

Michiquillay: Un escarpado camino a recorrer para el desarrollo de un proyecto de talla mundial



LUIS CARLOS RODRIGO PRADO

Abogado por la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Máster en Derecho por la *Yale University*.

Miembro del Comité Asesor de la Cámara de Comercio Canadá Perú.

Presidente de la Cámara de Comercio Canadá Perú (2007- 2012).

Miembro del Consejo de la Sección Energía, Infraestructura, Recursos Naturales y Medio Ambiente de la Internacional Bar Association (IBA) y vice-presidente del Foro Regional Latinoamericano.

Vicepresidente de la Asociación Latinoamericana de Abogados Mineros desde el 2001.

Miembro del *Rocky Mountain Mineral Law Foundation* y del *Lima Bar Association*.

Profesor de Derecho Minero y de la Energía de la Pontificia Universidad Católica del Perú, de la Universidad del Pacífico y de la Universidad ESAN.

En esta ocasión, **ADVOCATUS** tuvo la oportunidad de entrevistar al doctor Luis Carlos Rodrigo Prado, líder en el campo del Derecho Minero y de los Recursos Naturales tanto en el plano nacional como internacional. A través de las siguientes líneas, se ofrece un profundo análisis de una de las actividades económicas eje en nuestra economía –la minería– esbozando su situación en el escenario de los últimos años y proponiendo indispensables soluciones para un futuro. Específicamente, se aterriza en el reconocido proyecto de talla internacional Michiquillay, analizando el contexto socio-político que subyace detrás de su difícil adjudicación, el impacto que puede significar y a modo general todo lo que implica llevar a cabo un proyecto de tal magnitud y complejidad.

On this occasion, **ADVOCATUS** had the opportunity to interview Luis Carlos Rodrigo Prado, leader in the field of Mining Law and Natural Resources at a national and international scenario. Along the following, the interviewee offers a deep analysis regarding one of the most important economical activities in Peru –mining– outlining its situation throughout recent years and proposing key solutions for the future. Specifically, it lands on the internationally-renowned project Michiquillay, analyzing the socio-political context that underlies its difficult adjudication, the impact that it can signify and, in general, the implications that arise when carrying out a project of such magnitude and complexity.

1. **Tomando en cuenta lo que ha transcurrido del actual gobierno de Pedro Pablo Kuczynski y en relación al presente marco normativo minero. ¿Qué es lo que se espera del gobierno en un país en el que las empresas mineras representan una magnitud económica tan significativa como en el escenario nacional? ¿Considera que se ha instituido alguna política pública o procedimiento que apoye el progreso y simplificación de la actividad minera que siga alentando el desarrollo de la misma? En tal caso, ¿Qué medidas considera necesaria para tener una actividad minera fuerte, seria, responsable y que continúe liderando el desarrollo del país?**

Lo deseable es que no sólo se exprese que se quiere atraer inversión, sino que las acciones concretas muestren que ello es así. Desde hace varios gobiernos, en el Perú las autoridades manifiestan el deseo de que venga más inversión minera, pero las normas que se dictan –por ejemplo, entre otras, la Ley de Cabeceras de Cuenca– y, sobre todo, las actitudes –entre otras, menospreciar la importancia de los Contratos de Estabilidad–, decisiones –por ejemplo, no corregir los terribles cambios introducidos en las normas sobre esos Contratos– y acciones –no defender los cuestionamientos a concesiones por supuestamente faltar la consulta previa, entre otras– en situaciones concretas, muestran exactamente lo opuesto. En la práctica, no sólo

no se ha simplificado el kafkiano viacrucis de los permisos y autorizaciones administrativas, sino que cada vez hay mayor temor a tomar decisiones para otorgar dichos permisos o resolver algo a favor de una empresa minera, aun cuando jurídicamente tenga toda la razón o cumpla con todo lo exigido.

Las empresas mineras responsables y con estándares internacionales de responsabilidad socio-ambiental, laboral y técnica, tienen muy claro que es fundamental cumplir con esas elevadas exigencias y no sólo por convicción, sino porque su sostenibilidad, valor de capitalización bursátil y capacidad de financiamiento, dependen directamente de hacerlo. Por ello, para realmente seguir atrayendo inversión de empresas mineras de ese nivel, que son las que deben interesar al país, es indispensable hacer tres cosas:

- a) Derogar o modificar una serie de normas, a fin de simplificar la obtención de los permisos razonablemente adecuados para llevar adelante los proyectos, estableciendo que en la mayoría de los otros casos –relacionados a permisos de menor relevancia–, realmente exista silencio administrativo positivo y se esté sujeto a un control *ex post*, pero no a interminables demoras de los funcionarios, que suelen tener temor a tomar decisiones, tienen sobre-carga de trabajo y muchas veces incluso una visión contraria a la inversión;

- b) Justamente por eso, también es indispensable capacitar a los funcionarios en forma intensa, remunerarlos mucho mejor para captar a los mejores profesionales, empoderarlos y respaldar sus decisiones de manera que no tengan temor de tomarlas, especialmente cuando aprueban solicitudes de las empresas o les otorgan permisos. Se debe difundir entre los propios funcionarios la importancia de la inversión y generación de nuevos proyectos para el desarrollo del país y su propia proyección como funcionarios públicos; y,
- c) Asegurar que la administración trabaje de la mano con los inversionistas, entendiendo que no son "el enemigo" sino un aliado con el que hay que cooperar para que haga las cosas bien. No se trata de denegar los permisos o sancionar al inversionista o evitar que los proyectos salgan, sino de lograr que se cumplan todos los requisitos para que los proyectos salgan adelante con los estándares requeridos.
2. **La empresa minera Anglo American anunció en mayo del 2014 que su filial Anglo American Michiquillay S.A., había notificado al Gobierno peruano sobre la resolución del contrato de privatización de 2007. ¿Cuáles considera usted que fueron los principales puntos de controversia entre la Empresa Anglo American Michiquillay S.A. con la Comunidad Campesina de Michiquillay y la Comunidad Campesina La Encañada?**

De la información que tengo, el proyecto Michiquillay tiene una serie de retos importantes: (i) está ubicado en una región donde las autoridades regionales y locales combaten la inversión minera; (ii) los retos sociales son inmensos, ya que no sólo hay razonables temores ambientales o de interrupción social cuando llega un proyecto grande, sino que hay diversos intereses políticos, del narcotráfico y de otra índole que enturbian la interacción con las comunidades y (iii) tiene diversos retos técnicos y de costo que lo hacen complejo.

Por ello, si bien en general la colaboración con la comunidad de la Encañada fue bastante fluida, entiendo que con la comunidad de Michiquillay hubo problemas constantes. Pese a que antes de empezar su inversión, Anglo American llegó a un acuerdo para el uso de una parte de las tierras de la comunidad para la exploración, hubo muchos momentos posteriormente en los que las exigencias contempladas en el contrato no eran suficientes y se exigía más, generando expectativas imposibles de cumplir. Por otro lado, estas exigencias muchas veces eran manipuladas políticamente o por otros intereses. Basta con apreciar que la privatización que ganó Anglo American generó un Fondo Social que aún tiene más de US\$ cien (100) millones, cuyo manejo estaba esencialmente en manos de los representantes de las comunidades con participación de la empresa y en nueve (9) años no ha sido posible utilizarlo para generar los proyectos de electrificación rural, infraestructura para la población y otros objetivos que son indispensables en la zona.

3. **Tal como afirma ProInversión, han habido más de veinte (20) empresas a nivel internacional que se han mostrado interesadas en participar en el concurso para la adjudicación del Proyecto Yacimientos Cupríferos de Michiquillay en niveles no esperados. ¿Cuáles considera que son los principales factores que han ocasionado tal demanda tanto nacional como internacional por parte del Proyecto Michiquillay?**

Pese a todos los problemas que tenemos, el Perú sigue siendo un destino atractivo para la inversión minera, porque somos un país minero, con geología privilegiada y con profesionales y trabajadores mineros de primer nivel. Michiquillay es un proyecto interesante y que puede ser de talla mundial. Eso ha determinado que todos los actores relevantes en la minería mundial hayan mostrado interés en adquirir las bases de la privatización y hayan realizado indagaciones preliminares. Sin embargo, no debemos confundir eso con una decisión de presentar una oferta o realmente considerar que el proyecto se puede sacar adelante. Lo que veo es que, en general, la mayoría de empresas de primer nivel que han

revisado el proyecto han considerado que los inmensos retos sociales, técnicos, normativos y la estructura que se quiere utilizar para la relación contractual con quien eventualmente obtenga el proyecto, determinan que no les resulte atractivo participar. Por ello, mi impresión es que habrá pocos postores –seguramente aquellos que tienen más experiencia local– (como en efecto sucedió después de la entrevista, al únicamente presentar ofertas Southern Peru y Nexa/antes Milpo). Esto se debe a que recién a última hora se efectuaron cambios en el modelo de Contrato a suscribirse a fin de flexibilizar el hecho de que se requerirá muchos años para lograr el respaldo social que necesita el proyecto.

Por ello, me temo que aún habiéndose adjudicado el proyecto, pasarán muchos años antes de que realmente pueda ponerse en marcha una operación minera en Michiquillay.

- 4. Considerando que el Proyecto Michiquillay ya tuvo varios contratiempos en el pasado, de tal forma que Anglo American Michiquillay S.A. tuvo que devolver el proyecto ubicado en Cajamarca en el año 2014. ¿Cuáles cree usted que podrían ser las contingencias que tendrá que enfrentar la empresa que se adjudicará la Buena Pro para el desarrollo del Proyecto Michiquillay? ¿Considera usted que podrá ser el aspecto técnico, ambiental, social o las barreras burocráticas?**

Todas las mencionadas. Lo primero que tendrá que hacer la empresa que se adjudique el proyecto –ahora se sabe que fue Southern Peru–, es iniciar un trabajo de relacionamiento social que tomará tiempo, a fin de ojalá lograr la aceptación de las poblaciones cercanas y también de las autoridades locales. Una vez logrados estos acuerdos recién se podría retomar la exploración, ya que es un proyecto que todavía está en esta etapa y, en ella, revisar los retos técnicos –es una zona en la que el cobre contiene bastante arsénico y otros retos metalúrgicos, así como ver la manera de compartir infraestructura con otros proyectos para reducir los costos y el financiamiento–. Todo ello, en un contexto de mucha demora en la obtención de permisos,

burocracia que, como he señalado, teme tomar decisiones –y muchas veces con razón, ya que después ellos son atacados por los medios, los anti-mineros y la propia administración– e inmensas exigencias socio-ambientales.

- 5. A setiembre del 2017, la cartera de proyectos mineros en el Perú representa 51,102 millones de dólares; y hay una tendencia creciente que se mantiene en el futuro cercano. Ante las perspectivas de un crecimiento de China para el 2018, país que posee el 45% de la demanda mundial de cobre, ¿Cuáles son los pronósticos de rendimiento para el desarrollo del Proyecto Michiquillay?**

No cabe duda que una demanda de cobre sostenida por parte de China generará precios altos y eso ayudará a que la inversión y desarrollo del proyecto sea más atractiva. Sin embargo, en mi opinión, el contexto socio-político de la zona hará que el proyecto demore considerablemente en poder desarrollarse y ponerse en operación. Paralelamente, si no se consiguen sinergias con proyectos de la zona –en infraestructura de diversa índole, como eventualmente un mineroducto, puerto, planta de tratamiento, etc.–, el costo del proyecto y su financiamiento serán elevados y, en un contexto de país como el que tenemos, esto resulta aún más complejo por la incertidumbre política.

- 6. En vista a que empresas mineras como la minera polimetálica Milpo desistieron del proceso de Michiquillay debido que los cambios propuestos por ProInversión “no eran compatibles con el mercado”. ¿Considera usted que estas medidas buscadas por ProInversión fueron una influencia para los retrasos en la explotación de la minera Cajamarquina Michiquillay? En todo caso, ¿Considera que estos pudieron influenciar no sólo en este proyecto, sino en los otros proyectos mineros previstos para su desarrollo este año como Mina Justa o Quevalleco?**

Claramente la convocatoria para la privatización de Michiquillay atrajo interés, pero el esque-

ma contractual inicialmente planteado por ProInversión no era el adecuado. El proyecto es complejo y requiere de mucho trabajo social previo a retomar la exploración y mucho más para pensar en construir y poner en marcha una operación minera. Por ello, la mayoría de empresas declinó participar y se tuvo que postergar el proceso. Recién a última hora ProInversión ha realizado cambios sustanciales al Contrato para reconocer esta situación –que se requerirá muchos años para lograr acuerdos con las comunidades–, por lo que ojalá que ahora en febrero haya postores, aunque no será fácil. Los casos de Mina Justa y Quellaveco son diferentes. Minsur está trabajando arduamente para sacar adelante Mina Justa –que es un proyecto totalmente privado–, estructurando su financiamiento y ese proyecto sí será uno de los que se desarrolle en el corto plazo. Quellaveco está en manos de Anglo American y esta empresa debe decidir en este 2018 si lleva adelante el proyecto, que nuevamente tiene una serie de retos –el tema del agua, de la oposición de ciertos grupos de Pasto Grande, el alto costo de inversión, etc.–, pero con los precios actuales parecería que sí será rentable para la empresa aventurarse a iniciar la inversión.

7. Al buscarse con Michiquillay un verdadero modelo de respeto al medio ambiente y a los ciudadanos que habitan la zona Cajamarquina, y buscar evitar la repetición de una situación igual o parecida a la que ocurrió en el conflicto de Conga. ¿Cómo considera usted que la Consulta Previa se deberá llevar a cabo dentro del presente proyecto?

Discrepo con la visión de que en otros proyectos grandes no se ha cuidado el respeto al medio ambiente o a los ciudadanos de las zonas aledañas. Eso ocurre con la minería ilegal o con los proyectos de menor envergadura, a los que nadie se opone porque no tiene nada que ganar. Lo rentable políticamente es oponerse a la gran

minería, cuando ésta es la más responsable y la que es capaz de generar mayores beneficios directos e indirectos para las poblaciones circundantes y para el país. Es cierto que a la vez generan impactos que deben mitigarse, pero hay ejemplos claros de que esto es posible –Antamina, Cerro Verde, Cerro Lindo, Laguna Norte, etc.–.

En relación con la consulta previa, considero que es indispensable que el Estado y los inversionistas trabajen en conjunto para explicar a las poblaciones en qué consistirá un proyecto, qué beneficios puede traer, qué oportunidades de capacitación y trabajo directo e indirecto puede representar, así como los riesgos e impactos –inflación, cambio de algunas áreas, etc.– que puede conllevar. Pero esto sólo es posible saberlo y hacerlo cuando se ha terminado la etapa de exploración y se conoce si es viable construir una operación minera y cómo será esta. Antes de eso, es imposible. Por ello, en mi opinión, la consulta previa no puede realizarse antes de ese momento. Lógicamente, antes la empresa debe explorar –actividad que no genera impactos relevantes ni afectaciones a las poblaciones aledañas y que más bien requiere un acuerdo previo con ellas por el uso de sus tierras y oportunidades preliminares de trabajo–. Durante ese período, el Estado y la empresa deben esforzarse por lograr un acercamiento con la población de manera que, cuando se termine la exploración y deba hacerse la consulta, ésta apoye el desarrollo del proyecto. Si bien esto genera un cierto riesgo a las empresas, me parece que es lo más razonable. Repito que hacer una consulta previa antes de conocer si habrá proyecto o no –en el Perú se otorgan más de mil (1,000) concesiones al año y menos de diez (10) pasan a etapas más avanzadas de exploración y muy pocas se convierten en operaciones mineras con el transcurso de los años– y en qué consistirá, sería inviable, ineficiente para el Estado y, en general, no brindaría la tranquilidad social que se busca con ese mecanismo.