidades rurales y los gobiernos

---

<sup>7</sup> Entrevista, 19 de marzo de 2015.

subnacionales respecto a las empresas mineras y al gobierno central. En primer lugar, los procesos de ZEE-OT podrían revelar conflictos de intereses y generar debates sobre las prioridades locales y regionales y las visiones para el futuro que podrían complementar o contradecir aquellas promovidas por el gobierno central y las grandes empresas. Además, podrían actuar para prevenir o transparentar actividades ilícitas o corruptas.

En segundo lugar, también muestra que la ZEE podría constituir una importante fuente de información para los gobiernos subnacionales. En el caso de Cajamarca, la ZEE fue utilizada como un apoyo técnico para cuestionar el EIA del proyecto Conga y el catastro del subsuelo de las concesiones mineras en la región. En el Perú, el MINEM y las empresas mineras tienen una capacidad mucho mayor de producir información territorial que los gobiernos regionales y las comunidades locales. En este contexto, la ZEE debería ser vista como una herramienta para crear un sistema regional de información territorial, con potencial para permitir que los gobiernos regionales participen más activamente en la evaluación crítica de los impactos ambientales y los costos y beneficios de las diferentes actividades en la economía regional. Sin embargo, el manejo de esta información demanda un alto grado de capacidad técnica de la que carecen muchos de los gobiernos subnacionales. Sin embargo, con el apoyo técnico de otros actores externos (como las ONG), la ZEE podría, por ejemplo, ser útil en procesos de consulta previa (CLPI) que a menudo se caracterizan por un acceso desigual a la información territorial.

Un informe del Grupo de Diálogo, Minería y Desarrollo Sostenible (2016) ha señalado la necesidad de ubicar a los EIA de los proyectos mineros en el contexto de los planes regionales de ordenamiento territorial y de desarrollo concertado, y de que el CEPLAN los articule con el plan estratégico nacional para lograr una planificación integral del territorio (Grupo de Diálogo, Minería y Desarrollo Sostenible, 2016, pp. 3-4). En noviembre de 2016, la Primera Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Puno ordenó al INGEMMET que no aprobara ninguna concesión minera más hasta que haya sido materia de CLPI, una posición favorecida por las organizaciones indígenas en contraste con los representantes del Estado y de las empresas mineras que argumentan que la consulta debe realizarse antes de emprender las actividades de exploración y explotación (Castillo, 2016, p. 9). Esto representa un primer desafío al proceso casi automático de otorgamiento de las concesiones mineras. Sin embargo, Postigo concluye que un tema central por resolverse es «cómo compatibilizar la aprobación de los POT por los gobiernos subnacionales con el otorgamiento de concesiones mineras y de hidrocarburos por el gobierno nacional» (2017, p. 14).

En general, aunque las posibilidades de influir en la expansión de la minería a través de la ZEE-OT son actualmente limitadas en el Perú, esta todavía debe considerarse como uno de los varios instrumentos que permiten que los actores subnacionales defiendan, al menos parcialmente, sus intereses en un contexto de dinámica asimétrica de poder.

## REFERENCIAS

- Angelovski, I. (2011). Understanding the dynamics of community engagement of corporations in communities: The iterative relationship between dialogue processes and local protest at the Tintaya copper mine in Peru. *Society and Natural Resources*, 24, 384-399. <https://doi.org/10.1080/08941920903339699>
- Arce, M. (2014). *Resource extraction and protest in Peru*. Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press. <https://doi.org/10.2307/j.ctt9qh8z9>
- Asher, K. & Ojeda, D. (2009). Producing nature and making the state: ordenamiento territorial in the pacific lowlands of Colombia. *Geoforum*, 40(3), 292-302. <https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2008.09.014>
- Baletti, B. (2012). Ordenamiento territorial: neo-developmentalism and the struggle for territory in the lower Brazilian Amazon. *Journal of Peasant Studies*, 39(2), 573-598. <https://doi.org/10.1080/03066150.2012.664139>
- Ballón, E. (2012). Decentralisation. En J. Crabtree (Ed.), *Fractured politics- Peruvian democracy past and present* (pp. 187-216). Londres: Institute for the Study of the Americas, University of London.
- Bauer, K.M. (2009). On the politics and the possibilities of participatory mapping and GIS: using spatial technologies to study common property and land use change among pastoralists in central Tibet. *Cultural Geographies*, 16(2), 229-252. <https://doi.org/10.1177/1474474008101518>
- Bebbington, A. & Bury, J. (2009). Institutional challenges for mining and sustainability in Peru. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 41(106), 17296-17301. <https://doi.org/10.1073/pnas.0906057106>
- Bebbington, A., Scurrah, M., & Chaparro, A. (2013). *La gobernanza por el estado de las industrias extractivas en el Perú*. Documento de trabajo 2. Recuperado de <https://innovacionesinstitucionales.files.wordpress.com/2013/08/dt-2-el-estado-y-las-actividades-extractivas.pdf>. Fecha de consulta: 13 de octubre de 2019
- Bird, B. (1995). The EAGLE project: Re-mapping Canada from an indigenous perspective. *Cultural Survival Quarterly*, 18(4), 23-24.
- Brown, G. & Kytta, M. (2014). Key issues and research priorities for public participation GIS (PPGIS): A synthesis based on empirical research. *Applied Geography*, 46, 122-136. <https://doi.org/10.1016/j.apgeog.2013.11.004>
- Bryan, J. (2011). Walking the line: Participatory mapping, indigenous rights, and neoliberalism. *Geoforum*, 42(1), 40-50. <https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2010.09.001>
- Bury, J. (2005). Mining mountains: Neoliberalism, land tenure, livelihoods, and the new Peruvian mining industry in Cajamarca. *Environment and Planning A*, 37(2), 221-239. <https://doi.org/10.1068/a371>
- Cabrera, C. H. (2017). *Conga: cuando Humala y Heredia paralizaron el desarrollo del cinturón de cobre del norte del Perú*. Lima: Centro de Investigaciones de Minería, Ambiente y Desarrollo.

- Castillo, P.J. (2016). El Poder Judicial ordena: sin consulta previas, no más concesiones mineras. *La Revista Agraria*, 16(183), 9-11.
- Chapin Mac, Z.L. & Threlkeld, B. (2005). Mapping indigenous land. *Annual Review of Anthropology*, 34, 619 -638. <https://doi.org/10.1146/annurev.anthro.34.081804.120429>
- Cleaves, P. S. & Scurrah, M.J. (1980). *Agriculture, bureaucracy, and military government in Peru*. Nueva York, NY: Cornell University Press.
- Cooke B. & Kothari, U. (2001). *Participation. The new tyranny*. Nueva York, NY: Zed Books.
- Corbett, J. & Keller. P. (2005). An analytical framework to examine empowerment associated with participatory geographic information systems (PGIS). *Cartographica: The International Journal for Geographic Information and Geovisualization*, 40(4), 91-103. <https://doi.org/10.3138/J590-6354-P38V-4269>
- Cuba, N., Bebbington, A., Rogan, J. & Millones, M. (2014). Extractive industries, livelihoods and natural resource competition: Mapping overlapping claims in Peru and Ghana. *Applied Geography*, 54, 250-261. <https://doi.org/10.1016/j.apgeog.2014.05.003>
- Damonte, G. & Glave, M. (2012). *Land Use Planning for Extractive Industries*. Policy Brief 2 de ELLA. Recuperado de [http://ella.practicalaction.org/wp-content/uploads/files/120517\\_ECO\\_ExtIndLanUse\\_BRIEF2.pdf](http://ella.practicalaction.org/wp-content/uploads/files/120517_ECO_ExtIndLanUse_BRIEF2.pdf)
- Defensoría del Pueblo (2004). *Informe de conflictos sociales No. 1*. Lima: autor.
- Defensoría del Pueblo (2019). *Informe de conflictos sociales No. 184*. Lima: autor.
- Dickowick, J. T. (2007). Municipalization as central government strategy: Central-regional-local politics in Peru, Brazil, and South Africa. *Journal of Federalism*, 37(1), 1-25. <https://doi.org/10.1093/publius/pjl012>
- Diez, A. & De Echave, J. (2013). *Más allá del Conga*. Lima: RedGe.
- Dunn, C. E. (2007). Participatory GIS-A people's GIS? *Progress in Human Geography*, 31(5), 616-637. <https://doi.org/10.1177/0309132507081493>
- Durand, F. & Crabtree, J. (2017). *Perú: élites del poder y captura política*. Lima: Red para el Desarrollo de la Ciencias Sociales, Instituto de Estudios Peruanos, Pontificia Universidad Católica del Perú y Universidad del Pacífico.
- Eaton, K. (2015). Disciplining regions: Subnational contention in neoliberal Peru. *Territory, Politics, Governance*, 3(2), 124-146. <https://doi.org/10.1080/21622671.2015.1005126>
- Flavelle, A. (1995). Community-based mapping in Southeast Asia. *Cultural Survival Quarterly*, 18(4), 72-73.
- Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO) (1993). *Guidelines for land-use planning. FAO Development Series 1*. Roma: autor.
- Fox, J. (2002). Siam mapped and mapping in Cambodia: Boundaries, sovereignty, and indigenous conceptions of space. *Society and Natural Resources*, 15(1), 65-78. <https://doi.org/10.1080/089419202317174020>
- Gitlitz, J. (2015). Administrando justicia al margen del estado: las rondas campesinas de Cajamarca. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Glave, M. (2009). *Ordenamiento territorial y desarrollo en el Perú: notas conceptuales y balance de logros y limitaciones*. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana.
- Gobierno Regional de Cajamarca (2012a). *Ayuda memoria 6 de mayo 2008*. Cajamarca: autor.
- Gobierno Regional de Cajamarca (2012b). *Zonificación Ecológica Económica de la Región Cajamarca*. Cajamarca: Grupo Propuesta Ciudadana y Gobierno Regional de Cajamarca.
- Grupo de Diálogo, Minería y Desarrollo Sostenible (2016). *Sistematización de propuestas para mejorar el proceso de certificación ambiental (EIA) minero*. Lima: autor.

- Grupo Norte (2009). *Plan de Acción del Grupo Norte para el proceso de desarrollo de la Zonificación Ecológica Económica-Ordenamiento Territorial (región Cajamarca)*. Cajamarca: autor.
- Grupo Norte (2010). *Zonificación para el Desarrollo*. Cajamarca: autor.
- Gustafsson, M.T. (2016). Private conflict regulation and the influence of peasant communities over natural resources. *Latin American Research Review*, 51(2), 86-106. <https://doi.org/10.1353/lar.2016.0027>
- Gustafsson, M.T. (2018). *Private politics and peasant mobilization: Mining in Peru*. Londres: Palgrave-Macmillan. <https://doi.org/10.1007/978-3-319-60756-6>
- Gustafsson, M.T. & Scurrah, M.J. (2019). Strengthening subnational institutions for sustainable development in resource-rich states: Decentralized land-use planning in Peru. *World Development*, 119, 133-144.
- Hickey, S. & Mohan, G. (2004). *Participation. From tyranny to transformation?* Londres: Zed Books.
- Hodgson, D. L. (2002). Dilemmas of counter-mapping community resources in Tanzania. *Development and Change*, 33(1), 79-100. <https://doi.org/10.1111/1467-7660.00241>
- Humphreys Bebbington, D. (2012). Consultation, compensation and conflict: Natural gas extraction in Weenhayek territory, Bolivia. *Journal of Latin American Geography*, 11(2), 49-71. <https://doi.org/10.1353/lag.2012.0039>
- Instituto Geológico, Minero y Metalúrgico (INGEMMET). *Historia institucional*. Recuperado de <http://www.ingemmet.gob.pe/> Fecha de consulta: 13 de octubre de 2019.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) (2016). *El informe técnico sobre la evolución de la pobreza monetaria entre los años 2009 al 2015*. Lima: autor.
- Instituto para el Diálogo y la Acción Ambiental (IDAAM) (2008). *El proceso de Zonificación Ecológica Económica y de Ordenamiento Territorial en Cajamarca*. Lima: autor.
- Leifsen, E., Gustafsson, M.T., Guzmán-Gallegos, M.A., & Schilling-Vacaflor, A. (2017). New mechanisms of participation in extractive governance: Between technologies of governance and resistance work. *Third World Quarterly*, 38(5), 1043-1057. <https://doi.org/10.1080/01436597.2017.1302329>
- Leyva, A. (con la colaboración de Flores, C., de Echave, J., & Wiener, L.) (2019). *Aristas del debate de la ley minera*. Lima: CooperAcción.
- Li, F. (2015). *Unearthing conflict: Corporate mining, activism, and expertise in Peru*. Durham, NC: Duke University Press. <https://doi.org/10.1215/9780822375869>
- Massiri, Á., Espinoza, M.A., Ramírez, T., Rincón, P. & Sanabria, T. (2012). *Procesos de ordenamiento en América*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia
- McCall, M. K & Minang, P.A. (2005). Assessing participatory GIS for community-based natural resource management: Claiming community forests in Cameroon. *Geographical Journal*, 171, 340-356. <https://doi.org/10.1111/j.1475-4959.2005.00173.x>
- McNulty, S. (2011). *Voice and vote: Decentralization and participation in post-Fujimori Peru*. Palo Alto, CA: Stanford University Press.
- Movimiento Nuevo Perú (2019). *Nueva minería para un nuevo Perú: Lineamientos programáticos*. Documento de trabajo. Lima: autor.
- Norris, T. B. (2014). Bridging the great divide: State, civil society, and 'participatory' conservation mapping in a resource extraction zone. *Applied Geography*, 54, 262-274. <https://doi.org/10.1016/j.apgeog.2014.05.016>
- Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) (2016). *OECD Territorial Review: Peru*. París: autor.
- Orlove, B.S. (1991). Mapping reeds and reading maps: The politics of representation in Lake Titicaca. *American Ethnologist*, 18(1), 3-38. <https://doi.org/10.1525/ae.1991.18.1.02a00010>

- Peluso, N. L. (1995). Whose woods are these? Counter-mapping forest territories in Kalimantan, Indonesia. *Antipode*, 27(4), 383-406. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8330.1995.tb00286.x>
- Plataforma para el Ordenamiento Territorial (10 de junio de 2015). *Ordenamiento territorial para planificar el desarrollo y resolver democráticamente los conflictos por usos y ocupación del territorio*. Recuperado de <https://plataformaot.lamula.pe/2015/06/10/ordenamiento-territorial-para-planificar-el-desarrollo-y-resolver-democraticamente-los-conflictos-por-usos-y-ocupacion-del-territorio-plataforma-para-el-ordenamiento-territorial/prensaplataformaot/> Fecha de consulta: 15 de octubre de 2017.
- Postigo, W. (2017). *Ordenamiento territorial: entre la confusión y el estancamiento*. Lima: Grupo de Propuesta Ciudadana.
- Preciado Jerónimo, R., Rap, E. & Vos, J. (2015). The politics of land use planning: Gold mining in Cajamarca, Peru. *Land Use Policy*, 49, 104-117. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2015.07.009>
- Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) y Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad (ONDS). (2013). Mesas de Diálogo, Mesas de Desarrollo y Conflictos Sociales en el Perú. *Willaqniki*, 5, 7-16.
- Randolph, J. (2012). *Environmental land use planning and management*. Segunda edición. Washington, DC: Island Press.
- Rodríguez-Garavito, C. (2011). Ethnicity: Global governance, indigenous peoples, and the right to prior consultation in social minefields. *Indiana Journal of Global Legal Studies*, 18, 263-593. <https://doi.org/10.2979/indjglolegstu.18.1.263>
- Schilling-Vacaflor, A. (2014). Rethinking the link between consultation and conflict: Lessons from Bolivia's gas sector. *Canadian Journal of Development Studies*, 35(4), 503-521. <https://doi.org/10.1080/02255189.2014.967667>
- Scott, J. C. (1998). *Seeing like a state: How certain schemes to improve the human condition have failed*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Sieber, R. E. (2003). Public participation geographic information systems across borders. *The Canadian Geographer*, 47(1), 50-61. <https://doi.org/10.1111/1541-0064.02e12>
- Silva-Macher, J. C. & Farrell, K.N. (2014). The flow/fund model of Conga: Exploring the anatomy of environmental conflicts at the Andes-Amazon commodity frontier. *Environment, Development and Sustainability*, 16(3), 747-768. <https://doi.org/10.1007/s10668-013-9488-3>
- Slack, K. (2014). Mapping the bigger picture: Using mapping to promote better development outcomes from extractive industries. *Applied Geography*, 54, 237-242. <https://doi.org/10.1016/j.apgeog.2014.05.017>
- Starn, O. (1999). *Nightwatch: The politics of protest in the Andes*. Durham, NC: Duke University Press. <https://doi.org/10.1215/9780822382782>
- Teivainen, T. (2002). *Enter economism, exit politics: Experts, economic policy and the damage to democracy*. Londres: Zed Books.
- Triscritti, F. (2013). Mining, development and corporate-community conflicts in Peru. *Community Development Journal*, 48(3), 437-450. <https://doi.org/10.1093/cdj/bst024>

## Documentos legales

- Decreto supremo 002-2017-MINAM, Aprueba el Reglamento de Organización y Funciones (ROF) del Ministerio del Ambiente-MINAM. Ministerio del Ambiente, 28 de abril de 2017.
- Decreto supremo 014-92-EM, Aprueban el Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería. Ministerio de Energía y Minas, 2 de junio de 1992.

- Decreto supremo 087-2004-PCM, Aprueba Reglamento de Zonificación Ecológica Económica (ZEE). Presidencia del Consejo de Ministros, 23 de diciembre de 2004.
- Decreto supremo 093-2011-PCM, Declara Estado de Emergencia en las provincias de Cajamarca, Celendín, Hualgayoc y Contumazá, del departamento de Cajamarca. Presidencia del Consejo de Ministros, 4 de diciembre de 2011.
- Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales. Congreso de la República del Perú, 18 de noviembre de 2002.
- Ley 30230, Ley que Establece Medidas Tributarias, Simplificación de Procedimientos y Permisos para la Promoción y Dinamización de la Inversión en el País. Gobierno del Perú, 11 de julio de 2014.
- Ordenanza 006-2011, Establece la prórroga de diversos beneficios tributarios y regulación de disposiciones contenidos en la ordenanza municipal n° 004-2011 y que amplía las fechas de vencimiento del impuesto predial y arbitrios municipales 2011. Consejo Municipal Provincial del Callao, 3 de marzo de 2011.
- Ordenanza 036-2011-GR-CAJ-CR, Declara de interés público regional la conservación, protección e intangibilidad de las cabeceras de cuenca en toda la jurisdicción de la región Cajamarca, en armonía con los planes nacionales y regionales de desarrollo sostenible. Consejo Regional de Cajamarca, 5 de diciembre de 2011.
- Resolución ministerial 026-2010-MINAM, Aprobación de los Lineamientos de Política para el Ordenamiento Territorial. Ministerio del Ambiente, 23 de febrero de 2010.
- Resolución ministerial 056-2015-MINAM, Aprobación del documento denominado “Contenido mínimo de las disposiciones internas que regulan las Comisiones Técnicas de Zonificación Ecológica y Económica (ZEE) en el ámbito regional o local. Ministerio del Ambiente, 19 de marzo de 2015.