

## Comunidades, Estado y minería: Una reflexión a partir del caso del proyecto Río Blanco y la consulta vecinal en el Norte del Perú\*

María Luisa Burneo de la Rocha  
Antropóloga

### Minería, tierras y comunidades campesinas

A partir de la década de 1990, la expansión de la industria minera en el Perú se da a ritmos acelerados. Mientras en el ámbito mundial la inversión en exploración minera crece en 90%, en el Perú este crecimiento alcanza el 2.000%, y en el 2005, la minería representaba el 55% de las exportaciones en el país.<sup>1</sup> El sector minero ocupa, por tanto, un lugar importante en la economía nacional. Pero, ¿qué sectores de la población se están beneficiando con este crecimiento?, ¿qué tipo de desarrollo está generando?, ¿qué impactos tiene esta expansión en los territorios rurales? Estas son preguntas centrales del debate sobre minería y desarrollo en el Perú, debate que ha sido por largo tiempo monopolio de élites políticas y económicas, y que recién empieza a ocupar un espacio mayor en la opinión pública nacional. Es, por lo demás, un tema en el que el Estado ha jugado un papel cuestionable. El caso del proyecto minero Río Blanco, de la minera Majaz, así como la consulta vecinal de setiembre pasado, ofrecen nuevas posibilidades de análisis sobre la cuestión.

La expansión minera en el Perú ha generado diversos procesos de transformación no sólo en la geografía de los territorios, sino también en la geografía política. Uno de los procesos que dan cuenta de esta transformación es la reconcentración de la propiedad de la tierra.<sup>2</sup> Existen actualmente 14 millones de hectáreas afectadas por concesiones mineras en el Perú, que se extienden particularmente en territorios rurales y sobre tierras de comunidades campesinas -organizaciones legales reconocidas constitucionalmente-, como en el caso del proyecto Río Blanco.<sup>3</sup> En un contexto de implementación de políticas neoliberales en el país, la Constitución de 1993, aprobada un año después del autogolpe de Alberto Fujimori, modificó el régimen de propiedad, eliminando la protección de las tierras comunales.

Con la Ley de Tierras (26505), aprobada en el 2004, se disponen los requisitos para que las comunidades puedan arrendar, transferir o vender sus tierras. Sin embargo, muchas de estas comunidades, así como comuneros, no cuentan aún con títulos de propiedad saneados, lo que representa una situación de inseguridad sobre la propiedad de la tierra.

El Estado en general, y el actual gobierno en particular, no consideran la situación de las comunidades campesinas y la propiedad de la tierra como una prioridad en su agenda política, y las iniciativas legislativas para completar y mejorar el marco normativo

---

\* Este artículo utiliza información del seguimiento realizado como parte del proyecto "Territorios, conflictos y desarrollo" de la Universidad de Manchester (en colaboración con CEPES) y apoyado por el Consejo de Investigación Económica y Social, Grant Number, RES-051-27-0191.

<sup>1</sup> Informe del Banco Mundial 2005 y Dorman 2006, citados en: Bebbington et all. *Minería y Desarrollo en el Perú, con especial referencia al Proyecto Río Blanco, Piura*. Peru Support Group Lima, 2007.

<sup>2</sup> Fernando Eguren, *Tendencias de transferencia y concentración de la propiedad de la tierra*. La Revista Agraria, CEPES. Lima, octubre de 2007.

<sup>3</sup> Existen 5,818 comunidades campesinas en el Perú, que poseen el 40% de la superficie agropecuaria del país (fuente: [www.allpa.org.pe](http://www.allpa.org.pe))

relacionado esperan al final de la fila. Por otro lado, tampoco existen políticas públicas dirigidas a viabilizar una estrategia nacional de desarrollo rural ni orientadas a lograr que el crecimiento de la minería se traduzca en opciones de desarrollo sostenibles.

Como dan cuenta investigaciones recientes, la población de los ámbitos donde se desarrolla la minería, no percibe que ésta implique una mejora en sus condiciones de vida y más bien genera preocupación e incertidumbre frente a los impactos ambientales. A ello se suma la actuación de las empresas que, en muchos casos, han incumplido acuerdos, han comprado terrenos de campesinos a precios muy bajos e incluso han actuado de forma prepotente, desconociendo los derechos de las poblaciones. Estos son algunos de los factores que explican el surgimiento de los conflictos sociales en el país. Como muestra el Informe de la Defensoría del Pueblo (setiembre 2007), de los 76 conflictos activos y latentes a nivel nacional, el 47% tienen causas socioambientales y se dan entre las empresas mineras y la población del entorno de su actividad.

Si se tiene en cuenta que la estrategia del gobierno actual se basa en un crecimiento generado en gran parte por las industrias extractivas, con mayor razón el Estado debería preocuparse por que existan mecanismos eficientes de regulación, monitoreo y control de la actividad minera, y procedimientos que aseguren el cumplimiento del marco normativo referente a los derechos de las comunidades sobre sus tierras. Sin embargo, lo sucedido en el caso del proyecto Río Blanco ha seguido el rumbo contrario: en su búsqueda por asegurar las inversiones mineras para mantener un crecimiento macroeconómico, el gobierno se parcializó y asumió un rol de defensa de los intereses privados sobre los intereses públicos.

## **La consulta vecinal y sus implicancias para el debate sobre desarrollo y minería en el Perú**

### ***El conflicto y la consulta vecinal***

Para comprender el caso del proyecto Río Blanco es importante mencionar que el departamento de Piura es una de las nuevas fronteras para la minería en el Perú; por ello, el debate sobre el proyecto implica una discusión más amplia sobre un potencial distrito minero en la región norte del país. El proyecto Río Blanco se ubica entre los 2.200 y 2.800 metros de altitud, cerca de la frontera con el Ecuador, en una zona de bosques de páramo considerada un ecosistema frágil y único por su enorme riqueza biológica, además de ser una zona de nacientes de agua. Este proyecto se asienta en tierras pertenecientes a dos comunidades campesinas, “Segunda y Cajas” y “Yanta”, que dada su extensión se superponen al ámbito de tres distritos<sup>4</sup>.

La presencia de la compañía minera Majaz en la zona del proyecto, data de los años 2003-2004, cuando empieza su fase de exploración. La empresa contaba únicamente con un permiso otorgado por los dirigentes, no así con la autorización de los dos tercios de los comuneros, como dispone la ley. En Asamblea Comunal, en enero de 2004, los comuneros de Yanta deciden expresar su rechazo a la realización de actividades mineras en sus tierras y notificaron su posición al Ministerio de Energía y Minas (MEM). Ante la falta de una respuesta oficial, los pobladores convocaron a una manifestación que fue repelida por la policía, donde falleció un campesino. Durante la primera mitad del 2005 se instaló una Mesa de Diálogo, pero el pedido de las comunidades para revisar el tema

---

<sup>4</sup> Distritos de El Carmen de la Frontera y Pacaipampa en la provincia de Huancabamba y de Ayabaca en la provincia del mismo nombre, departamento de Piura.

de la legalidad de la presencia minera en sus territorios comunales no fue considerado como un punto de agenda. La Mesa fracasa y el conflicto alcanza un punto crítico hacia julio del 2006, cuando cientos de campesinos se quedan esperando a la comisión negociadora del gobierno que nunca llegó al lugar pactado para la reunión. Se produce entonces una manifestación que fue reprimida por la DINOES, fuerza de la policía concebida para actuar en casos de terrorismo y narcotráfico, resultando muerto otro comunero. Hacia setiembre del 2006, se forma el Frente por el Desarrollo Sostenible de la Frontera Norte del Perú (FDSFNP), que agrupa a diversas organizaciones e instituciones del ámbito regional, incluyendo a representantes de las comunidades campesinas y a los alcaldes de los tres distritos involucrados en el ámbito del proyecto.

La Defensoría del Pueblo envió un informe al MEM (noviembre del 2006) dando cuenta de la situación ilegal de la minera Majaz, pero éste no respondió. En este contexto, los alcaldes de los tres distritos implicados, en coordinación con el FDSFNP y asesorados por redes de apoyo nacionales, deciden convocar a una consulta vecinal para el domingo 16 de setiembre del 2007.<sup>5</sup> En un acto voluntario, miles de campesinos recorrieron hasta más de ocho horas a pie desde sus centros poblados para llegar a los lugares de votación. Así, más del 60% de los electores hábiles tuvo la posibilidad de expresarse y el “No” a la minería se impuso con más del 93% de los votos.

### ***Rol del Estado y debate público***

El proceso de la consulta vecinal generó un debate público nacional que trascendió el tema de la consulta y el proyecto Río Blanco, y se extendió a las condiciones en que se está dando la expansión minera en el Perú. En este escenario, el gobierno asumió una postura confrontacional y actuó prácticamente como vocero de la empresa, que casi se mantuvo ausente del debate. Sus declaraciones no sólo expresaron una abierta defensa de la ejecución del proyecto, sino que también se acompañaron de calificativos peyorativos hacia la población campesina de la zona (“atrasados”, “primitivos”), así como de acusaciones a las organizaciones locales y nacionales que apoyaron la consulta, desatándose una guerra mediática contra las ONG ambientalistas y de derechos humanos. Así, mientras las comunidades ejercieron un derecho consagrado por la Constitución, el Ejecutivo intentó desvirtuar la consulta, acusándola de ilegal, por el hecho de no ser vinculante, y provocando confusión en la opinión pública. La victoria del No en la consulta, da cuenta de la desconfianza de la población en esta actividad y, por tanto, también es expresión de debilidades institucionales y estatales.

Poco antes, en el mes de agosto, el gobierno acordó una serie de iniciativas orientadas a favorecer al proyecto minero; una de ellas fue la firma de un convenio de estabilidad jurídica entre el Estado peruano y la empresa Majaz, que le otorga una serie de beneficios tributarios y legales; y, en setiembre, poco después de la consulta, el presidente García y el primer ministro presentaron al Congreso de la República un proyecto de ley que busca declarar de interés nacional la ejecución de 20 proyectos mineros entre los cuales está Río Blanco, una iniciativa forzada y contradictoria cuando se busca un espacio de diálogo sobre el caso Majaz. El proyecto de ley no propone medidas concretas, solo dispone que los sectores adecuen su “normativa sectorial” para “agilizar las inversiones” en todas sus fases. De ser aprobada esta iniciativa, habrá

---

<sup>5</sup> Es importante mencionar que este proceso tiene un precedente en el caso de Tambogrande, también en el departamento de Piura, donde luego de la consulta distrital en julio del 2002, la compañía minera Manhattan decidió retirarse de la zona.

mayor discrecionalidad, menos transparencia, y se generará mayor desconfianza en la población.

El Estado, en este caso el Ejecutivo, no ha tenido reparos en mostrar que es capaz de tomar medidas impositivas que no tengan otra razón que la de impulsar la inversión minera en el país sin importar las consecuencias. A estas medidas se suman otras que permiten completar el panorama: a fines de setiembre, el Consejo de Ministros discutió un proyecto de ley para recortar 209 mil hectáreas del Parque Nacional Bahuaja Sonene para la explotación de hidrocarburos, sin consultar a las instancias competentes ni a la población, y faltando al mandato constitucional de conservar las áreas naturales protegidas.

El comportamiento y las acciones del gobierno frente al caso de Majaz y la consulta vecinal, muestran su evidente interés por postergar un debate serio y democrático sobre las condiciones e implicancias de la expansión de la industria extractiva en el país. Desde que el gobierno faltó a su promesa de campaña y aceptó que las empresas mineras otorguen un “aporte económico voluntario” en lugar de renegociar los contratos y discutir un impuesto a las sobreganancias, dio muestras de su apuesta por un modelo basado en la renta de la industria extractiva. Y en esta apuesta ha dejado de lado su rol de garantizar que ésta no perjudique el desarrollo sostenible del país y viole los derechos de sus ciudadanos; y en este sentido, genera un clima que tampoco beneficia a aquellas empresas que intentan hacer las cosas bien.

La consulta vecinal polarizó el debate público sobre la minería e hizo más visible una serie de temas pendientes por resolver; uno muy importante es la falta de una autoridad autónoma ambiental, que permita cerrar el capítulo de un MEM con un claro conflicto de intereses: promover la inversión minera y de hidrocarburos y, al mismo tiempo, evaluar los estudios de impacto ambiental y determinar la factibilidad de las inversiones. En este escenario, donde hay una tendencia hacia la “privatización del interés público” y no se cuenta con un plan de ordenamiento territorial ni con una visión de largo plazo en la orientación de las políticas públicas, resulta cada vez más evidente la urgencia de tratar éste y otros temas de fondo relacionados con la minería en el Perú. De lo contrario, se seguirán generando conflictos en el país y será cada vez más difícil comprender (y sustentar) que la minería genera desarrollo.