

Conflictos mineros y ordenamiento territorial en Cajamarca: balance y perspectivas

Mining conflicts and land use planning in Cajamarca: balance and perspectives

**José Vidal Chávez
Cruzado**

Universidad Nacional de
Cajamarca Perú
josechavez@unc.edu.pe
ORCID: 0000-0001-5813-
515X

DOI:
<https://doi.org/10.70467/acs.v1n2.2>

Recibido: 5 de abril de 2025
Aceptado: 28 de junio de 2025

Sección: Artículos

Cómo citar: Chávez C., J.V. (2025). Conflictos mineros y ordenamiento territorial: balance y perspectivas. *Alternativas en Ciencias Sociales*, 1(2), 17-55.

Abstract. The article examines mining conflicts and territorial planning in Cajamarca, Peru, revealing tensions between extractivism and sustainability. Using a descriptive-analytical, historical-critical approach supported by documentary review and interviews, it identifies four phases: 1993-2000 (land acquisitions and the Choropampa mercury spill); 2001-2010 (environmental mobilizations around Quilish and Combayo); 2011-2020 (mass protests against the Conga project); and 2021-2025 (climate change, water security, and Colpayoc). It highlights key instruments –Ecological and Economic Zoning, Specialized Studies, Integrated Territorial Diagnosis, and the Territorial Planning Plan– whose effectiveness is constrained by nascent regulations and overlapping authorities. Finally, it argues that diversifying the regional economy through agriculture, tourism, and forest management, alongside stronger governance and genuine dialogue, is essential for balanced development.

Keywords: mining conflicts; land use planning; socio-environmental legislation; sustainable development; community-company relations.

Resumen. El artículo explora los conflictos mineros y el ordenamiento territorial en Cajamarca, Perú; desde lo cual se revela una tensión entre extractivismo y sostenibilidad. Con un enfoque descriptivo-analítico e histórico-crítico, apoyado en una revisión documental y entrevistas, identifica cuatro etapas: 1993-2000 (compra de tierras y derrame de mercurio), 2001-2010 (movimiento ambientalista con Quilish y Combayo), 2011-2020 (protestas masivas contra el proyecto Conga) y 2021-2025 (cambio climático, seguridad hídrica y Colpayoc). Señala a la Zonificación Ecológica y Económica, los Estudios Especializados, el Diagnóstico Integrado y el Plan de Ordenamiento Territorial como instrumentos clave, aunque su efectividad se ve limitada por una normativa incipiente y la superposición de competencias. Por último, concluye que diversificar la economía regional –agropecuaria, turismo y gestión forestal–, junto a una gobernanza fortalecida y un diálogo genuino, es esencial para alcanzar un desarrollo equilibrado.

Palabras clave: conflictos mineros; ordenamiento territorial; legislación socioambiental; desarrollo sustentable; relaciones empresa-comunidad.

1. Introducción

La región Cajamarca, ubicada en el norte del Perú, constituye un caso paradigmático en relación a los complejos desafíos que enfrentan los territorios con abundantes recursos minerales. Desde la década de 1990, la minería a gran escala, especialmente la extracción de oro liderada por Yanacocha –una de las empresas mineras más grandes de Latinoamérica¹–, ha transformado profunda y directamente las dinámicas socioeconómicas y ambientales de esa región. Este proceso ha generado conflictos socioambientales recurrentes, que ponen de manifiesto las tensiones existentes entre el modelo de desarrollo extractivista y las demandas de las comunidades locales por la sostenibilidad ambiental y la justicia social.

Durante más de tres décadas, estos conflictos socioambientales han evolucionado tanto en intensidad como en sus formas de expresión, impulsados por causas estructurales profundas: la percepción de daños ambientales irreversibles –particularmente, sobre fuentes de agua–, la distribución desigual de los beneficios económicos, la débil institucionalidad ambiental y la ausencia de mecanismos efectivos de participación ciudadana. Las comunidades afectadas protagonizaron

¹ Dicha empresa está ubicada en Cajamarca, Perú, y es considerada la mayor mina de oro a cielo abierto de Sudamérica; inició operaciones en 1993 y es actualmente propiedad de Newmont Corporation. Su producción ha superado los 38 millones de onzas de oro, y su área de concesión abarca unas 30,000 hectáreas.

episodios emblemáticos que marcaron la memoria colectiva, como el derrame de mercurio en Choropampa (2000), la defensa del Cerro Quilish (2004) y las masivas protestas contra el proyecto Conga (2011-2012), que se convirtieron en hitos de resistencia frente a los proyectos extractivos, con resonancia nacional e internacional.

Frente a este escenario, el Ordenamiento Territorial (OT) –como política pública de ordenación y gestión territorial– ofrece instrumentos clave para abordar estas tensiones desde una perspectiva integral. En Cajamarca, el Gobierno Regional impulsó la Zonificación Ecológica y Económica (ZEE) y viene promoviendo la elaboración de un Plan de Ordenamiento Territorial (POT), con el propósito de armonizar las actividades económicas con la protección ambiental y las necesidades del desarrollo regional.

No obstante, estos esfuerzos han enfrentado serias limitaciones. Entre ellas destacan la histórica inexistencia de una ley específica sobre ordenamiento territorial –vacío que empieza a abordarse con la reciente promulgación de la Ley N.º 32279, Ley de Ordenamiento Territorial y de creación del Sistema Nacional de Ordenamiento Territorial (SINADOT), actualmente en proceso de reglamentación–. Además, persisten problemas como la superposición de competencias entre los distintos niveles de gobierno y la débil articulación efectiva entre los instrumentos de planificación existentes.

Este documento ofrece un análisis crítico de los conflictos mineros y los procesos de OT en Cajamarca; examinando su evolución histórica, la configuración de actores implicados y los marcos normativos que los sustentan. Bajo este análisis, se examinan las tensiones estructurales entre las dinámicas extractivas y las aspiraciones territoriales de desarrollo sostenible, por lo cual se revelan oportunidades para transitar hacia un modelo más equilibrado que diversifique la base económica regional mediante el fortalecimiento de los sectores agropecuario, turístico y forestal, sin excluir el impulso de una minería más responsable e inclusiva.

A partir de esta lectura, el estudio propone lineamientos concretos para fortalecer la gobernanza territorial, mejorar los mecanismos de participación ciudadana y abrir cauces institucionales que permitan responder de manera más democrática y contextualizada a los desafíos del desarrollo. Cajamarca, como espacio emblemático de disputas entre crecimiento económico, conservación ambiental y justicia social, se plantea aquí no sólo como un caso de estudio, sino como un escenario estratégico para repensar la gestión del territorio en clave de

sostenibilidad, equidad y legitimidad política.

2. Marco conceptual y metodológico de la investigación

2.1. ¿Qué se entiende por conflictos mineros?

El conflicto ha sido abordado desde múltiples paradigmas y corrientes teóricas que lo sitúan en distintos planos de análisis –desde lo micro hasta lo macro– y lo interpretan a través de lentes como la psicología, la ecología o la sociología. En términos generales, el conflicto representa una divergencia de intereses entre dos o más partes cuyas aspiraciones no pueden satisfacerse de manera simultánea; es decir, representa un determinado estado de las cosas. En precisión de éste, Silva (2008) señala: “¿De cuál estado? De una situación de divergencia social, de una relación contradictoria (disputa) sostenida por personas o grupos sociales separados, que poseen intereses y/o valores diferentes” (p. 36).

Sin embargo, como refiere Nel Lo (2007):

...[los] conflictos llevan a colegir que se trata de un fenómeno que responde a razones de carácter estructural que se compadecen mal con las visiones reduccionistas que lo interpretan simplemente ya como la reacción egoísta de unos pocos que –patrimonializando su espacio de residencia y sus recursos– actúan sin ninguna consideración del interés general, ya como un síntoma de democracia de base destinada a defender una mayor equidad social, territorial y ambiental. (p. 30)

En este sentido, un tipo específico de conflicto son los *conflictos mineros*, que surgen en torno a la actividad extractiva en ese rubro. Estos conflictos socioambientales emergen debido a la explotación de recursos minerales y enfrentan a comunidades locales, empresas mineras, gobiernos y otros actores involucrados. Sus causas principales incluyen impactos ambientales negativos, violaciones de derechos humanos, distribución desigual de los beneficios económicos y la ausencia de consulta previa a las poblaciones afectadas (Bebbington et al., 2008). Aunque la minería impulsa el crecimiento económico en muchos países, también genera tensiones cuando las externalidades negativas recaen desproporcionadamente sobre las comunidades más vulnerables.

En concordancia con esta línea, los conflictos mineros se caracterizan por la existencia de intereses contrapuestos entre las empresas privadas y las comunidades afectadas directa o indirectamente, dado que la actividad minera impacta su territorio y transforma su entorno. Según

Arana (2002b), la historia de estos conflictos, desde la perspectiva de la resolución, se despliega en diversas etapas: latencia, manifestación, búsqueda de espacios de mediación, intervención de mediadores, endurecimiento de posiciones y finalmente la resolución del conflicto. Estas fases se constituyen en mecanismos de consenso y búsqueda de soluciones a problemas que han superado el diálogo previo al surgimiento del conflicto, y que ameritan ser abordados desde enfoques sociológicos y jurídicos, capaces de reconocer la multidimensionalidad de las tensiones involucradas.

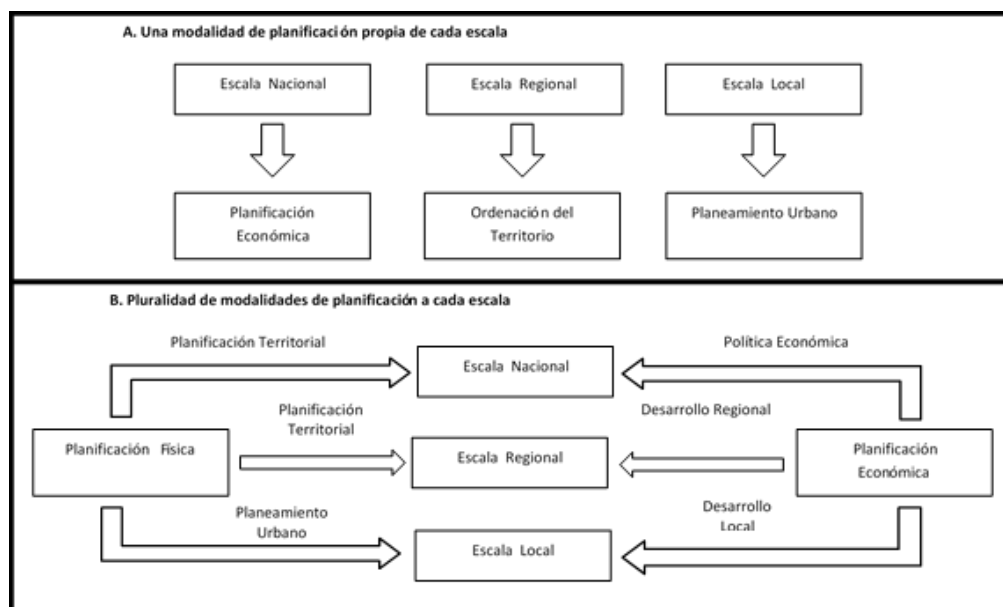
La conflictividad minera en el Perú demuestra que la mayoría de los reclamos no expresan una oposición directa a la actividad minera, sino que se centran en la exigencia de compensaciones por impactos ambientales, el cumplimiento de compromisos asumidos por las empresas y la demanda de inversiones sociales que mejoren las condiciones de vida de las comunidades; es decir, los conflictos mineros no surgen únicamente debido a impactos ambientales o disputas territoriales, sino por un entramado de factores que incluyen la inequitativa repartición de los ingresos mineros, la idea de que el Estado favorece a las empresas y las pugnas por administrar los fondos públicos destinados a las regiones.

Al respecto, Arce y Nieto-Matiz (2024) refieren que los actores estatales responden tanto con medidas violentas como no violentas a las resistencias comunitarias contra proyectos mineros; además agregan a ello que estas acciones coercitivas aumentan cuando las comunidades tienen mayor capacidad de movilización y los yacimientos brindan un alto potencial económico para extraer recursos. Por su parte, Arellano (2011) señala que contrariamente a su objetivo inicial, la Nueva Estrategia de las Industrias Extractivas (NEIE) intensificó los enfrentamientos, al motivar a comunidades y autoridades a emplear la movilización social como herramienta para exigir una mayor porción de los beneficios económicos generados por la extracción de minerales; aunque, es preciso mencionar que las demandas varían según la región. Como refiere Mendoza (2017) en el norte, como en Cajamarca, predomina la preocupación ambiental y el rechazo a ciertos proyectos, mientras que en el sur se priorizan los beneficios económicos y sociales. Esta diversidad muestra que no se trata de que lo que predomine sea una oleada antiminera, sino de poblaciones que buscan garantías y justicia frente a los efectos de la minería. Por lo tanto, como afirma Paredes (2017), los conflictos mineros en el Perú no sólo reflejan rupturas institucionales, sino que también inauguran espacios de disputa sobre la gobernanza del territorio y la coproducción del mismo, con impactos sociales y ambientales profundos.

2.2. Ordenamiento Territorial (OT)

Existe una ligera diferencia entre ordenación territorial y ordenamiento territorial. Ésta se debe principalmente al uso regional y enfoque: el primero es más utilizado en España y algunos países de Europa, mientras que el segundo es más común en Latinoamérica (Perú, Colombia, Argentina, entre otros). Sin embargo, ambos conceptos están estrechamente relacionados con la planificación del espacio geográfico. Por ello, no se puede hablar de ordenamiento territorial, sino se entiende primero el sistema territorial como una construcción social que representa el estilo de desarrollo de una sociedad y que se forma mediante las actividades que la población practica sobre el medio físico (Gómez, 2007, p. 43). En efecto, el OT tiene que ver con un modelo territorial; por ello, la ordenación territorial según la Carta Europea de OT de 1983 considera que “es a la vez una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida como un enfoque interdisciplinario y global cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio según un concepto rector” (p. 2). El OT, como además señalan Chinchay y Scurrah (2024), constituye una herramienta fundamental para armonizar las dinámicas humanas con los principios del desarrollo sostenible. Es concebido no sólo como un instrumento de planificación, sino como una institución que regula y orienta la organización de las actividades humanas en el espacio, con miras a garantizar una ocupación racional del territorio y una gestión equilibrada de sus recursos.

En este sentido, el OT contempla, en última instancia, tres tipos básicos y genéricos de intervención: “legislar, planificar y ejecutar los planes aprobados” (Pujadas y Font, 1998, p. 13). Bajo esta lógica, la escala y los contenidos operan como modalidades esenciales para impulsar un proceso integral de ordenación territorial, desde una doble perspectiva: económica y física. Mientras la primera se presenta como orientadora e indicativa, la segunda reviste carácter vinculante; por lo se plantea determinar el alcance normativo y operativo de las acciones planificadas.

Figura 1*Modalidades de intervención según escalas geográficas*

Nota: en la figura se muestra las modalidades y pluralidad de planificación por escalas, desde la nacional hasta la local. *Fuente:* Pujadas y Font, 1998.

Desde tal perspectiva, la ordenación territorial es competencia nacional y regional; sin embargo, cuando existen desequilibrios respecto a los usos del suelo para desarrollar actividades económicas, ello debe abordarse mediante una política territorial regional (Pujadas y Font, 1998) destinada a corregir los desequilibrios económicos interregionales que se consideren excesivos, y a potenciar el desarrollo económico de las áreas atrasadas. Sobre ello, Crissi (2021) propone un modelo conceptual para abordar el OT, con el fin de integrar dimensiones como la inteligencia territorial, la gobernanza participativa y la sostenibilidad; esto implica conocer y describir los territorios desde múltiples direcciones, e identificar sus problemáticas y oportunidades, así como promover la participación activa de la sociedad como elemento central para una planificación eficaz.

Por su parte, Salazar (2024) examina críticamente los marcos regulatorios de OT que en América Latina han evolucionado históricamente, y observa una transición que va desde enfoques fragmentados centrados en lo económico, urbano o ambiental hacia concepciones más integradoras que promueven la sostenibilidad, la equidad y la institucionalidad; no obstante, también subraya los retos significativos en la implementación efectiva de estas políticas, en especial en lo que respecta a capacidades públicas y alineación presupuestaria.

Sin embargo, cuando se habla de planificación territorial en términos de Indovina (2004), aquello alude a una decisión política; es decir, que se entiende como el acto de gobierno colectivo asistido técnicamente –quién *decide* y quién *ayuda* a decidir–. En ese sentido, tal proceso es también gobernar la transformación con visión de futuro y es herramienta para construir un futuro colectivo; lo que “...implica prever cuáles son las tendencias, los procesos, y sobre esta base construir el escenario que nos parezca el más adecuado” (Indovina, 2004, p. 2). Aun así, este enfoque excluye la planificación flexible (estratégica), al considerar que resulta insuficiente para anticipar el futuro. Su carácter de corto plazo, la constante rotación de actores involucrados y la falta de fuerza normativa –al no ser vinculante– impiden que se adapte a la velocidad de las transformaciones territoriales. En este marco, Chiarella y Yakabi (2016) analizan las distinciones y complementariedades entre la planificación del desarrollo territorial y el OT. La primera se orienta hacia una visión holística del desarrollo económico y social, mientras que la segunda tiene como objetivo principal la regulación del uso del suelo y la protección del entorno natural.

La planificación territorial como proceso para el Plan Regional de Ordenación Territorial (PROT), según Gómez Orea (2007), tiene cuatro fases: una fase preparatoria, otra de fase de información y diagnóstico, una fase de planificación y por último una fase de gestión, pero se asume que en todas estas etapas o fases siempre existe un proceso de participación ciudadana. Por su parte, Pujadas y Font (1998) plantean tres fases a seguir para la elaboración del plan territorial: una primera fase de análisis territorial, la segunda fase de diagnóstico territorial y una tercera fase de elaboración de propuestas y determinaciones; este conjunto de fases da como resultado el modelo territorial para el desarrollo regional. Efectivamente, caracterizar de modo adecuado la situación actual, ayuda a formular coherentemente los fines y objetivos, que permiten establecer las determinaciones del plan de OT.

Gamio y Mallea (2022) señalan que, si bien la función de los Planes de Ordenamiento Territorial es clara y relevante –al constituirse en instrumentos normativos esenciales para orientar el desarrollo y regular el uso del espacio en ámbitos urbanos y rurales–, éstos enfrentan notables restricciones en su implementación práctica. Aun así, a pesar de su marcado carácter público y multifacético, su eficacia continúa siendo limitada como para destacar un caso en el Perú; país en donde se requiere un respaldo jurídico robusto y una colaboración interdisciplinaria a fin de equilibrar las demandas de desarrollo, inversión y sostenibilidad. En consecuencia, el OT, como proceso técnico, administrativo y político, debe fundamentarse en un marco normativo de carácter vinculante.

3. Metodología

Esta investigación adopta un enfoque descriptivo-analítico, orientado a comprender la evolución de los conflictos mineros en la región Cajamarca ocurridos entre 1993 y 2024. Se empleó el método histórico-crítico, lo que permitió reconstruir los principales acontecimientos en una línea de tiempo, identificar patrones de conflictividad y analizar las relaciones entre los actores sociales, las empresas mineras y el Estado. Para ello, se recurrió a diversas técnicas de recolección de información, entre ellas: el análisis documental, la revisión bibliográfica y la entrevista semiestructurada. El análisis documental abarcó el examen de normativas legales, instrumentos de gestión territorial –como la Zonificación Ecológica y Económica (ZEE), el Diagnóstico Integral del Territorio (DIT) y los Estudios Especializados (EE)–, además de informes de organizaciones no gubernamentales, reportes periodísticos y literatura académica. Se entrevistó a actores clave del territorio, incluyendo líderes sociales, representantes de empresas mineras, técnicos del gobierno regional y especialistas en gestión ambiental y OT vinculados a ONGs.

El análisis de la información se llevó a cabo mediante la técnica de análisis de contenido, mediante la cual se identificó categorías temáticas emergentes relacionadas con las etapas del conflicto minero, los factores sociales y políticos involucrados, y la implementación de instrumentos de planificación territorial. Se priorizó la triangulación de fuentes para garantizar la validez y confiabilidad de los hallazgos; asimismo, se adoptó una perspectiva crítica y situada, que reconoce los desequilibrios de poder entre los actores implicados y la importancia de los saberes locales en la gestión del territorio. En conjunto, la metodología aplicada permitió construir un análisis riguroso, contextualizado y orientado a la propuesta de alternativas de desarrollo territorial sostenibles para Cajamarca.

4. Ciclos de conflictividad minera en Cajamarca: dinámicas estructurales y actorales

Para contextualizar adecuadamente los ciclos de conflictividad minera en Cajamarca, es crucial examinar tres dimensiones interrelacionadas: las causas estructurales que los originan, las consecuencias que generan en múltiples niveles, y el papel protagónico del movimiento ambientalista como fuerza de resistencia y propuesta.

Al indagar sobre el origen de estos conflictos, se identificaron tres causas estructurales profundamente entrelazadas: la limitada responsabilidad social empresarial (RSE) por parte de las compañías mineras, los impactos ambientales que transforman drásticamente los

ecosistemas locales, y una distribución de beneficios percibida por las comunidades como desigual e injusta.

A estos factores se suman dinámicas agravantes como la ausencia de canales efectivos de diálogo y una relación profundamente marcada por la desconfianza entre las empresas y las comunidades. Sobre lo anterior, coinciden en sus puntos de vista líderes comunales, representantes de ONG, funcionarios y trabajadores mineros. A ello hay que agregar que ciertos factores contextuales –como la politización de las protestas y la escasa generación de empleo directo– también configuran el paisaje conflictivo. En el lenguaje cotidiano de la población, estas demandas adquieren forma concreta en tres exigencias persistentes: “chamba” (empleo digno), “obras” (inversión en infraestructura y servicios básicos), y “cuidado del ambiente” (protección ecológica). Estas expresiones populares resumen con claridad la tensión entre las expectativas socio-territoriales y las prácticas extractivas, al punto de asentar un imaginario colectivo de resistencia y reclamo.

De los conflictos mineros derivan una serie de consecuencias profundas; entre ellas, una crisis de gobernabilidad evidenciada en la inestabilidad institucional, una recesión económica caracterizada por la terciarización forzada y riesgos de desinversión, parcialmente contrarrestados por la vigencia de garantías jurídicas. Frente a esta problemática, el Estado emprendió un proceso evolutivo de institucionalización en la gestión de conflictos sociales.

Inicialmente se creó la Unidad de Análisis Estratégico y Prevención de Conflictos,² la cual fue transformada en 2005 en la Unidad de Análisis de Conflictos.³ En paralelo, el Ministerio de Energía y Minas estableció la Dirección General de Gestión Social.⁴ En 2007, la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) incorporó la Secretaría de Coordinación, seguida por la creación de la Oficina de Gestión de Conflictos Sociales (DS N.º 010-2010-PCM); todo lo cual culminó en 2012 con la conformación de la actual Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad (DS N.º 106-2012-PCM), que se mantiene operativa hasta el presente.

Según los informes mensuales de la Defensoría del Pueblo, entre 2004 y 2024 se han registrado en promedio 47 conflictos al año. En la Región Cajamarca, las provincias con mayores niveles de conflictividad son Cajamarca, Hualgayoc, San Ignacio, Celendín y Cajabamba (véase la Figura 2). Estos conflictos han atravesado diversas etapas: algunos se

² Resolución Ministerial N° 248-2004-PCM.

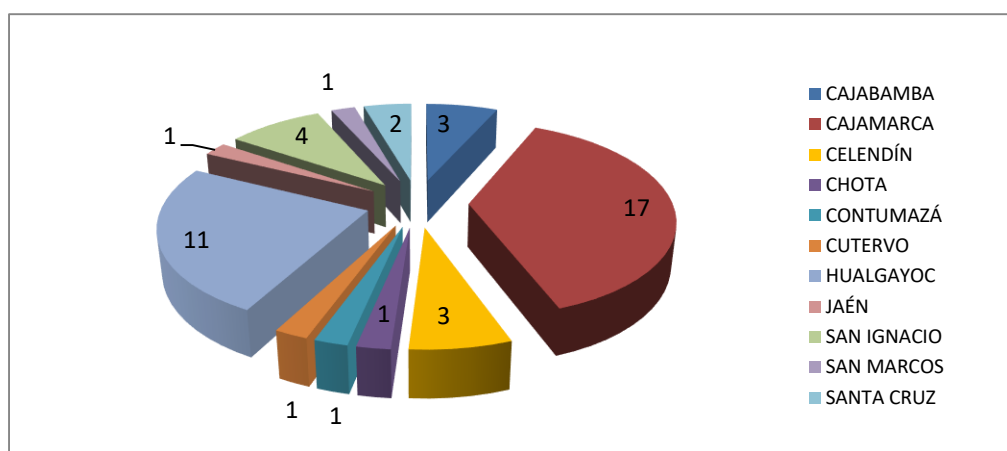
³ Decreto Supremo N° 056-2005-PCM.

⁴ Decreto Supremo N° 066-2005-EM.

han mantenido activos durante largos periodos; mientras otros han transitado entre estados de latencia y reactivación, lo que evidencia una dinámica territorial compleja y persistente.

Figura 2

Conflictos Mineros 2004-2024



Nota: en la figura se observa el número de conflictos mineros entre el 2004 y 2024; los datos son acumulados, según la fase de los conflictos, ya sean activos o latentes (fase temprana, escalamiento, crisis, desescalamiento, diálogo). *Fuente:* elaboración propia, con base en los informes mensuales de la Defensoría del Pueblo.

A lo largo de los 32 años de actividad minera en Cajamarca, los conflictos socioambientales pueden periodizarse en cuatro etapas diferenciadas o ciclos de conflictividad:

- **1993-2000**, caracterizada por conflictos localizados vinculados a la compra de tierras, derrames de mercurio y contaminación de fuentes hídricas;
- **2001-2010**, marcada por el surgimiento de un movimiento ambientalista articulado y casos emblemáticos como la defensa del Cerro Quilish y las primeras alertas sobre el proyecto Conga;
- **2011-2020**, definida por una escalada de confrontación con protestas masivas en contra de megaproyectos extractivos, así como por reclamos persistentes debido a pasivos ambientales no remediados;
- **2021-actualidad**, atravesada por nuevas demandas –como la lucha contra el cambio climático y la defensa de la seguridad hídrica–, el uso estratégico de redes sociales y la reconfiguración del conflicto en escenarios de fragmentación social, ejemplificados por casos como

Colpayoc.

A lo largo de este recorrido temporal, cinco acontecimientos fueron clave para configurar el escenario socioambiental y económico de la región, en materia de conflictividad minera, tal como se presenta en la Figura 3.

Figura 3

Principales hitos de los conflictos mineros en Cajamarca



Nota: esta línea de tiempo establece los principales hechos que marcaron los conflictos mineros en Cajamarca.

De este conjunto de hechos, los conflictos mineros que han tenido mayor impacto han sido la explotación del cerro Quilish (2004) y el Proyecto Minas Conga (2011), debido a que han congregado mayor movilización social. Sin embargo, el caso del derrame de mercurio en Choropampa (2000) también resalta junto a los otros dos.

En el desarrollo de estos procesos de conflictividad, el movimiento social –y especialmente el ambientalista– ha desempeñado un papel protagónico, al grado de articular la resistencia comunitaria, promover agendas de incidencia política y construir discursos alternativos frente al modelo de desarrollo extractivista. Su accionar ha trascendido la mera oposición, por lo que llega a consolidarse como un actor clave en la reconfiguración de las relaciones entre Estado, empresas y sociedad civil en los territorios mineros.

Desde la perspectiva de la teoría de los movimientos sociales, Raschke (1985, como se cita en Riechmann y Fernández, 1995) los conceptualiza como productos y agentes de la modernidad, al emerger en sociedades marcadas por procesos de industrialización, urbanización y alfabetización masiva, condiciones que habilitan nuevas formas de acción política. Este enfoque permite comprender el surgimiento de los “Nuevos Movimientos Sociales (NMS) europeos de los años 60 antiautoritarios, feministas, ecologistas y pacifistas” (Riechmann y Fernández, 1995, p. 18), cuyas dinámicas se proyectaron hacia “América Latina, adaptándose a contextos como el andino, donde desde 1999 han surgido resistencias comunitarias contra proyectos extractivos” (De Echave et al., 2009, p. 37).

En Cajamarca, esta influencia se cristaliza en movilizaciones que integran actores diversos –desde organizaciones sociales de base hasta autoridades locales–; con el impacto que ello supone en la conformación de redes locales (Castells, 2012), las cuales vinculan demandas locales con agendas globales de justicia socioambiental. Estos movimientos contemporáneos superan las lógicas organizativas tradicionales, ya que articulan respuestas frente a las exclusiones sistemáticas del modelo extractivista.

La red multiactor que participa en esta conflictividad es compleja, e involucra entidades públicas (como el GORE y las municipalidades), empresas privadas, instituciones religiosas, ONGs, organizaciones políticas y colectivos ambientalistas. Su interacción dota de dinámica e institucionalidad al conflicto; lo cual se evidencia en una estrategia dual del movimiento ambientalista que combina una serie de acciones institucionales –propuestas legislativas, consultas ciudadanas, sustentos técnicos– con protestas radicales ante la ineficacia de los canales formales.

Por otra parte, si bien existen mecanismos legales avanzados, como la Ley N.º 29785 de Consulta Previa (Convenio 169 de la OIT), su aplicación continúa siendo selectiva, en particular, cuando entran en conflicto con proyectos estratégicos. Esta selectividad da pie a la imposición estatal por encima de la voluntad comunal y expone la paradoja entre un marco jurídico progresista y su instrumentalización política en contextos definidos por el interés nacional. Todo ello ocurre en un escenario de desconfianza histórica, que tiende a vaciar de contenido los procesos participativos en los Estudios de Impacto Ambiental (EIA).

Por ello, se identificaron y delimitaron cuatro periodos analíticos, a partir de tres factores clave: el impacto significativo que los conflictos mineros generaron tanto a nivel regional como nacional; el contexto de una política económica neoliberal que, durante dichas décadas, privilegió grandes inversiones extractivas; y la transformación estructural de la matriz productiva en Cajamarca, que desplazó progresivamente las actividades agropecuarias en favor de la minería y los servicios conexos.

4.1. Primer periodo 1993-2000: inicio de la conflictividad

Este periodo coincide con el ingreso de la empresa Minera Yanacocha S.R.L. —hoy conocida como Newmont Yanacocha— al territorio de la provincia de Cajamarca. El nombre de la compañía proviene del quechua *Yanaqucha*, que significa “laguna negra”; su operación se localiza en el distrito de La Encañada, a 48 km al norte de la ciudad de Cajamarca,

entre los 3,500 y 4,200 m.s.n.m. La presencia de esta compañía marcó el inicio de una serie de conflictos relacionados con la adquisición de tierras destinadas a la exploración y explotación de yacimientos auríferos. Como señala Arana (2002a), el primer conflicto surgió precisamente durante el proceso de compra de terrenos campesinos; geográficamente, se ello se concentró en el área del Cerro Quilish, mientras que socialmente impactó de manera directa a la comunidad de Cince Las Vizcachas. Aunque ello inicialmente involucraba a sólo seis familias, los vínculos de parentesco terminaron comprometiendo a toda la comunidad.

Durante esta etapa inicial, emergieron diversos problemas conflictivos derivados de la desinformación que enfrentaban los campesinos y de las deficientes estrategias de comunicación por parte de la empresa minera. Como lo apunta Arana (2002b), “...los campesinos no tienen *idea exacta* del tamaño de sus tierras y que *no poseen títulos de propiedad* (...). El precio base de la oferta es de S/. 100 nuevos soles por hectárea negociable hasta un techo de S/. 140.00 nuevos soles/ha” (p. 83). Ante esta situación, los comuneros del área del Quilish se rehusaron a vender sus tierras, no sólo por considerar que el precio ofrecido era insuficiente, sino porque representaban su único medio de subsistencia. La empresa, por su parte, sostuvo que no entregaría planos ni títulos de propiedad, lo cual generó un clima de tensión legal. Esta disputa derivó en demandas y denuncias interpuestas ante instituciones tutelares de derechos, que desembocaron en procesos judiciales a través de los cuales los conflictos relacionados con la compraventa de tierras fueron formalmente “solucionados”, mediante el compromiso de la empresa de pagar indemnizaciones por la afectación a derechos de propiedad.

Al cierre del periodo, un acontecimiento de gran repercusión redefinió la relación entre la empresa minera y la población cajamarquina: el 2 de junio del año 2000 se produjo el derrame de 151 kg de mercurio en la localidad de Choropampa, ubicada a 61 km de la ciudad de Cajamarca, en la carretera hacia Lima (Arana, 2009). Este incidente provocó una fuerte reacción por parte de la población, que alzó su voz de protesta y exigió que la empresa asumiera su responsabilidad. Según reporta la Defensoría del Pueblo, este accidente:

...ocasionó que inicialmente cuarentaisiete (47) pobladores (...) resultaran intoxicados, y en los días sucesivos el número de pobladores (...) se elevaría a setecientos cincuentaicinco (755), requiriéndose la hospitalización de muchos de ellos, debido principalmente a la manipulación o recolección del mercurio sin las condiciones de seguridad adecuadas. Como consecuencia de ello, no sólo la salud de la población se vio afectada sino también el

medio ambiente local... (Defensoría del Pueblo, 2001, p. 7)

A partir de las evidencias sobre la contaminación ambiental y los impactos en la salud de la población, el organismo autónomo del Estado emitió recomendaciones dirigidas al Poder Ejecutivo y al Ministerio Público, instándolos a adoptar medidas inmediatas que garantizaran los derechos de las comunidades afectadas. No obstante, hasta el día de hoy, los pobladores de la zona continúan enfrentando las secuelas de aquel desastre, en un contexto marcado por el persistente abandono tanto del Estado como de la empresa responsable.

4.2. Segundo periodo 2001-2010: consolidación de la resistencia

Este periodo estuvo marcado principalmente por el conflicto socioambiental en torno a la explotación del Cerro Quilish –ubicado a 12 km de la ciudad de Cajamarca–, cuyo alcance trascendió el ámbito local para convertirse en un referente de alcance nacional. Más que un episodio aislado, este conflicto representa la continuidad de un proceso iniciado en el año 2000, cuando la Universidad Nacional de Cajamarca realizó estudios técnicos que evidenciaron la importancia estratégica del acuífero del Quilish como fuente de abastecimiento hídrico para la región.

A raíz de estos hallazgos, la Municipalidad Provincial de Cajamarca promulgó la Ordenanza N.º 012-2000-CMPC, declarando como Zona Reservada Protegida no sólo el Cerro Quilish, sino también las microcuencas de los ríos Quilish, Porcón y Grande. Este instrumento normativo, de carácter vinculante dentro de la jurisdicción municipal, obligaba a la empresa minera a respetar dicha disposición de protección ambiental. Como resultado, entre los años 2000 y 2003 se desarrolló una serie de movilizaciones que expresaban el rechazo ciudadano al avance de las operaciones mineras. Así, en el año 2000, según Arana:

...se realiza una multitudinaria marcha de miles de pobladores urbanos y campesinos hacia el Cerro Quilish, los campesinos plantan cientos de estacas de sauco en la zona declarada de reserva (emblemáticamente las estacas son pintadas con los colores del pabellón nacional), mientras que otros ciudadanos izan la bandera nacional en la cumbre del cerro. (Arana, 2002a)

Luego, el Frente de Defensa de Cajamarca y otras organizaciones impulsaron una serie de movilizaciones. En el 2002, como menciona Salas:

...llega a Cajamarca una multitudinaria marcha con pobladores de

los distritos de Bambamarca, Chugur (provincia de Hualgayoc), bloquean la carretera y se concentran en la plaza de armas por 4 días en protesta por la muerte de truchas en el río Llaucano. Asimismo, (...) el Frente de Defensa en coordinación con la Municipalidad Provincial de Cajamarca, convocan a una Marcha Cívica contra la explotación del cerro Quilish. (Salas, 2006, p. 43)

La marcha realizada en septiembre de 2004 se convirtió en la movilización social más significativa acontecida hasta entonces; lo que implicó lograr la consolidación del movimiento ambientalista como actor central en la defensa territorial. Por primera vez, se evidenció una unidad social amplia frente a la actitud de Minera Yanacocha; de modo que se fortaleció la capacidad de organización y presión de la sociedad civil. Ante esta resistencia, la empresa recurrió a instancias judiciales para interponer una acción de amparo contra la Ordenanza Municipal N.º 012-2000-CMPC, la cual había declarado como zonas protegidas varias áreas estratégicas del territorio. El argumento central de Yanacocha fue la supuesta incompetencia del Concejo Municipal para establecer zonas reservadas, con la intención de deslegitimar el instrumento legal. Sin embargo, tanto en primera como en segunda instancia, dicha pretensión fue declarada improcedente.

No obstante, algunas maniobras jurídicas dieron la apariencia de favorecer a la empresa. En ese contexto, el Tribunal Constitucional, mediante sentencia emitida en 2003, si bien no desconoció la validez de la ordenanza, estableció que Minera Yanacocha podía explorar y explotar las zonas de Quilish, Yanacocha Sur y Cuenca Porcón, siempre que se cumpliera previamente con la elaboración de un EIA. La gestión de este conflicto dio lugar al establecimiento de una mesa de diálogo multiactor que reunió a representantes de la empresa minera, autoridades locales y nacionales, y organizaciones de la sociedad civil. Aunque no se lograron acuerdos sustantivos y el caso terminó por judicializarse, no obstante, este proceso permitió visibilizar estos temas estructurales clave:

1. La necesidad de establecer un laboratorio independiente para la medición de calidad del agua.
2. La revisión pendiente de observaciones ambientales formuladas en procesos anteriores.
3. La evaluación de los efectos acumulativos de las actividades mineras en la zona.
4. Las controversias relacionadas con la adquisición de tierras.
5. Los incidentes vinculados a la contaminación por mercurio.

Este episodio marcó un punto de inflexión, en el sentido de que mantuvo en alerta permanente a la población cajamarquina sobre los riesgos ambientales y logró consolidar el conflicto como un referente nacional en la lucha por la justicia socioambiental.

En 2006 se desató un nuevo conflicto socioambiental en el centro poblado de Combayo, ubicado en el distrito de La Encañada (a 28 km de Cajamarca). La comunidad se movilizó en contra del proyecto minero Carachugo II, cuestionando tanto los impactos ambientales potenciales como la Resolución Directoral Regional N° 125-2005-GR-CAJ/DRA, que autorizaba la construcción del dique El Azufre. Esta oposición evidenció una resistencia organizada ante decisiones percibidas como unilaterales. Los informes de la Defensoría del Pueblo documentaron el rechazo ciudadano a los EIA presentados por la empresa minera, y recomendaron al Ministerio de Energía y Minas (MINEM) suspender las operaciones hasta contar con una Zonificación Ecológica y Económica (ZEE) que orientara adecuadamente el uso del territorio.

Pese a los intentos iniciales de conciliación, la inacción institucional y las posturas inflexibles escalaron el conflicto, dando lugar a demandas concretas por parte de la comunidad, entre ellas: mayor inversión en Combayo, generación de empleo local y medidas eficaces de mitigación ambiental. Este escenario condujo a un proceso de diálogo multisectorial, con participación del Primer Ministro, autoridades locales, congresistas y representantes de la comunidad. El proceso derivó en acuerdos torales que marcaron un precedente en la gestión de conflictos socioambientales: 1. Sanción a los responsables por la muerte de un poblador; 2. Promoción de proyectos productivos alternativos a la minería; 3. Implementación de sistemas de potabilización de agua; 4. Establecimiento de monitoreo hídrico participativo; 5. Desarrollo de estudios técnicos sobre los recursos hídricos.

4.3. Tercer periodo 2011-2020: crisis y radicalización

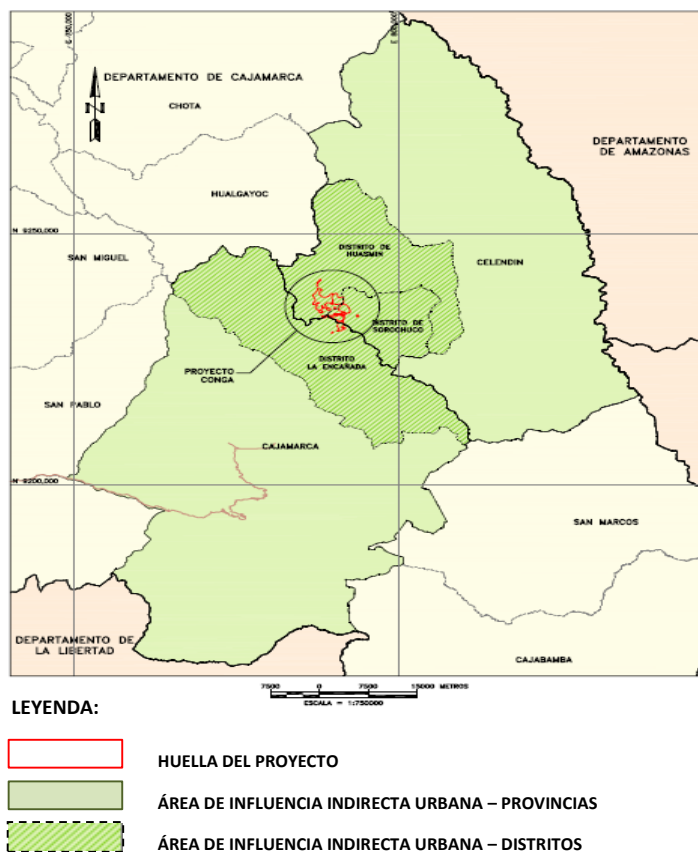
Como se advierte en los dos periodos anteriores, el cambio de enfoque en el conflicto pasa de estar en el litigio de tierras, y eventualmente en cuestiones laborales, a un tema estrictamente ambiental que gira en torno al recurso hídrico y éste a su vez sobre los usos del territorio. Esta etapa del enfrentamiento aquí abordado, se caracteriza por uno de los conflictos mineros más largos y con mayor impacto que ha tenido Cajamarca y el Perú, debido a la magnitud del Proyecto Minas Conga de la empresa Yanacocha. Éste se localiza a 73 Km al noreste de la ciudad de Cajamarca en la región de la jalca a 3.700 msnm y 4.200 msnm respectivamente, que abarca el territorio de las provincias de Cajamarca

(Encañada) y Celendín (Sorochnuco y Huasmín) (véase la Figura 4); lo que subraya la importante dimensión geográfica y ecológica del conflicto.

Se trata de uno de los “...emprendimientos mineros que se anuncian en el país para los próximos años (cartera que, en total, supera los 52 mil millones de dólares)” (Echave y Diez 2013, p. 71). Además, es un proyecto que comprende “...un área de influencia de 3000 hectáreas en las provincias de Cajamarca y Celendín, 4,8 mil millones de dólares en inversión y una vida útil de aproximadamente 19 años para la extracción de cobre y oro” (Zavaleta, 2013, pp. 24-25). Estas cifras permiten dimensionar la magnitud del proyecto y su importancia ambiental, económica y social para la región y el país.

Figura 4

Localización del Proyecto Minas Conga



Nota: se observa la ubicación del proyecto Conga, la huella y el área de influencia directa e indirecta. *Fuente:* Knight Piésold, 2010.

Se trata de uno de los “...emprendimientos mineros que se anuncian en el país para los próximos años (cartera que, en total, supera los 52 mil millones de dólares)” (Echave y Diez 2013, p. 71). Además, es un proyecto que comprende “...un área de influencia de 3000 hectáreas en las provincias de Cajamarca y Celendín, 4,8 mil millones de dólares en inversión y una vida útil de aproximadamente 19 años para la extracción de cobre y oro” (Zavaleta, 2013, pp. 24-25). Estas cifras permiten dimensionar la magnitud del proyecto y su importancia ambiental, económica y social para la región y el país.

El EIA fue aprobado el 27 de octubre del año 2010, mediante Resolución Directoral N° 351-2010-MEM/AAM. En dicho EIA se menciona que se desarrollaran dos depósitos porfiríticos a explotar, Perol y Chailhuagón; y también considera el desarrollo del beneficio de los minerales con contenido de cobre, oro y plata mediante métodos de procesamiento convencional de chancado, molienda y flotación, en una planta con una capacidad nominal de 92 000 toneladas por día (tpd), lo que permitirá procesar el contenido mineral de 3,1 billones de libras de cobre y 11,6 millones de onzas de oro (Knight Piésold Consulting, 2010, pp. 80-81). La infraestructura planificada también abarca los tajos Perol y Chailhuagón, así como los depósitos de desmonte del mismo nombre, zonas para almacenar suelo orgánico, plantas de procesamiento de mineral, sistemas para el manejo de relaves, embalses de agua, áreas para material de préstamo y otras instalaciones complementarias; lo que representa la ocupando en total de unas 2000 hectáreas. Asimismo, se prevé la instalación de una línea de transmisión eléctrica de 220 Kv que partirá desde la subestación Cajamarca Norte.

En el proceso de elaboración del EIA se establecieron 34 preacuerdos en los 8 caseríos (San Nicolás, Agua Blanca, Quengorío Alto, Lagunas de Combayo, Piedra Redonda/El Amaro, Huasiyuc Jadibamba, Quengorío Bajo y Chugurmayo) afectados, relacionados con asistencia técnica agropecuaria, reservorios de agua, riego tecnificado, infraestructura de salud, educación, planta de transformación de leche, entre otros. Sin embargo, por factores externos e internos tales preacuerdos no llegaron a concretarse. Esta situación hizo que la población de las zonas de influencia directa (Cajamarca y Celendín) e indirecta (Hualgayoc) muestren su disconformidad empezando con las movilizaciones e iniciando el paro indefinido del 8 de noviembre, a partir del cual “los manifestantes tomaron la vía Cajamarca-Bambamarca y hubo movilizaciones a las zonas de La Encañada y Huasmín. Como medida preventiva, Yanacocha suspendió sus actividades en la zona” (Echave y Diez, 2013, p. 95).

En estas acciones de presión, además de la población de la zona afectada también participaron organizaciones de la sociedad civil, autoridades del gobierno regional (como Gregorio Santos) y congresistas de la República, hombres y mujeres, niños y adultos del campo y la ciudad. Por estos sucesos se declaró el Estado de Emergencia mediante el Decreto Supremo N° 093-2011-PCM, por el término de sesenta (60) días, a partir del 05 de diciembre de 2011, en las provincias de Cajamarca, Celendín, Hualgayoc y Contumazá del departamento de Cajamarca; así mismo mediante Resolución Suprema N° 591-2011-DE se autorizó la intervención de las Fuerzas Armadas en apoyo a la Policía Nacional del Perú. Luego se prorrogó el Estado de Emergencia por 30 días mediante Decreto Supremo N° 082-2012-PCM.

El fundamento de estas protestas fue el EIA y el incumplimiento de la empresa de sus compromisos con las comunidades y la afectación a las “cabeceras de cuenca” (Seifert, 2011) y a los recursos naturales en general. Frente a ese desborde social se dieron procesos de negociación para llegar a consensos, como el peritaje internacional y las mesas de diálogo. El 14 de febrero del 2012, el Gobierno Peruano designó a Raúl Fernández Rubio, Luis López García y José Martins Carvalho, como peritos para evaluar el EIA del Proyecto Minas Conga. El peritaje se realizó, pero a la vez el Gobierno Regional mediante el Dr. Robert Moran elaboró un informe que derivó en 29 observaciones al EIA del Proyecto Conga; en cuanto a las mesas diálogo, éstas fueron un fracaso ya que no se instaló ninguna, por las posiciones marcadas: por un lado, la empresa y el Estado salieron a defender el proyecto, y por el otro la sociedad civil y los gobiernos locales sustentaron que Conga es inviable o simplemente “¡Conga no va!”.

Al final de todo, las comunidades locales se negaron a otorgar la licencia social, lo que llevó tanto a los representantes de la empresa como del gobierno a anunciar la postergación del proyecto Conga ante la ausencia de condiciones sociales mínimas para su ejecución. Aunque la confrontación directa se atenuó, el conflicto permanece en un estado de latencia constante; lo que refleja tensiones subyacentes que no han sido resueltas. Este periodo resulta central para analizar la evolución del conflicto desde una perspectiva territorial. A medida que la empresa Yanacocha expandió sus operaciones, también se amplificaron las disputas socioambientales. Así, lo que originalmente se circunscribía a la provincia de Cajamarca, ha devenido en un conflicto de alcance multiprovincial, con implicancias regionales, repercusión nacional y creciente atención internacional.

4.4. Cuarto periodo 2021 en adelante: nueva ola de conflictividad

Surge en un contexto marcado por la postpandemia y la crisis climática, en donde las preocupaciones sobre el cambio climático y la gestión del agua adquieren un protagonismo central. Este período se caracteriza por un uso intensivo de redes sociales para la difusión de información y la organización de protestas, así como por la fragmentación del movimiento social, lo que ha dificultado la consolidación de demandas unificadas.

Entre los casos emblemáticos más recientes destacan los conflictos vinculados a licencias mineras posteriores al periodo COVID (2021-2022) y el conflicto por el proyecto minero Colpayoc. Este último se ubica en el distrito de Chetilla (provincia de Cajamarca) y se remonta a la fase de exploración iniciada en noviembre de 2023, sobre terrenos de la Cooperativa Llullapuquio. La actividad fue autorizada mediante la Resolución RD N.º 169-2023-MEM/DGAAM, lo que desencadenó una oposición activa por parte de comunidades campesinas, rondas campesinas y diversas organizaciones sociales, que alertaron sobre el riesgo que aquella representa para las cabeceras de cuenca que abastecen de agua a decenas de caseríos y a zonas de la ciudad de Cajamarca. A pesar del respaldo estatal a la exploración, las movilizaciones masivas registradas durante 2024 denunciaron una notable falta de transparencia, la criminalización de defensores ambientales y agresiones perpetradas por personas vinculadas a la empresa y a la cooperativa. Mientras la empresa y las instancias estatales promueven los supuestos beneficios del proyecto –asociados a inversión, empleo y desarrollo territorial–, las comunidades demandan su cancelación, exigiendo un proceso genuino de consulta y diálogo. De manera que la defensa del agua, del territorio y de sus derechos fundamentales se ha posicionado como eje articulador de la resistencia social.

Paralelamente, la expansión de la minería ilegal e informal ha intensificado los conflictos socioambientales en la región, dado que esta actividad se desarrolla al margen de cualquier regulación, generando impactos negativos tanto en los ecosistemas como en la economía local. En este escenario, los mineros informales que operan en San Ignacio (Cajamarca) representan una amenaza grave para las tierras y fuentes hídricas, afectando la estabilidad ambiental y social de la zona. El uso indiscriminado de mercurio y otros metales pesados contamina el entorno, destruye bosques y suelos frágiles, y libera elementos tóxicos que permanecieron en los ecosistemas durante millones de años. Además, esta actividad informal genera dinámicas de conflictividad social

–violencia, delincuencia, prostitución callejera– y contribuye al aumento del costo de vida en las comunidades cercanas. Ante esta situación, las rondas campesinas de San Ignacio han asumido un rol activo en la defensa del territorio, protagonizando enfrentamientos en el distrito fronterizo de Namballe. Allí, mineros peruanos y ecuatorianos disputan el control de los territorios a lo largo del cauce del río que delimita la frontera, lo que ha convertido la zona en un nuevo foco de tensión territorial.

5. Políticas de Estado, marco normativo y competencias de los niveles de gobierno sobre el ordenamiento territorial

El Perú cuenta con el Acuerdo Nacional (AN), suscrito en 2002 como resultado de un proceso de diálogo y consenso entre organizaciones políticas y de la sociedad civil, que establece un marco de políticas de Estado orientadas al desarrollo integral del país. Este acuerdo se articula en torno a cuatro objetivos fundamentales: 1. Democracia y Estado de Derecho, compuesto por nueve políticas; 2. Equidad y Justicia Social, que incluye siete políticas; 3. Competitividad del país con un Estado eficiente, transparente y descentralizado, que contempla otras siete políticas, entre las que destaca la Política 19 sobre Desarrollo Sostenible y Gestión Ambiental, que impulsa acciones como el OT, el manejo de cuencas hidrográficas, bosques y zonas marino-costeras, así como la recuperación de ambientes degradados; 4. Estado transparente y descentralizado, integrado por doce políticas, siendo particularmente relevante la Política 34 sobre Ordenamiento y Gestión Territorial, aprobada en enero de 2014. En conjunto, tal acuerdo comprende 35 políticas de Estado que buscan guiar el desarrollo nacional de manera integral y sostenible.

A ello se suma el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional (PEDN) al 2050, elaborado por el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN); lo que hace que se convierta en un documento que incorpora aportes de diversos actores sociales y políticos. Este plan establece cuatro grandes objetivos nacionales: i. desarrollo de las personas, ii. territorio sostenible, iii. competitividad e innovación, iv. democracia y paz. En particular, el eje de territorio sostenible prioriza la gestión integrada de los recursos naturales, la gestión de los recursos hídricos y el ordenamiento territorial, con el propósito de promover un desarrollo equilibrado, inclusivo y ambientalmente sostenible.

A lo largo de los distintos periodos de gobierno regional en Cajamarca, se han implementado diversas estrategias en materia ambiental y de OT, lo que evidencia una evolución progresiva hacia una política de gestión

sostenible del territorio. Entre 2007 y 2010, mediante la Resolución Ejecutiva Regional N.º 208-2007-GR-CAJ/P, se priorizó la conservación de los recursos naturales, con énfasis en la defensa del agua, la gestión integral de los recursos hídricos y el fortalecimiento institucional en materia ambiental. Posteriormente, en el periodo 2011-2014, la Resolución N.º 273-2011-GR-CAJ/P orientó la política ambiental hacia un enfoque de gestión responsable del medio ambiente, impulsando la creación de mecanismos de fiscalización, vigilancia y sanción, e incorporando la dimensión del cambio climático y la reducción de vulnerabilidades territoriales. Durante el periodo 2015-2018, a través de la Ordenanza Regional N.º 05-2015-GR.CAJ/CR, se consolidó el OT como herramienta vinculante para la planificación y gestión sostenible del desarrollo regional. En la gestión 2019-2022, la Resolución N.º 338-2019-GR.CAJ/GR priorizó medidas de adaptación al cambio climático, la reforestación y la implementación de un sistema de información ambiental como soporte técnico para la toma de decisiones. Finalmente, en el periodo 2023-2026, la Resolución N.º D245-2023-GR.CAJ/GR estableció estrategias orientadas a la gestión integral de los recursos naturales y la calidad ambiental, a fin de fortalecer la gestión del riesgo de desastres y promover mecanismos de retribución por servicios ambientales destinados a incentivar la inversión en las zonas altas de las cuencas hidrográficas. Este conjunto de acciones consolida un enfoque coherente y pertinente de desarrollo territorial sostenible para la región.

Este conjunto de políticas se complementa y se respalda en el marco normativo producido por el ordenamiento jurídico peruano, para orientar y regular los procesos ambientales y territoriales. Dicho marco incluye tratados, acuerdos y convenios internacionales que se articulan con la normativa nacional; la cual se expresa en leyes específicas, acuerdos y planes estratégicos. A nivel regional, estos principios se traducen en ordenanzas regionales, planes concertados y otros instrumentos de gestión que permiten abordar el OT como política pública. En ese sentido, las competencias atribuidas a los distintos niveles de gobierno –desde el ámbito nacional hasta el local– se encuentran reconocidas en la Constitución Política del Perú (Congreso de la República del Perú, 2024). El artículo 66º establece que “los recursos naturales, renovables y no renovables son patrimonio de la Nación. El Estado es soberano en su aprovechamiento”, mientras que el artículo 67º señala que “el Estado determina la política nacional del ambiente. Promueve el uso sostenible de sus recursos naturales”. Asimismo, los artículos 192º y 195º otorgan facultades a los gobiernos regionales y locales para promover y regular actividades relacionadas con el medio ambiente, conforme a ley.

Este marco constitucional se complementa con normativas específicas



como: i. la *Ley de Bases de la Descentralización* (Ley N.º 27783); ii. la *Ley Orgánica de Gobiernos Regionales* (Ley N.º 27867); iii. la *Ley Orgánica de Municipalidades* (Ley N.º 27972); iv. la *Ley General del Ambiente* (Ley N.º 28611); v. la *Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales* (Ley N.º 26821); y, vi. la *Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental* (Ley N.º 28245).

Estas normas otorgan a los gobiernos regionales y locales competencias para formular, evaluar, dirigir, controlar y administrar planes y políticas ambientales. Dentro de este marco, el Ordenamiento Territorial Ambiental (OTA) se reconoce como un instrumento estratégico que fortalece la gestión ambiental descentralizada, además de permitir integrar sostenibilidad, planificación territorial y gobernanza multiescalar.

Uno de los principales obstáculos para el avance del OT en el país ha sido la ausencia de un marco legal específico que lo regule de manera integral. Esta carencia comenzó a ser subsanada con la reciente promulgación de la Ley N.º 32279, Ley de Ordenamiento Territorial y de creación del Sistema Nacional de Ordenamiento Territorial (SINADOT). Esta norma establece un marco jurídico orientador para la implementación del OT en los tres niveles de gobierno, promoviendo la articulación interinstitucional y la coordinación técnica en el uso de instrumentos de planificación, con el propósito de mejorar la toma de decisiones y garantizar un aprovechamiento sostenible del potencial de los territorios.

No obstante, para que esta ley sea efectiva, aún se requiere la aprobación de su reglamento, el cual deberá precisar las competencias específicas de cada nivel de gobierno y resolver la actual superposición de funciones con entidades del gobierno central. En este marco, el proceso de OT en Cajamarca evidencia tensiones institucionales entre las atribuciones conferidas a los gobiernos regionales y el ejercicio de poder del Estado central, representado especialmente por el Instituto Geológico, Minero y Metalúrgico (INGEMMET). Si bien la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (Ley N.º 27867) otorga a las regiones la facultad de conducir los procesos de planificación territorial –como la formulación del Plan de Ordenamiento Territorial (POT) y la aplicación de la Zonificación Ecológica y Económica (ZEE)–, en la práctica dichas competencias han sido restringidas por la falta de normativas claras y vinculantes, lo que limita su capacidad de incidencia efectiva sobre el uso y protección del territorio.

Un ejemplo evidente de esta contradicción institucional lo constituye el rol de INGGEMMET, organismo técnico adscrito al Ministerio de Energía y

Minas, que cuenta con la facultad de otorgar concesiones mineras en todo el territorio nacional sin requerir el consentimiento de los gobiernos regionales ni verificar su compatibilidad con los planes de ordenamiento territorial existentes. Esta práctica ha generado numerosos conflictos en Cajamarca, pues muchas concesiones afectan zonas que las comunidades consideran estratégicas para actividades agrícolas, ganaderas, la protección de fuentes hídricas o el turismo sostenible. Además, esta situación revela una clara asimetría en la toma de decisiones: mientras las autoridades regionales promueven una gestión territorial participativa, con enfoque ambiental y social, INGEMMET opera bajo una lógica técnico-económica centrada en la explotación de recursos, sin incorporar adecuadamente los impactos sociales y ecológicos. La desconexión entre planificación territorial y política de concesiones constituye una de las principales limitaciones para consolidar el OT como herramienta efectiva de gobernanza democrática.

En este contexto, resulta evidente que la normativa vigente aún no propicia una regulación integral en los usos del territorio. En general, la ausencia de una política nacional de ordenamiento territorial consolidada, sumada a la persistencia de competencias traslapadas entre los distintos niveles de gobierno, ha generado vacíos legales y trabas burocráticas que obstaculizan la implementación de propuestas concretas. Desde tal óptica, la reciente Ley N.º 32279, junto con la normativa complementaria previa y derivada, debiera avanzar hacia una distribución clara y funcional de competencias entre el nivel nacional, regional y local; de modo que se promueva una gestión territorial articulada, coherente y orientada al desarrollo sostenible.

6. Instrumentos de gestión y ordenamiento territorial

La región Cajamarca ha elaborado instrumentos de gestión como la Política Ambiental Regional de Cajamarca al 2021, el Plan de Acción Ambiental Regional Cajamarca 2013-2021 y el Plan Anual de Evaluación y Fiscalización Ambiental (PLANEFA) 2014. Sin embargo, además de éstos, según se observa en la Tabla 1; se cuentan con otros instrumentos como la ZEE y los EE para el POT como parte del OT.

Estos instrumentos desempeñan un papel importante; sin embargo, las instituciones no los han articulado bajo un solo órgano rector y tampoco los han complementado con otros instrumentos necesarios, como los planes parciales, especiales, entre otros; además, las autoridades deben actualizar su marco normativo, especialmente en el ámbito local.

Tabla 1

Instrumentos de gestión del territorio por niveles de gobierno

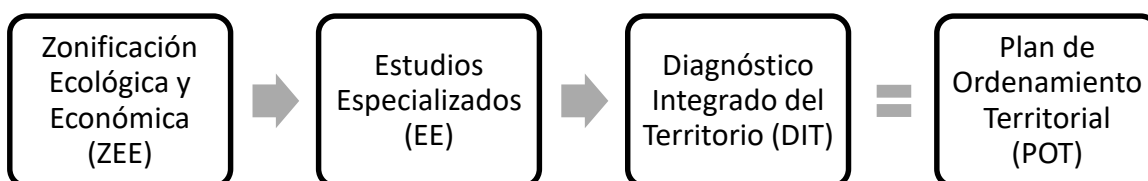
Nº	INSTRUMENTO	NORMA	DEPENDENCIA	ÁMBITO
1	Ley de ordenamiento territorial y de creación del Sistema Nacional de Ordenamiento Territorial (SINADOT)	LEY Nº 32279 (Publicada: 02/04/2025)	PCM	Nacional
2	Sistema Nacional Integrado de Información Catastral Predial	Ley Nº 28294	SUNARP	Nacional
3	Estudio de Diagnóstico y Zonificación (EDZ)	DS Nº019-2003-PCM	PCM (Demarcación Territorial)	Regional Provincial
4	Zonificación Ecológica y Económica (ZEE)	D.S. Nº 087-2004-PCM Directiva Nº 010-2006-CONAM/CD RM Nº 135-2013-MINAM		Regional Provincial Distrital
5	Estudios Especializados		MINAM – OT	Regional Provincial Distrital
6	Diagnóstico Integrado del Territorio (DIT)	RM Nº 135-2013-MINAM		Regional Provincial Distrital
7	Plan de Ordenamiento Territorial (POT)			Regional Provincial
8	Plan de Acondicionamiento Territorial (PAT)			Provincial
9	Plan de Desarrollo Urbano – PDU	DS VIVIENDA Nº004-2011-	MVCS (Desarrollo Urbano)	Provincial Distrital
10	Plan Urbano Distrital			Distrital
11	Esquema de Ordenamiento Urbano			Distrital

Nota: en esta Tabla se observa los instrumentos de gestión del territorio, el ente rector y ámbito de aplicación; lo nuevo es la ley de OT y el SINADOT, aprobada el 2 de abril de 2025. *Fuente:* Propuesta Ciudadana, 2014, adaptado.

El proceso de Ordenamiento Territorial en el Perú se da mediante cuatro instrumentos de gestión del territorio; éstos son: la Zonificación Ecológica y Económica (ZEE), Estudios Especializados (EE), Diagnóstico Integrado del Territorio (DIT) y como consecuencia de ello se tiene el Plan de Ordenamiento Territorial (POT).

Figura 5

Ordenamiento Territorial en el Perú



Nota: el proceso de OT empieza con el ZEE, los EE, el DIT y el POT; cada etapa tiene su propia metodología.

El desarrollo de la Región Cajamarca exige una gestión territorial basada en el uso ordenado y sostenible de sus recursos naturales y del espacio geográfico; para lo cual se espera que se considere tanto el potencial productivo como la fragilidad de sus ecosistemas. En este marco, la Zonificación Ecológica y Económica (ZEE) constituye un instrumento técnico estratégico, cuya aplicación, mediante procesos participativos que involucran a actores sociales e institucionales, permite articular la conservación ambiental con el aprovechamiento económico sostenible. Tal ZEE opera en tres niveles: macrozonificación regional, mesozonificación provincial y microzonificación distrital, lo que facilita una planificación diferenciada y contextualizada del territorio; este proceso se complementa con la elaboración de Estudios Especializados orientados al análisis de las dinámicas territoriales, un Diagnóstico Integrado del Territorio que organiza y sistematiza información socioambiental y económica, y la formulación de un Plan de Ordenamiento Territorial (POT) que vincula estos insumos con las políticas de desarrollo.

La ZEE se constituye así en el principal instrumento técnico para el Ordenamiento Territorial en Cajamarca, elaborado por el Gobierno Regional de Cajamarca a través de la Subgerencia de Acondicionamiento Territorial (2007), y que fue oficialmente aprobada mediante la Ordenanza Regional N° 018-2010-GR.CAJ-CR (2010), ratificada por la nueva gestión en 2011 y reconocida por el Ministerio del Ambiente (MINAM) en 2012; al punto que se consolida desde entonces como pilar para la planificación territorial. Su formulación se desarrolló mediante un proceso participativo

integral, al tiempo que incorporó tanto perspectivas técnicas como las experiencias y necesidades de las comunidades en todo el departamento; lo que garantizó un enfoque territorial inclusivo y representativo.

Al hacer un balance, se observa que el éxito del proceso de OT en Cajamarca, particularmente en lo referente a la ZEE, ha dependido de la integración de un equipo técnico especializado y de la aplicación de un enfoque participativo que fue capaz de articular dimensiones técnicas y políticas. Además, cabe de resaltar que los actores sociales participan activamente a través de la Comisión Técnica Regional, a la par que cuentan con el acompañamiento de organismos de cooperación internacional y ONGs, que aportan metodologías innovadoras para fortalecer el carácter inclusivo del proceso. El Gobierno Regional ha asumido un rol clave al brindar respaldo institucional y promover la creación de normativa regional; a su vez, la sociedad civil, los profesionales y diversos sectores han contribuido de manera significativa a la articulación de todo ello. Así, esta lógica de actuación multisectorial no sólo ha enriquecido la metodología de la ZEE a nivel nacional, sino que también ha demostrado la necesidad de sistematizar experiencias, fortalecer las capacidades del equipo técnico y consolidar una institucionalidad sólida para la planificación territorial.

En cumplimiento del marco normativo establecido por el Decreto Supremo N° 087-2004/PCM y los Lineamientos de Política para el Ordenamiento Territorial (RM N° 026-2010-MINAM), complementados con la “Guía Metodológica para la Elaboración de los Instrumentos Técnicos Sustentatorios para el Ordenamiento Territorial” (RM N° 135-2013-MINAM), los Estudios Especializados (EE) se constituyen en herramientas analíticas esenciales para examinar las dinámicas territoriales de Cajamarca, evaluando de manera integral las interrelaciones entre los componentes biofísicos, socioeconómicos y culturales del territorio. Estos estudios, que se derivan técnicamente de la ZEE, permiten identificar con rigor científico las capacidades, restricciones y tensiones en el uso del suelo. Por su parte, el Diagnóstico Integrado del Territorio (DIT), elaborado en su versión preliminar en el año 2014, conforme a dicha normativa, se encarga de sistematizar y articular los hallazgos de tales EE mediante un enfoque interdisciplinario, a partir de un marco de análisis comprensivo que reconoce las sinergias y conflictos entre los distintos subsistemas territoriales. Este ejercicio técnico-regulatorio, desarrollado bajo la rectoría del Gobierno Regional, establece las bases metodológicas y sustantivas para la formulación del Plan de Ordenamiento Territorial; a fin de asegurar con ello que los instrumentos de gestión territorial respondan a los mandatos legales vigentes y a las particularidades de Cajamarca.

En relación con el Plan de Ordenamiento Territorial (POT), el Gobierno Regional actualmente elabora este instrumento con el objetivo de consolidar los avances alcanzados y promover una gestión sostenible del territorio. En este contexto, la región Cajamarca ha logrado un progreso significativo en su trayecto de planificación territorial y se posiciona como un referente en la gestión ordenada y sostenible de su espacio geográfico; de modo que este avance se manifiesta en la implementación de instrumentos técnicos, en la articulación interinstitucional y en la formulación de políticas públicas orientadas a un desarrollo equilibrado entre lo urbano y lo rural. Con el POT, Cajamarca no sólo fortalecerá la protección de sus ecosistemas y recursos naturales, sino que también establecerá las bases para un crecimiento económico inclusivo y resiliente frente a los desafíos climáticos y sociales.

7. El ordenamiento territorial como alternativa de desarrollo y respuesta a los conflictos mineros

Las instituciones del Estado deben asumir un rol activo en la gestión de los conflictos mineros, no sólo a través de mecanismos ordinarios y alternativos, sino también desde una perspectiva técnica y comunicativa. Para ello, los organismos responsables deben aplicar una política de Ordenamiento Territorial (OT) y emplear el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) como instrumentos imprescindibles. Según los lineamientos establecidos por el MINAM, este enfoque implica que los gestores del territorio integren de manera activa a los actores sociales; en particular, a las comunidades ubicadas en zonas de actividad minera, así como a la sociedad civil en su conjunto.

De acuerdo a ello, la región se convierte en la escala fundamental para la planificación territorial que desencadena una jerarquía de instrumentos en escalas inferiores, como provincias y ciudades. Ello se plasma partiendo por el OT como política nacional, el Plan General de OT o POT a nivel regional, Planes Parciales en un ámbito multiprovincial, Planes Directores Territoriales aplicados a una unidades territoriales menores, y que, dentro de la planificación urbanística, corresponde asumir a los Planes Generales de Ordenación Urbana, Planes Directores Urbanísticos, Planes de Ordenación Urbanística Municipal, Planes Especiales, Normas de Planeamiento Urbanístico y Programas de Actuación Urbanística Municipal, entre otros instrumentos.

Este conjunto de instrumentos, al basarse en criterios técnicos, facilita la diversificación de los usos del territorio y contribuye al manejo más eficaz de los conflictos mineros. Por ello, cuando los investigadores plantean a los actores sociales la pregunta: “Según su criterio, ¿el OT

ayuda en gran parte a prevenir los conflictos mineros y a impulsar el desarrollo regional?”, la mayoría de los entrevistados responde de manera favorable, con coincidencias o aproximaciones similares en sus opiniones.

Desde esa tesitura, los participantes consultados en el presente estudio refieren que el OT “es un proceso técnico-político que busca generar consensos entre los distintos actores para optimizar el uso del territorio, promoviendo políticas y proyectos que atiendan las principales demandas de la población” (Servicios Educativos Rurales-Cajamarca). En este marco, “la ZEE-OT permite definir qué actividades realizar y fomentar, asegurando que las concesiones mineras se otorguen de manera responsable y en estricto cumplimiento del marco legal e institucional” (Gobierno Regional-SGAT). El OT “... no sólo facilita la identificación de recursos endógenos, sino que también permite determinar las características óptimas para el desarrollo de actividades productivas, definiendo en qué y dónde se puede invertir” (CEDEPAS Norte Cajamarca). Por ello, “...en función de la vocación del territorio y sus potencialidades, se asignan usos específicos a cada espacio, contribuyendo así a un desarrollo equilibrado” (La Zanja).

Asimismo, “...ordenar el territorio implica establecer con claridad qué zonas son aptas para la agropecuaria (agricultura y ganadería) y cuáles deben excluirse de la actividad minera...” (Rondas Campesinas). Este enfoque “...garantiza un uso variado y planificado del territorio, evitando la imposición arbitraria de actividades económicas” (GRUFIDES). Además, “el OT se fundamenta en estudios científicos que identifican áreas de alta fragilidad ecológica y valor estratégico para la utilidad pública, asegurando su preservación” (EDAC Cajamarca).

Sin embargo, en contraste, a pesar de que “el OT debería guiar el desarrollo territorial, en la práctica, el gobierno central ha limitado las atribuciones de los gobiernos regionales, concentrando en sí mismo la toma de decisiones sobre los territorios; esta situación perpetúa los conflictos socioambientales en lugar de mitigarlos” (Frente de Defensa Ambiental de Cajamarca). Aunque también cabe señalar que algunos actores del sector han manifestado críticas sustantivas al actual proceso de OT, señalando tres problemáticas centrales: en primer lugar, advierten una evidente politización de dicho ámbito, al adoptar un sesgo ideológico contrario a la actividad minera. En segundo lugar, destacan una dependencia de otros lugares en la evaluación técnica, lo que generaría desajustes con la realidad local. Y, finalmente, identifican como núcleo del debate la ambigüedad conceptual y aplicación discrecional del término “cabecera de cuenca”, que estaría siendo objeto de interpretaciones

técnicas cuestionables y de uso estratégico por parte de grupos de interés.

Por ello, la implementación de una ley de OT se revela como imperativa para articular instrumentos de planificación que garanticen la protección efectiva de los espacios naturales, la corrección de desequilibrios territoriales, y la diversificación de la matriz económica regional. Aquí el núcleo del debate, ya sea desde la perspectiva de los conflictos mineros o de la planificación territorial, radica en cómo alcanzar un desarrollo sostenible en Cajamarca; región que posee ventajas comparativas multisectoriales sustentadas en su capital natural (recursos agrícolas, ganaderos y turísticos) y minerales. Esta dualidad productiva exige un marco normativo que armonice las actividades extractivas con la conservación de los demás potenciales económicos del territorio.

8. Propuestas de actuación y diversificación de los usos del territorio para el desarrollo regional de Cajamarca

Las propuestas de actuación desde una perspectiva de planificación para el desarrollo en la región Cajamarca se encuentran recogidas en el Plan de Desarrollo Regional Concertado (PDRC) al 2033, aprobado mediante Ordenanza Regional N° D4-2023-GR.CAJ/CR. Este plan establece lineamientos estratégicos para el desarrollo sostenible de la región, incluyendo la gestión ambiental y el aprovechamiento responsable de los recursos naturales. En el ámbito de la gobernabilidad, la Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza (MCLCP) de Cajamarca, sigue promoviendo Acuerdos de Gobernabilidad como herramientas clave para el diálogo y la acción concertada entre actores políticos, sociales e institucionales; destacando el Acuerdo 2023-2026. Éste establece compromisos en las dimensiones social, económica, ambiental e institucional, alineados con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) 2030, y con políticas nacionales que priorizan la gestión sostenible del agua, diversificación productiva, inclusión social, gobernanza participativa y adaptación al cambio climático, con un enfoque en participación ciudadana y vigilancia para garantizar su cumplimiento; con miras a reforzar así una gobernanza transparente y colaborativa en la región.

En el eje ambiental, se prioriza la sostenibilidad ambiental, al considerarse indicadores como el número de ecosistemas naturales conservados y recuperados con aprovechamiento sostenible, la gestión integral de cuencas y la reducción de vulnerabilidad de ecosistemas de alto riesgo, en concordancia con la estrategia regional de cambio climático. En el eje de desarrollo económico, se enfatiza la productividad y diversificación productiva, con indicadores como el incremento del

producto per cápita departamental; especialmente en actividades agropecuarias y turismo. Estas actividades económicas se presentan como alternativas a la minería, ya que se busca promover con ello una diversificación en el uso del territorio, de modo que se incluya a la agricultura, ganadería, turismo, forestación y reforestación. Ante ello, es fundamental que los gobiernos entrantes en cada periodo impulsen proyectos relacionados con estos temas, a fin de asegurar la continuidad y efectividad de las políticas y acciones propuestas en los instrumentos de gestión regional.

Pensar en la diversificación de los usos del territorio e impulsar actividades económicas que fomenten el desarrollo regional, implica asumir un cambio con respecto a la matriz energética, diversificación productiva, institucionalidad y sostenibilidad; es decir, se requiere:

...una transición de sectores para que nuestra economía no siga dependiendo de la extracción y exportación de minerales y de energía, sino del uso sostenible de los recursos naturales renovables. En el caso peruano esto requiere centrar la apuesta en la agricultura, la ganadería, la pesca, el turismo, los servicios ambientales. (Monge 2011, p. 272)

En efecto, para reducir la dependencia de la minería y promover un uso más equilibrado del territorio, Cajamarca cuenta con alternativas económicas sostenibles como la agricultura (con potencial en cultivos andinos, café de altura y agroexportación orgánica), la ganadería ecológica (especializada en lácteos de calidad), el turismo (arqueológico, comunitario y ecoturismo en sus áreas naturales), y la forestación/reforestación (manejo sostenible de bosques y recuperación de suelos).

El sector agropecuario de Cajamarca constituye un eje fundamental para el desarrollo socioeconómico regional, pese a su limitada contribución porcentual al PBI. Los indicadores revelan su importancia estratégica: en 2020 concentró el 65.4% de la población ocupada y en 2021 registró un crecimiento del 2.2% respecto a niveles prepandemia, posicionándose como una de las regiones con mayor dinamismo exportador a nivel nacional. La producción se sustenta en cultivos tradicionales (papa, maíz amiláceo, café y frijol) y productos con potencial exportador (cacao, berries y lácteos), cuya competitividad podría optimizarse mediante: la implementación de sistemas de riego tecnificado y transferencia tecnológica, el desarrollo de cadenas de valor agregado para la industria láctea (800,000 litros/día), la articulación sinérgica entre actividades agropecuarias y turismo rural, y el manejo sostenible de los

recursos forestales (1.2 millones de ha). Según el Plan de Desarrollo Regional 2023-2030, este modelo requeriría: políticas diferenciadas de financiamiento, procesos de certificación internacional y la conformación de clusters productivos, constituyéndose así en un paradigma de desarrollo territorial basado en ventajas comparativas transformadas en competitivas.

Según el Instituto Peruano de Economía (IPE), Cajamarca en 2024, registró 794,000 visitantes, mostrando un déficit del 14.7% respecto a los niveles prepandemia (2019). Sin embargo, el potencial turístico es evidente; ya que, el Carnaval generó S/.62 millones en 2024 con 70 mil visitantes; para capitalizar esta oportunidad, se requiere, además, acelerar un conjunto de inversiones en infraestructura aérea y terrestre, modernizar atractivos culturales y arqueológicos, crear productos turísticos en toda la región, y por último impulsar estrategias de promoción que posicionen a la región como destino integral.

Cajamarca presenta una oportunidad única para implementar un modelo de gestión forestal sostenible que capitalice, según Global Forest Watch (2023), sus 24,400 ha de ganancia neta de cobertura arbórea (2000-2020), y enfrente sus desafíos de deforestación (143,000 ha perdidas entre 2002-2021) mediante: el fortalecimiento de corredores de regeneración natural como Jaén-San Ignacio (que concentra el 53% de la ganancia), la creación de unidades de recuperación acelerada en zonas críticas como San Marcos-Cajabamba, la implementación de un sistema de alerta temprana con tecnología satelital para proteger sus 1.25 millones de ha de bosque estable, y la reconversión sostenible de 53,800 ha de áreas perturbadas, articulando estos esfuerzos con el Área de Conservación Regional Bosques y Páramos Andinos para posicionar a Cajamarca como modelo de economía forestal sostenible que combine conservación, generación de empleo verde y mitigación del cambio climático.

Estas actividades, articuladas bajo un enfoque de OT, permitirían generar empleo local, conservar los ecosistemas y reducir conflictos socioambientales. Sin embargo, requieren mayor inversión en infraestructura, acceso a mercados y tecnologías limpias, así como políticas públicas que prioricen la diversificación productiva con participación activa de las comunidades. La combinación inteligente de estas actividades, sin excluir completamente la minería responsable, podría convertir a Cajamarca en un modelo de desarrollo territorial inclusivo y resiliente, donde el crecimiento económico vaya de la mano con la protección de su patrimonio natural y cultural.

9. Conclusiones

El análisis de los conflictos mineros en Cajamarca revela una problemática histórica y compleja, marcada por tensiones entre la actividad extractiva y los derechos de las comunidades locales sobre sus territorios, recursos hídricos y ambiente. A lo largo de tres décadas, estos conflictos han evolucionado desde disputas localizadas hasta movilizaciones masivas, impulsadas por impactos ambientales, desigualdad en la distribución de beneficios y ausencia de participación ciudadana efectiva. Casos emblemáticos como el derrame de mercurio en Choropampa, la defensa del Cerro Quilish y las protestas contra el proyecto Conga destacan la resistencia comunitaria frente a aquella actividad minera que amenaza recursos críticos, como el agua. Por ello es necesario fortalecer los mecanismos de planificación y ordenamiento territorial con enfoque participativo e intercultural, donde se reconozcan las prioridades del desarrollo local y se implementen espacios institucionales de diálogo vinculante, que garanticen una gobernanza justa y sostenible de los recursos naturales.

El OT constituye una herramienta estratégica para gestionar los conflictos socioambientales en Cajamarca, al articular instrumentos como la Zonificación Ecológica y Económica (ZEE), los Estudios Especializados (EE), el Diagnóstico Integrado del Territorio (DIT) y el Plan de Ordenamiento Territorial (POT). No obstante, su implementación enfrenta obstáculos significativos, como marcos normativos incipientes, superposición de competencias institucionales y escasa articulación intergubernamental e intersectorial. Ante ello, a pesar de estas limitaciones, el OT ofrece un marco para armonizar la actividad minera con otras vocaciones territoriales (agropecuaria, forestal, turística), en la búsqueda de reducir la dependencia del extractivismo y promover una minería ambientalmente responsable y socialmente equitativa. En este contexto, Cajamarca requiere un modelo de desarrollo sustentado en el OT como eje articulador de políticas públicas que equilibren el crecimiento económico con la protección ambiental y la justicia social; para lograr ello, resulta necesario la creación de una Autoridad Regional de Ordenamiento Territorial, con competencias claras, presupuesto propio y capacidades técnicas suficientes, que lidere procesos participativos y coordine eficazmente con los distintos niveles de gobierno y sectores productivos, a fin de superar de ese modo los límites funcionales actuales del Gobierno Regional.

Referencias bibliográficas

Arana Z., M.A. (2009). El caso de derrame de mercurio en Choropampa y

los daños a la salud en la población rural expuesta. *Revista Peruana de Medicina Experimental y Salud Pública*, 26(1), 113-116. <http://www.scielo.org.pe/pdf/rins/v26n1/a19v26n1.pdf>

Arana Z., M.A. (2002a). *El Cerro Quilish y la minería del oro en Cajamarca*. <http://cajamarca.de/mine/quilish.htm>

Arana Z., M.A. (2002b). *Resolución de conflictos medioambientales en la microcuenca del río Porcón, Cajamarca 1993-2002* [Tesis de maestría]. Pontificia Universidad Católica del Perú, Repositorio Institucional PUCP. <http://hdl.handle.net/20.500.12404/97>

Arce, M. y Nieto-Matiz, C. (2024). Mining and violence in Latin America: The state's coercive responses to anti-mining resistance. *World Development*, 173, 106404. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2023.106404>

Arellano-Yanguas, J. (2011). Aggravating the resource curse: decentralisation, mining and conflict in Peru. *The Journal of Development Studies*, 47(4), 617-638. <https://doi.org/10.1080/00220381003706478>

Bebbington, A., Bebbington, D.H., Bury, J., Langan, J., Muñoz, J.P. y Scurrah, M. (2008). Mining and social movements: struggles over livelihood and rural territorial development in the Andes. *World Development*, 36(12), 2888-2905. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2007.11.016>

Castells, M. (2012). *Redes de indignación y esperanza. Los movimientos sociales en la era de internet*. Grupo de investigación de Derecho a la Ciudad. Grupo de estudiantes de Flacso-Ecuador. <https://derechoalaciudadflacso.wordpress.com/wp-content/uploads/2014/01/manuel-castells-redes-de-indignacion3b3n-y-esperanza.pdf>

Chiarella Q., J.A.R. y Yakabi, K. (2017). Planificación y ordenamiento territorial. Consideraciones a partir del caso peruano. *Revista Política y Planeamiento Regional*, 3(2), 137-158. <https://www.flacsoandes.edu.ec/sites/default/files/%25f/agora/files/planificacion-y-ordenamiento-territorial.-consideraciones-a-partir-del-caso-peruano.pdf>

Chinchay T., A. y Scurrah, M. (2024). Ordenamiento territorial y concesiones mineras en el Perú: bases para un sistema integrado y

- armónico con el desarrollo sostenible. *Derecho PUCP*, (92), 95-137.
<https://doi.org/10.18800/derechopucp.202401.003>
- Congreso de la República del Perú. (2024). *Constitución Política del Perú*.
<https://www.congreso.gob.pe/Docs/files/constitucion/constitucion-12-2024.pdf>
- Consejo de Europa. (1983). *Carta Europea de Ordenación del Territorio*.
Geo Aula Virtual, Prof. Dr. Martín Torres Márquez. Universidad de Córdoba.
<https://www.uco.es/~gt1tomam/master/ot/cartaeuropea1983.pdf>
- Crissi A., V. (2021). Un modelo conceptual para el abordaje del ordenamiento territorial. *Economía, Sociedad y Territorio*, 21(67), 865-892. <https://doi.org/10.22136/est20211721>
- De Echave, J. y Diez, A. (2013). *Más allá de Conga*. Red Peruana por una Globalización con Equidad-RedGE. <https://cooperaccion.org.pe/wp-content/uploads/2017/03/00164.pdf>
- De Echave, J., Diez, A., Huber, D., Revesz, B., Lanata, X.R. y Tanaka, M. (2009). *Minería y conflicto social*. IEP, CIPCA, CBC, CIES. https://biblioteca.clacso.edu.ar/Peru/iep/20170328023709/pdf_177.pdf
- Defensoría del Pueblo. (2001). *El caso del derrame de mercurio que afectó a las localidades de San Sebastián de Choropampa, Magdalena y San Juan, en la provincia de Cajamarca* (Informe Defensorial N.º 62). Defensoría del Pueblo.
- Gamio A., P. y Mallea Q., M. (2022). Ordenamiento Territorial como herramienta de la sostenibilidad. *Derecho & Sociedad*, (59), 1-20.
<https://doi.org/10.18800/dys.202202.005>
- Global Forest Watch. (2023). *Dashboard de monitoreo forestal: Perú-Cajamarca*. World Resources Institute. <https://www.globalforestwatch.org/dashboards/country/PER/6/>
- Gómez, D. (2007). *Ordenación territorial*. Ediciones Mundi-Prensa.
- Grupo Propuesta Ciudadana. (2022). *El canon es nuestro, cuidemos que se invierta bien. ¿Cómo se distribuyen el canon y las regalías en Cajamarca y en qué se gastan?* <https://propuestaciudadana.org.pe/wp-content/uploads/2022/11/Cómo-se-distribuyen-el-canon-y->

las-regalías-en-Cajamarca-y-en-qué-se-gastan.pdf

Grupo Propuesta Ciudadana. (2014). *El ordenamiento territorial en el Perú: Avances y retos para las regiones y el país*. Impresión Arte Perú S.A.C.

Indovina, F. (2004). Per què el planejament avui? / ¿Por qué el planeamiento hoy? *Territori i Ciutat: Butlletí Digital de l'Oficina Tècnica de Cooperació*, (17), 1-7. https://www.academia.edu/30072776/_Por_qué_el_planeamiento_hoy

Instituto Nacional de Estadística e Informática-INEI. (2023). *Encuesta Nacional de Empresas Mineras. ENEM 2023-Resultados definitivos*. <https://www.inei.gob.pe/estadisticas/encuestas-anuales/>

Instituto Peruano de Economía. (2025). Cajamarca: Aún quedan 130 mil visitantes por recuperar. *Informes, Prensa*. <https://ipe.org.pe/cajamarca-aun-quedan-130-mil-visitantes-por-recuperar/>

Knight Piésold Consultores S.A. (2010). *Minera Yanacocha S.R.L. Proyecto Conga. Estudio de Impacto Ambiental*. Informe Final. [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/8945402C7A86188B05257A39005AAFCF/\\$FILE/ProyectoConga.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/8945402C7A86188B05257A39005AAFCF/$FILE/ProyectoConga.pdf)

Ley N.º 27783, Ley de Bases de la Descentralización (Congreso de la República [Perú], 2002). *Diario Oficial El Peruano*, 17 de julio de 2002.

Ley N.º 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (Congreso de la República [Perú], 2002). *Diario Oficial El Peruano*, 16 de noviembre de 2002.

Ley N.º 27972, Ley Orgánica de Municipalidades (Congreso de la República [Perú], 2003). *Diario Oficial El Peruano*, 27 de mayo de 2003.

Ley N.º 28611, Ley General del Ambiente (Congreso de la República [Perú], 2005). *Diario Oficial El Peruano*, 15 de octubre de 2005.

Ley N.º 29785, Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios, reconocido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) (Congreso de la

República [Perú], 2011). *Diario Oficial El Peruano*, 7 de septiembre de 2011.

Ley N.º 32279, Ley de Ordenamiento Territorial y de creación del Sistema Nacional de Ordenamiento Territorial (SINADOT) (Congreso de la República [Perú], 2025). *Diario Oficial El Peruano*, 2 de abril de 2025.

Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza-Cajamarca. (2022). *Acuerdo de gobernabilidad para el desarrollo sostenible de la región Cajamarca 2023-2026*. <https://www.mesadeconcertacion.org.pe/storage/documentos/2022-09-27/acuerdo-de-gobernabilidad-cajamarca-2023-2026.pdf>

Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). (2023). *Memoria anual de distribución de regalías mineras 2022*. Gobierno del Perú. <https://www.mef.gob.pe/>

Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). (2024). *Distribución del canon y regalías mineras*. Gobierno del Perú. https://www.mef.gob.pe/es/?option=com_content&language=es-ES&Itemid=100848&view=article&catid=150&id=2296&lang=es-ES

Ministerio de Energía y Minas (MINEM). (2023). *Anuario Minero 2023*. Gobierno del Perú. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/6682903/5804716-am-2023%282%29.pdf?v=1723504121>

Monge, C. (2014). Caminos de transición (para salir del extractivismo). En P. Maquet, A. Mendoza y A. Romero (Eds.), *Caminos de transición. Alternativas al extractivismo y propuestas para otros desarrollos en el Perú* (pp. 263-282). Red Peruana por una Globalización con Equidad-RedGE. <https://www.redge.org.pe/sites/default/files/Caminos%20de%20Transición%20-%20RedGE.pdf>

Nel Lo, O. (2007). ¡Aquí, no! La conflictividad territorial de base local. *Inforgéo*, 29-36. http://www.apgeo.pt/sites/default/files/docs/inforgéo_2021_paginas_029_036.pdf

Observatorio de Vigilancia Ciudadana y Unidad de Investigación de la Universidad Nacional de Cajamarca. (2024). *14 años de inversión minera y gestión gubernamental: El canon bajo la lupa*. <https://drive.google.com/file/d/1qrmtTRqC03k5K9jbxZyQjn-YGMFGA418/view>

- Paredes, M. (2019). Conflictos mineros en el Perú: entre la protesta y la negociación. *Debates en Sociología*, (45), 5-32. <https://doi.org/10.18800/debatesensociologia.201702.001>
- Pujadas, R. y Font, J. (1998). *Ordenación y planificación territorial*. Editorial Síntesis.
- Riechmann, J. y Fernández, F. (1995). *Redes que dan libertad: Introducción a los nuevos movimientos sociales*. Paidós. <https://books.google.co.cr/books?id=zRy6CtocCKkC&printsec=frontcover#v=onepage&q&f=false>
- Salas, I. (2006). Quilish hora cero: Cajamarca, la lucha de un pueblo que defiende su vida y dignidad. *Rebelión*. <https://www.rebelion.org/docs/27178.pdf>
- Salazar, X. (2024). Visiones de desarrollo en América Latina: un análisis de las legislaciones de ordenamiento territorial. *Utopía y Praxis Latinoamericana*, 29(106), e12602105. <https://produccioncientificaluz.org/index.php/utopia/article/view/e12602105>
- Seifert, R. (2011). Perú: Cabeceras de cuenca en Cajamarca: ¿Por qué debemos defender y proteger las cabeceras de cuenca? *Noticias, Servindi*. <https://servindi.org/actualidad/54680>
- Silva, G. (2008). La teoría del conflicto. Un marco teórico necesario. *Prolegómenos. Derechos y Valores*, 11(22), 29-43. <https://www.redalyc.org/pdf/876/87602203.pdf>
- Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía (SNMPE). (2023). *Estudio de Costos Laborales 2023. Informes anuales*. <https://www.snmpe.org.pe/publicaciones.aspx>
- Zavaleta, M. (2013). La política de lo técnico: una aproximación al desarrollo del conflicto Conga. En J. Torres (Ed.), *Límites de la expansión minera en el Perú* (pp. 109-152). SER.