

Gina Alvarado Merino\*

## **POLÍTICAS NEOLIBERALES EN EL MANEJO DE LOS RECURSOS NATURALES EN PERÚ: EL CASO DEL CONFLICTO AGROMINERO DE TAMBOGRANDE**

### **INTRODUCCIÓN**

Perú es un país con una larga historia de explotación minera que data de tiempos prehispánicos. Sin embargo, a partir de la colonización española de nuestros territorios, la minería adquirió un papel distinto que ha marcado la relación entre los países en vías de desarrollo con los industrializados.

Esta historia, especialmente desde la época republicana, está teñida de muchos cambios y variaciones, que van de la constitución de enclaves y las posteriores nacionalizaciones de empresas mineras, hasta llegar a la situación actual, en la que se mantiene un patrón de extracción de productos primarios por empresas transnacionales asociadas a grandes capitales nacionales, y un gran impulso e interés de los gobiernos latinoamericanos por promover esta actividad. Esto último configura dos tipos de relaciones entre los diferentes actores involucrados; por un lado, relaciones armónicas y de convivencia entre el Estado y las empresas mineras transnacionales; y por otro, relaciones conflictivas entre los primeros y los trabajadores y/o pobladores de zonas en explotación.

\* Socióloga por la Universidad Nacional Federico Villarreal, Perú. Magíster en Sociología por la Universidad Católica del Perú. Investigadora del Centro de Investigación y Promoción del Campesinado, Perú.

Es en este contexto que se enmarca la investigación que presentamos. En la actualidad, el gobierno peruano, en su interés por promover la actividad minera y las inversiones de grandes capitales transnacionales para financiar su caja fiscal, compite a su vez con otros países latinoamericanos por conseguir estos inversionistas. Todo ello a costa del relajamiento de sus reglamentos de control ambiental, de la posible pérdida de zonas adecuadas para otro tipo de actividades así como de los daños ya ocurridos al medio ambiente y a la población de zonas aledañas a las explotaciones mineras.

El sistema de toma de decisiones centralista, la casi nula intervención del Estado en la mediación de los conflictos generados alrededor de estas actividades, así como el paquete de medidas de corte neoliberal aplicado en los años noventa, han creado un ambiente que promueve la persistencia de conflictos de difícil resolución entre pobladores, trabajadores y empresas mineras. Así, estas medidas colaboran para generar un clima para la promoción de inversiones y el mantenimiento de las relaciones Estado-compañías mineras que les permiten conseguir sus objetivos macroeconómicos y mantener sus gastos fiscales en un ambiente de debilidad y segmentación de la sociedad civil.

El propósito de esta investigación es estudiar un caso de conflicto previo al establecimiento de una compañía minera en el distrito de Tambogrande, departamento de Piura, en Perú. Se trata de una zona conocida por ser principalmente agrícola, rodeada de valles productores de frutales para la exportación así como de bosques y caracterizada a su vez por su frágil ecosistema.

El estudio del conflicto y de las políticas públicas del gobierno peruano nos servirá para ilustrar cuál es la implicancia en un caso específico de la actuación del Estado ante determinados conflictos, así como de la promoción de las inversiones intensivas de capital financiero típica de las medidas de corte neoliberal en Latinoamérica. Esta problemática engloba muchos aspectos entre los cuales destacamos los temas legales, ambientales, de participación ciudadana y de modelos de desarrollo.

La primera parte del presente informe consta de un breve recuento de la historia minera en Perú, que procura mostrar continuidades y rupturas en las relaciones entre el Estado y las compañías mineras así como la naturaleza de dicha explotación en el país. Además, se incluye un examen de la legislación de promoción minera y agrícola para mostrar el vacío y las aparentes inconsistencias dadas entre las políticas de los sectores mencionados. En la segunda parte se presentan las particularidades de la zona de estudio, la narración del conflicto y una caracterización de los principales actores involucrados. Finalmente, en

el tercer apartado se presentan algunos cuestionamientos a la actuación del Estado y las reflexiones que el caso suscita.

Es importante señalar que la publicación de este artículo se realiza tres años después de haber sido escrito. Actualmente, el conflicto en Tambogrande se ha convertido en un caso especial, dado que se produjo en un contexto de preexplotación minera. Las hipótesis respecto al término del conflicto abarcan varios campos, algunos vigentes para otros. Piura sigue enfrentando estos problemas, ya que si bien Tambogrande no es un eje de conflicto, dicha situación se ha desplazado ahora hacia la sierra, a la provincia de Ayabaca, alrededor de la explotación de las minas de Majaz. La continuación del conflicto en la región y en varias regiones del país hace que las reflexiones contenidas en esta investigación estén aún vigentes, más allá del contexto específico de Tambogrande.

El borrador final de este trabajo contó con comentarios de Bruno Revesz –alrededor del análisis político– y de Carlos Contreras Carranza –sobre la necesidad de situar el conflicto y leerlo con una ubicación contextual en la historia peruana–, a quienes les agradezco la atención prestada en el momento y sus comentarios respecto de la necesidad de darle una mirada más de proceso al problema motivo del estudio. La versión final intenta recoger los comentarios recibidos, aunque el resultado es de mi completa responsabilidad.

## **LA MINERÍA EN PERÚ: UN BREVE RECUENTO MINERÍA Y DESARROLLO**

El Perú ha sido y es un país eminentemente minero. Los ingresos provenientes de las exportaciones de minerales han representado entre el 40 y 50% del ingreso total por las exportaciones. En el año 2000 la exportación de minerales generó US\$ 3.200 millones (47,5% del ingreso por exportaciones). En esta década se esperan inversiones por US\$ 10 mil millones. Solamente Antamina elevará los ingresos anuales en US\$ 800 millones. El Perú es un país que incluso en el nivel de minerales es diverso, lo cual le da ciertas ventajas en cuanto a la fluctuación de precios internacionales (Pulgar Vidal, 2002).

La minería en Perú históricamente ha sido considerada como la actividad motor del desarrollo de nuestra economía. Su historia se remonta a tiempos prehispánicos. Sin embargo, desde el inicio de la colonia, se inicia un proceso en el cual el mercado internacional comienza a ordenar el desarrollo de esta actividad. Durante ese período se produjeron distintas etapas de desarrollo de la actividad minera, con picos entre los años 1580 y 1650 y una fuerte caída en las primeras décadas del siglo XVIII.

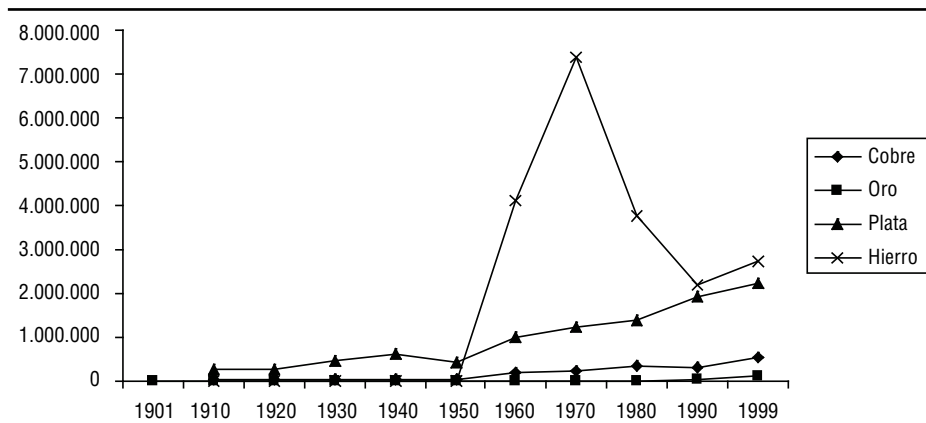
Esta caída de la producción minera afecta sobremanera a la economía y algunos autores la consideran la causa de una fase de crisis general del sistema económico colonial peruano (Assadourian et al., 1980).

La producción minera durante el siglo XIX se destinaba no sólo a los mercados foráneos sino también al mercado interno con “poderosos efectos dentro de la economía local” (Contreras Carranza, 1994). Esta actividad permitió el mantenimiento de la acuñación monetaria y la importación de algunos bienes. Su circulación en el mercado interno posibilitó también el mantenimiento de la mercantilización de la economía.

Para los inicios del siglo XX, la minería peruana se vio fuertemente influenciada por la llegada de capitales norteamericanos, presentando un nuevo auge y una producción destinada casi enteramente al mercado externo.

La explotación de minerales metálicos como el cobre, la plata, el hierro y el oro ha sido muy importante en nuestro PBI y fue en aumento desde el siglo pasado a medida que las inversiones se hacían mayores y la demanda internacional se incrementaba. Por ejemplo, el rol del cobre en la industrialización a principios del siglo XX implicó la llegada de las inversiones norteamericanas a parte de la sierra central para su explotación, con empresas como Cerro de Pasco Mining Co., que se establece en Perú en 1902 y marca el inicio de la minería peruana contemporánea. A fines de la década del cincuenta, el hierro comienza a aparecer en las estadísticas con el establecimiento de Marcona Corporation (creada en 1953) y las grandes inversiones de dicha compañía en el país.

**Gráfico 1**  
Perú. Producción minera 1910-1999



Fuente: Elaboración propia sobre datos del Ministerio de Energía y Minas del Perú.

La minería desde el siglo pasado ha sido considerada un motor de desarrollo económico de muchas regiones. Algunos lugares con patrones de población disperso y carencia total de vías de comunicación y servicios se convirtieron en centros urbanos debido al interés por explotar algunos minerales metálicos y no metálicos. Tales fueron los casos de Cerro de Pasco o de Marcona (en cuanto a minerales metálicos) y de Talara (en minerales no metálicos como el petróleo). A su vez, este dinamismo implicó el desarrollo de mercados y ferias y por ende de otras actividades económicas como servicios y comercio (Caballero, 1981).

Por otro lado, las necesidades de movilización de recursos implicaron a su vez la construcción de vías de comunicación en lugares antes inaccesibles. Sin embargo, a pesar de este dinamismo económico, las relaciones entre las empresas mineras, el Estado y los trabajadores y/o pobladores de zonas aledañas o antes agrícolas y ganaderas no han sido históricamente cordiales. Estas se han caracterizado por la falta de respeto a los derechos de las comunidades sobre sus tierras, la sobreexplotación de la mano de obra e innumerales conflictos sobre propiedad, condiciones de trabajo y últimamente contaminación. Una constante en estas situaciones ha sido el apoyo que las compañías mineras tuvieron por parte de los sucesivos gobiernos, siempre caracterizando los reclamos de los trabajadores y/o comuneros como subversivos, revueltas sin sentido o animadas por cuestiones políticas en lugar de reconocer la naturaleza real de tales conflictos (Kruijt y Vellinga, 1983).

Algunos autores como Elizabeth Dore (1986) consideran que los factores externos no son tan importantes para el desarrollo de la industria minera nacional como lo son los factores internos de sus procesos de producción. No obstante, la movilización de recursos de empresas transnacionales, que ha generado un desarrollo y dinamismo de la industria minera en el país, en realidad podría explicarse tanto por las necesidades del mercado internacional y factores externos a los países latinoamericanos como por las mismas condiciones internas que estos países ofrecen y que pueden estudiarse a través de la legislación, las políticas públicas (o el accionar del Estado) y otros factores como el precio de la mano de obra y los costos de producción en general.

Las condiciones internas varían en los diferentes países respecto del nivel de competencia de determinados productos. Sin embargo, en el ámbito general, no sólo en el caso de Perú, favorecen a la competencia legislaciones relajadas respecto del control ambiental, bajos costos de mano de obra, así como la desregulación en cuestiones de políticas laborales y mercados de tierras, entre otros

factores. Un aspecto interesante en ese sentido queda ilustrado con la evolución de la normatividad respecto a la minería, que tuvo un avance lento en contraposición al desarrollo de la inversión minera. No obstante, los avances institucionales al respecto fueron influenciados por las necesidades de un marco legal que permitiera una mayor competitividad para los mineros. Hasta 1900, año en el que se estableció el Primer Código de Minería, se utilizaba la legislación minera colonial. El segundo código aparece en 1950, como señala Elizabeth Dore (1986), con el propósito de facilitar la introducción y expansión de la minería de tajo abierto en Perú, y fue proyectado por una comisión de representantes de firmas nacionales y extranjeras del sector. La Primera Ley General de Minería se sanciona en 1971. A partir de 1980 comienza un nuevo ciclo en la legislación, ya que aumenta la preocupación por normar dicha actividad, como veremos posteriormente.

Relacionado con esto último, el interés del Estado peruano en promover inversiones se basa principalmente en el aumento del PBI que estas inversiones generan, lo que constituye un argumento muy fuerte en economías como la nuestra, que se basan en la explotación de recursos naturales. Sin embargo, el PBI como indicador sobreestima la capacidad de generar ingresos en el largo plazo, no toma en cuenta la importancia de los recursos naturales ni los costos sobre estos y sobre el medio ambiente en general. Por lo tanto, la utilización del PBI como exclusivo indicador termina conduciendo al diseño de políticas que promueven actividades con alto riesgo para el ecosistema y que se caracterizan por la rápida depredación de recursos (Pasco-Font et al., 1996).

Esta característica no puede ser atribuible solamente a los modelos influidos por la ideología neoliberal característicos de las últimas décadas en Latinoamérica, ya que ha estado presente a lo largo de nuestra historia. No obstante, la desregulación, tanto en cuestiones laborales como en la liberalización del mercado de tierras, formó parte principal del conjunto de políticas aplicadas por las medidas de ajuste en el país durante la década pasada y se mantiene en la actualidad, con el objetivo explícito de facilitar la inversión extranjera.

Hoy los principales minerales que se extraen en Perú son la plata, el hierro y el oro, además de algunos otros como el zinc, plomo, cobre o bismuto. Los niveles de explotación de estos productos sitúan a Perú entre los primeros lugares en Latinoamérica así como en el mundo.

**Cuadro 1**  
Posición internacional de los productos peruanos

| <b>Metal</b> | <b>En el mundo</b> | <b>En Latinoamérica</b> |
|--------------|--------------------|-------------------------|
| Bismuto      | segundo            | primero                 |
| Plata        | segundo            | segundo                 |
| Estaño       | segundo            | primero                 |
| Plomo        | cuarto             | primero                 |
| Cobre        | sexto              | segundo                 |
| Oro          | octavo             | primero                 |

Fuente: Elaboración propia sobre datos del Plan Referencial de Minería 2000-2009.

La historia de la gran explotación minera en el país nos muestra que esta actividad ha estado ligada a empresas extranjeras, a excepción de la década del setenta (1968-1975) en la que, bajo el gobierno militar, se nacionalizó una serie de empresas, entre ellas las mineras metálicas y no metálicas que pertenecían a extranjeros.

Aunque el proceso de nacionalización se desaceleró luego de la caída de Velazco y se detuvo pasado el gobierno militar, es con el gobierno de Alberto Fujimori, en la década del noventa, que se inicia un proceso fuerte de privatización de empresas estatales en el marco de los paquetes de reformas estructurales adoptadas por los gobiernos latinoamericanos. Parte de las empresas privatizadas por la Comisión de Privatización (COPRI) fueron compañías mineras.

La constante principal encontrada al efectuar la revisión de la inversión minera en el país nos revela una relación armónica entre el Estado y las empresas extranjeras, que sólo se rompe por un corto período entre fines de los años sesenta y principios de los setenta, pero que se restablece pasado el gobierno militar. Desde mediados del siglo pasado, fueron empresas con grandes capitales extranjeros las que tuvieron el papel de desarrollar la minería en Perú. Ello con el apoyo de los diferentes gobiernos de turno que consideraban esta actividad como el principal motor de desarrollo del país, así como de algunos grupos dedicados a la mediana minería que se asociaron a algunas de las empresas extranjeras (Samame, 1983; Robinson, 1983).

### **UNA REFLEXIÓN SOBRE EL MARCO LEGAL: MINERÍA, AGRICULTURA Y ASUNTOS AMBIENTALES**

Como se ha mencionado anteriormente, la importancia de la minería peruana no sólo se establece en relación con la economía nacional, sino que también satisface una considerable porción de la demanda

mundial. La empresa minera Yanacocha SRL (del grupo Newmont Mining-Buenaventura) explota en el país la segunda mina de oro más grande del mundo y la 33° más grande es explotada por la Minera Pierina (de Barrick Gold), también en Perú. No obstante, todo este desarrollo ocurre debido a la existencia de yacimientos importantes pero también a las ventajas que el gobierno peruano ha ofrecido a la inversión externa, según a la fuerte presión derivada de la competencia por atraer tales capitales. Esto último nos lleva al examen de las condiciones que el Estado peruano ha venido creando como mecanismo de atracción de la inversión.

Las relaciones entre los actores principales –por un lado, el Estado y las compañías mineras y, por otro, los trabajadores, comunidades y agricultores– se han caracterizado por el conflicto. Estos últimos años, sin embargo, ello se ha generalizado y se volvió notorio en la medida en que las privatizaciones de empresas antes estatales, como las mineras metálicas, tomaron fuerza con el paquete de ajuste estructural llevado a cabo en el país desde inicios de los noventa.

Como ya se ha señalado en la sección anterior, son diversos los mecanismos utilizados por el Estado para la promoción minera. Debido al tema de esta investigación, nos limitaremos a observar el marco legal referido a la promoción minera en contraposición con el de promoción agrícola y ambiental, mas no los aspectos referidos a costos de manos de obra u otros.

Por ley, el Estado peruano es el encargado de la promoción de las actividades agrícolas y mineras, debido a que se asume que son las principales en el país. No obstante, se ha podido observar que existen varias incongruencias respecto de la promoción de la actividad agrícola y minera que, se presume, tienen conexión con la ausencia de discusión y decisión sobre un modelo de desarrollo sostenible para el país, que a su vez necesitaría de un marco legal adecuado a las prioridades que la elección de un modelo implica.

La legislación, por un lado, dice favorecer y priorizar el desarrollo del sector agrario con leyes como la N° 27360 (título 1, artículo 1°), en la que se declaran de interés prioritario la inversión y el desarrollo del sector agrario, o el artículo 88 de la Constitución Política del Perú, en el que se obliga al Estado a apoyar preferentemente el desarrollo agrario y se garantiza el derecho de propiedad sobre la tierra, en forma privada o comunal o en cualquier otra forma asociativa. Como soporte a esta norma, existe el Decreto Legislativo N° 653 (Ley de Promoción de las Inversiones en el Sector Agrario), en el cual se establece que el desarrollo integral del sector agrario es prioritario y corresponde al Estado promover el eficiente uso de las tierras y las aguas (artículo 1°); el Es-



tado garantiza la propiedad privada de la tierra, así como su dominio y conducción (artículos 4º y 5º)<sup>1</sup>.

Por otro lado, tenemos una legislación minera que promueve dicha actividad como principal y la considera como de necesidad pública. Bajo esta legislación, la explotación de algunos sitios que son agrícolas o proveen de agua para la agricultura o consumo humano a poblaciones aledañas puede ser declarada de necesidad pública. Por ejemplo, actualmente se está llevando a cabo una campaña para evitar la explotación minera del cerro Quillish en Cajamarca, lugar de interés para la Minera Yanacocha. Sin considerar las leyes de promoción agrícola ni las de protección ambiental, existen decretos municipales para la protección de dichas áreas. En general, cuando se declara la explotación minera como de necesidad pública, se está utilizando un mecanismo para conseguir legalizar la explotación de tales zonas.

Un punto de encuentro y solución del problema podría ser la legislación ambiental, en la cual se intentan crear mecanismos de control y organismos que se encarguen de dichas funciones. Sin embargo, se observa una serie de problemas en torno a la dispersión de funciones que dificulta la aplicación de mecanismos de control ambiental. El Ministerio de Turismo, Industria y Comercio Internacional, en su Dirección de Asuntos Ambientales, tiene un órgano encargado de velar por el desarrollo de actividades sin perjuicio del medio ambiente en su labor de fiscalización. No obstante, las labores de identificación de zonas de protección ambiental recaen sobre un Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SINANPE) que, según el título V de la Ley sobre la Conservación y Aprovechamiento Sostenible de la Diversidad Biológica (Nº 26839), debe funcionar teniendo como base un proceso de concertación y descentralización que recién ha comenzado (las leyes marco del proceso se aprobaron a fines de 2002).

Las leyes además establecen que el Estado es el responsable de conservar la diversidad de los ecosistemas, mantener los procesos ecológicos existentes y fomentar el desarrollo económico del país sobre la base de la utilización sostenible de los componentes de la diversidad

---

<sup>1</sup> Algunas de las referencias a estas leyes las encontramos en el Proyecto de Ley Nº 1591, presentado durante el período de gobierno 2000-2001 el 26 de marzo de 2001, por el entonces congresista de la bancada de Perú Posible Luis Pella. Este proyecto tuvo seguimiento y propuso una ley que buscaba que se declarara la exclusividad de uso y la intangibilidad de las tierras agrícolas y los centros poblados de los valles de Tambogrande y San Lorenzo formados por el río Piura en el departamento de Piura. Su desarrollo abarcó diferentes fechas: 26 de marzo de 2001, a comisión Energía, Minas y Pesquería y a comisión Agraria; 29 de marzo de 2001, en comisión Energía, Minas y Pesquería y en comisión Agraria; 18 de abril de 2001, fue rechazado de plano en la comisión Energía, Minas y Pesquería.

biológica. Para ello, debe existir una identificación de las zonas sensibles para su protección. Sin embargo, los registros de reconocimiento de zonas de protección son muy limitados e incompletos, debido a la carencia de recursos de las entidades encargadas de tal tarea.

Los esfuerzos por realizar estudios para la zonificación económica ecológica al interior del país han sido aislados y estos se llevaron a cabo principalmente en la selva, en departamentos como Loreto y Madre de Dios. En el caso de la costa, no se han registrado trabajos de este tipo, aunque algunos intentos por iniciar estudios de zonificación fueron encabezados por organismos no gubernamentales como, por ejemplo, el Centro de Investigación y Promoción del Campesinado (CIPCA) para el ordenamiento territorial del departamento de Piura.

Las discusiones sobre planificación del desarrollo rural y promoción de actividades agrícolas y no agrícolas deben tener como componente el control ambiental. En la literatura al respecto, especialmente la de desarrollo agrícola (ver CEPAL/PNUMA, 1985), se menciona el hecho de que durante largo tiempo se ha procurado introducir el componente ambiental en las políticas de desarrollo en América Latina, y que uno de los principales problemas para ello fue la falta de diagnósticos (factor que mencionábamos en el párrafo anterior). Otro punto importante consiste en la carencia de objetivos a largo plazo y de indicadores específicos de lo que se considera aceptable en términos de medio ambiente y contaminación, tal como podemos comprobar al revisar la legislación al respecto.

Gran parte de la discusión reciente sobre la conservación del medio ambiente en la región ha tenido que ver con el posible daño que la minería podría ocasionar en los valles y la relación entre el desarrollo sostenible y las actividades productivas, preocupación que resulta legítima en el contexto actual. Existe una casuística respecto a las violaciones de la legislación ambiental y casos de contaminación irresueltos, tales como el de Choropampa, en Cajamarca, por la Minera Yanacocha o la Oroya por la compañía Doe Run, entre otros.

En este ámbito, en el país se ha intentado durante un largo plazo establecer un sistema nacional de gestión ambiental cuya implementación tiene como componente principal un proceso de descentralización (Glave, 1999: 415). Dicho sistema tendría, de parte del gobierno, un organismo como eje, el Consejo Nacional del Ambiente (CONAM), que ha mostrado cierto dinamismo en algunos casos dependiendo del accionar de los otros actores involucrados. Frente al recientemente retomado proceso de descentralización, cabría esperar los resultados en torno a las interrelaciones entre los nuevos gobiernos regionales (en cuya estructura se establece una gerencia de recursos naturales y otra de planificación) y los organismos sectoriales.

La legislación ambiental es relativamente nueva en el ámbito de Latinoamérica, ya que generalmente ha atendido los temas de manejo de recursos ambientales. Sin embargo, la atención a problemas de contaminación es aún más reciente (Huber et al., 1998: 67). Al respecto, hemos encontrado que desde 1982 comenzaron a desarrollarse mecanismos que tomaran en cuenta los problemas de perjuicio al medio ambiente, con la Ley N° 23407 (Ley General de Industrias) como una de las primeras en el ámbito de control. No obstante, una de las dificultades fundamentales es la inexistencia de autoridades específicas o de mecanismos financieros exactos que hagan efectiva su aplicación.

Por otro lado está el problema de los mecanismos de control, que finalmente tienen costos elevados, y de la carencia de coordinación en las responsabilidades de manejo ambiental. Estos factores implican una baja efectividad y un alto costo de la aplicación de mecanismos de control y penalidades al respecto, ya que el marco actual de políticas de control ambiental se caracteriza por ser ineficiente y costoso (Eskeland y Jiménez, 1998: 195). Producto de ello son los elevados niveles de contaminación de muchas zonas costeras y de zonas con asientos mineros.

### **EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN: LÍMITES Y POSIBILIDADES PARA EL MANEJO AMBIENTAL Y LA PLANIFICACIÓN**

La centralización en la toma de decisiones y manejos presupuestarios tiene también relación con las posibilidades de empleo adecuado de mecanismos de control ambiental por parte de las autoridades y la población local. Obviamente, la desregulación característica de los procesos de cambio de modelo en Latinoamérica tiene un resultado negativo en relación con las posibilidades de control de la contaminación. Estudios sobre regulación y control de la contaminación comprueban que “la desregulación frecuentemente relaja las regulaciones necesarias para que operen los instrumentos de mercado, y las reformas del sector público pueden limitar el grado de fortalecimiento institucional requerido para que los instrumentos de mercado operen efectivamente” (Huber et al., 1998: 5).

En 2000, el proceso de descentralización surge como una necesidad frente al centralismo de las últimas décadas. En el país se observaban frecuentemente problemas relacionados con la superposición de atribuciones y funciones entre sectores de gobierno, un tratamiento completamente homogéneo a las diferentes municipalidades, sin considerar la heterogeneidad y las distintas características y necesidades de una municipalidad rural y una urbana, o de las municipalidades según fueran su población o extensión. Por otro lado, en lo económico, los gobiernos regionales y locales han sobrevivido contando con transferencias mínimas manejadas por una caja fiscal única y sin criterios

claros de distribución, lo cual generaba una negociación de los presupuestos en función de cercanías o distancias, influencias políticas y capacidad de presión<sup>2</sup>.

Lo anterior explica la debilidad en la negociación de los gobiernos regionales y locales (provincial y distrital) de entonces, situación que debería cambiar con los avances del actual proceso de descentralización, las funciones ahora otorgadas a los gobiernos regionales y el aumento en los ingresos de los mismos. Más allá de eso, Perú se ha caracterizado por tener una elite constituida por una clase más rentista que empresarial, una debilidad institucional muy fuerte, centralismo en cuanto a la toma de decisiones y carencia de un modelo de desarrollo que contemple la redistribución de los beneficios económicos. Todo esto constituye un escenario en el cual los efectos del ajuste estructural, mezcla de neoliberalismo con autoritarismo de Estado, agudizaron estos mismos problemas, a pesar del logro de una estabilidad económica momentánea, ya que no es posible aún afirmar que se haya conseguido fundar bases sólidas económicas e institucionales para un crecimiento estable (Gonzáles de Olarte, 1998).

La estructura del Estado peruano y la toma de decisiones respecto a políticas públicas deberían tener un respaldo en la legislación existente. Sin embargo, tal base institucional presenta a su vez una serie de contradicciones que se hacen notorias cuando se deben tomar decisiones como la que involucra al conflicto referente a conceder una zona agrícola para una intervención minera. Esta discusión, a su vez, evoca problemas siempre vigentes en nuestra sociedad, como el del desarrollo rural y la falta de involucramiento de la sociedad civil en la discusión y toma de decisiones al respecto.

En este sentido, una discusión que debería estar en agenda se refiere a la definición de la cosa pública y la toma de decisiones sobre tales asuntos públicos. El tema cobra importancia y complejidad en la medida en que no existe una relación positiva entre los intereses locales, regionales y del gobierno central. La definición de todo lo que puede ser considerado de interés público hasta la actualidad se basa en una imposición autoritaria del gobierno central y el Ministerio de Economía y Finanzas.

---

2 A fines de 2001, los alcaldes provinciales de Piura se manifestaron solicitando una audiencia con el presidente de la República para tratar temas que ellos consideraban clave, como el canon petrolero, el canon pesquero, los caminos rurales y la culminación de obras de irrigación, así como el tema de la transparencia respecto a la negociación sobre el futuro de Tambogrande. Según el mismo pronunciamiento, dichos temas han sido decididos de manera centralista y con consecuencias negativas para Piura. Bajo este esquema, las contradicciones existentes entre la promoción de la actividad minera y agrícola toman mayor fuerza. Ello puede observarse en el pronunciamiento del 25 de septiembre de 2001, firmado por los alcaldes de las ocho provincias piuranas.

El problema que esta concepción de definición de los intereses públicos trae involucra una serie de factores como la participación ciudadana en la toma de decisiones y el reconocimiento de la heterogeneidad que está detrás de lo que se considera lo público y el público. ¿Qué es lo público? ¿A quiénes concierne aquello de interés público? ¿Cómo varía la percepción de los actores respecto de la cosa pública? Estas preguntas no parecieran estar consideradas dentro de la toma de decisiones. Actualmente, sin embargo, deberían ser retomadas para las discusiones sobre reforma del Estado y descentralización.

Las leyes dictadas en el proceso actual de descentralización otorgan competencias exclusivas a los gobiernos regionales y locales. Hasta 2002, el marco normativo de la descentralización está dado por los siguientes instrumentos:

- Ley 27683 - Ley de Elecciones Regionales (15 de marzo de 2002).
- Ley 27783 - Ley de Bases de la Descentralización (20 de julio de 2002).
- Ley 27795 - Ley de Demarcación y Organización Territorial (23 de julio de 2002).
- Ley 27867 - Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (8 de noviembre de 2002).
- Ley de Orgánica de Municipalidades.

Dentro de estas leyes, poco se habla acerca del tema del manejo ambiental, con excepción de aquellas en las que se norman las competencias de los gobiernos regionales, provinciales y distritales referidas a las posibilidades de llevar a cabo procesos de planificación. Este marco legal presenta una serie de posibilidades, pero a la vez también limitaciones para llevar a cabo un proceso de planificación que tome en cuenta los componentes ambientales.

Entre las posibilidades, se encuentra el hecho de que la planificación del uso del territorio es una competencia regional, pero también provincial. Esto implica, en cierta forma, la necesidad de concertar entre la provincia y la región con fines de ordenamiento territorial. Además, está planteada la necesidad de llevar a cabo la elaboración de planes de acondicionamiento, planes urbanos y diagnósticos territoriales, dejando un espacio a la iniciativa regional para la planificación.

Las limitaciones estarían dadas por la existencia de dos órganos separados en el gobierno regional, que a la vez deben coordinar con entes distintos del Ejecutivo para la planificación. Nos referimos a la gerencia de planificación y la de recursos naturales, que también deben

coordinar con el Ministerio de Economía y Finanzas y la Presidencia del Consejo de Ministros, respectivamente.

Mientras que se esperaba una visión de conjunto, holística y de tratamiento integral de los diferentes subsistemas de un territorio, la ley en torno al tema de descentralización reafirma el tratamiento de los temas de desarrollo y de manejo de recursos naturales en forma separada, otorgándole un peso sustantivo a la labor de demarcación, mas no a la de ordenamiento que le brinda sustento.

Debido a la permanencia de mecanismos centralistas de toma de decisiones, explicados por la gradualidad del proceso de descentralización, es importante señalar que dependerá de la permeabilidad de las instituciones de mayores niveles de decisión recoger las iniciativas locales y regionales que no han sido consideradas en el marco legal del proceso. El papel del Consejo Nacional de Descentralización es clave, al tender una posibilidad de puente entre el nivel central y las regiones. Dada su desactivación en 2007, debería existir de allí en más un mecanismo que permitiera la coordinación de las instancias regionales con el gobierno central y entre ellas. A su vez, es necesario recalcar la importancia de las iniciativas legislativas así como el rol central de las regiones para promover los intentos de planificación y manejo de recursos. La articulación de las instancias de gobierno con las organizaciones de la sociedad civil de carácter nacional y regional es necesaria para lograr apoyo y soporte a las iniciativas.

Nuevamente nos encontramos ante una situación que plantea ambigüedades en torno a la toma de decisiones. El desorden aparente no hace más que confirmar que las decisiones no se tomarán a los niveles que la ley señala, sino a través de los órganos del gobierno central, en este caso el Ministerio de Economía y Finanzas en coordinación con la Presidencia del Consejo de Ministros. Se trata de una nueva página en el proceso, cuyos resultados recién podrán ser observados una vez que el proceso madure.

### **¿QUÉ OCURRE CON TAMBOGRANDE?: LOS ORÍGENES DEL PROBLEMA**

Durante estos últimos años, los conflictos entre las empresas mineras y las poblaciones aledañas han cobrado mayor vigencia. En esta sección se presentarán las características generales del distrito de Tambogrande, así como los antecedentes de la cuestión. Es necesario aclarar en este punto que el caso presenta una situación muy particular, de preestablecimiento de una compañía minera en la zona, mientras que generalmente los conflictos con poblaciones han surgido como producto de acusaciones sobre contaminación y adquisición de nuevas tierras para la explotación en zonas donde ya estaban establecidas las compañías mineras.

## TAMBOGRANDE

El distrito de Tambogrande se ubica en la Costa de Piura y comprende una superficie de 1.442,81 kilómetros cuadrados. El distrito está conformado por 115 centros poblados y es un pueblo rodeado por valles, con una población de alrededor de 70 mil habitantes dedicados principalmente a la agricultura. El valle de San Lorenzo cuenta con una serie de ventajas comparativas para el desarrollo agrícola frente a otros valles en el país. Una de estas ventajas la constituye el acceso permanente al agua que, debido a las obras de irrigación que aún funcionan en la zona, ha contribuido a que este sea uno de los valles con mayor producción de frutales del país. Por otro lado, su ubicación cercana a la ciudad de Piura y al puerto de Paita implica facilidades de acceso a Tambogrande.

A su vez, el pueblo de Tambogrande alberga en el subsuelo un gran yacimiento de recursos polimetálicos, entre los que se encuentran oro, zinc y otros. Tan sólo la fase de exploración de los recursos mineros hace necesario reubicar a la mitad del pueblo y excavar en un porcentaje del terreno cultivable de la zona. Los siguientes pasos dependerían de los resultados de la exploración. Sin embargo, es de conocimiento público la existencia de otros yacimientos en toda la zona de Tambogrande y valles aledaños.

Históricamente, la costa norte del país ha sufrido problemas de manejo y acceso al recurso hídrico, que en parte fueron tratados con grandes obras de irrigación. Una de estas, y quizá la más importante en la zona norte, fue la de la derivación de las aguas del Río Quiroz. Dicha obra se inició en 1948, financiada por el Banco Mundial, y sus objetivos fueron darle agua al Bajo Piura y crear una zona agrícola con un proyecto integral de desarrollo para productores en las partes altas de los valles del Río Piura y Chira (Cruzado, 2000). Las obras hechas en los años cincuenta continúan funcionando, irrigando el valle, lo que hace de San Lorenzo una zona privilegiada frente a la escasez de agua en la mayoría de la región y el país.

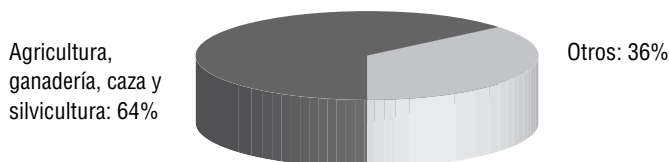
La irrigación del valle de San Lorenzo dio origen además a la colonización del mismo nombre; las tierras de la colonización, como señala Chávez (2001), fueron parceladas en lotes de 6 a 8 has y vendidas a los colonos, quienes se asentaron poco a poco en el valle de acuerdo al modelo de desarrollo planeado para la zona, que se consideró sería un modelo para proyectos de desarrollo rural. Además de los asentamientos de pobladores agricultores, se llevaron a cabo programas de atención de salud y proyectos educativos.

La inversión del Estado en dicho valle y su colonización, así como el esfuerzo de sus pobladores organizados, dieron como fruto lo que es el actual valle y los pueblos de Tambogrande y Cruceta, entre otros. El valle de San Lorenzo abarca casi el 50% de la producción de frutales

en Piura. Este dato encuentra correspondencia con la ocupación de la mayoría de la población tambograndina que, según el censo de 1993, se dedica predominantemente a la agricultura, con casi dos tercios de la población ubicados en esta rama.

**Gráfico 2**

Tambogrande. Actividades económicas PEA de seis años o más

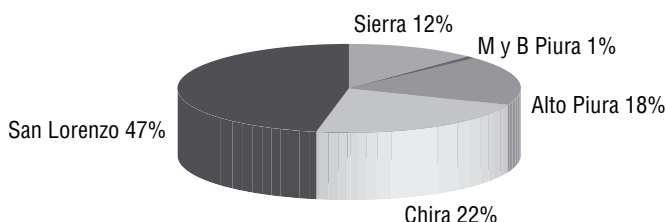


Fuente: Elaborado por CIPCA según datos del Censo Nacional 1993.

Aunque la cartera de cultivos del valle es diversa, los que han alcanzado mayor producción son en su mayoría frutales, de los cuales los más importantes son el limón y el mango. La superficie dedicada al cultivo de frutales del valle de San Lorenzo representa casi la mitad de la destinada a este tipo de cultivos en Piura, como podemos observar en el Gráfico 3.

**Gráfico 3**

Piura. Cultivo de frutales por valle, 1999



Fuente: Elaborado por CIPCA según datos de Ministerio de Agricultura-OIA.

La superficie destinada a los frutales, en especial limón y mango, concuerda con altos porcentajes en la producción no sólo en el ámbito de la región sino también en el nacional. La participación de Piura en la superficie cultivada nacional ha oscilado en el período 1996-1999 entre el 50 y 60%. Por el lado de la producción, podemos observar que la participación de Piura en estos frutales a nivel nacional ha sido de en-



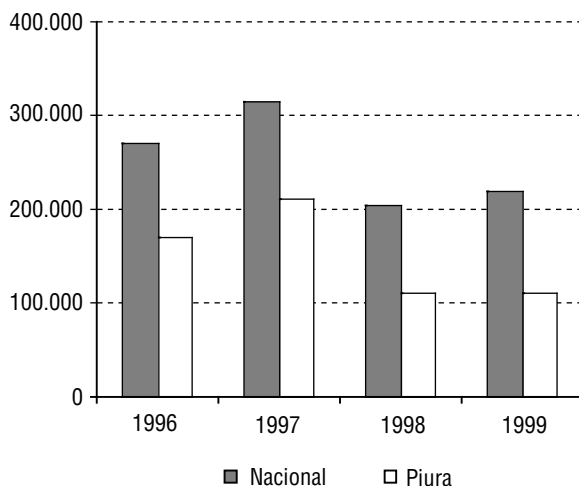
tre el 50 y 70% a lo largo de los años señalados, como se verifica en los gráficos 4 y 5. Ello implica que el valle de San Lorenzo, principal valle en el caso de los frutales señalados, tiene una participación importante en el ámbito nacional.

Estudios realizados prueban que los cultivos de limón y mango poseen altas tasas de retorno y que el sector frutícola en general tiene demanda de trabajo en todas las actividades de manejo de dichos cultivos, siendo esta mayor en épocas de cosecha (Aranda, 1999).

La agroindustria, por otro lado, es un interesante campo de desarrollo para los productos señalados, principalmente dirigidos a la exportación. El apoyo a la agricultura y la agroindustria permitiría concretar las posibilidades de encadenamiento de estas actividades, lo que a su vez posibilitaría elevar los ingresos de la población. En la actualidad, en Piura funcionan varias compañías con plantas procesadoras de mango y limón; entre ellas se encuentran Espinosa Burneo, Comercial Industrial Piura, Sunshine Export y Agrowest para el mango, y Vita Vida y Agroindustrias Backus, en el caso del limón, que se abastecen de productos provenientes de la región y en especial del valle de San Lorenzo.

**Gráfico 4**

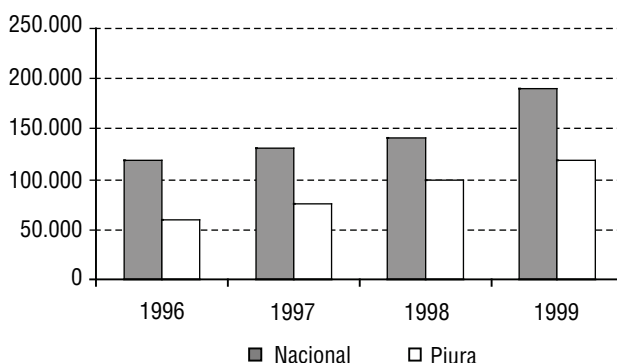
Participación de Piura en la producción nacional de limón, 1996-1999



Fuente: Elaborado por CIPCA según datos de Ministerio de Agricultura-OIA.

**Gráfico 5**

Participación de Piura en la producción nacional de mango, 1996-1999



Fuente: Elaborado por CIPCA según datos de Ministerio de Agricultura-OIA.

Un aspecto interesante a tomar en cuenta es que este desarrollo de la región ha ocurrido a pesar de las políticas adversas al desarrollo del agro implementadas por el anterior régimen, entre las que se encuentran el desmontaje de políticas de crédito y la liberalización de los mercados.

Si ante este escenario adverso la agricultura en el valle se ha mantenido, es fácil imaginar que la agricultura y la agroindustria podrían desarrollarse de manera muy exitosa de contar con políticas sectoriales de apoyo que, además de generar mayores puestos de trabajo, son más favorables al medio ambiente que la minería.

En varios países de América Latina, y en algunas regiones de Perú, la decisión acerca de llevar a cabo la explotación minera de yacimientos implica ofrecer a la población una salida frente a la situación de pobreza y la escasez de posibilidades de desarrollo de alguna otra actividad productiva que represente una mejora en los ingresos de sus pobladores. El caso de Tambogrande ofrece un panorama distinto, en la medida en que los pobladores reconocen a la agricultura como la actividad que genera los principales recursos para su subsistencia. Por otro lado, si bien es cierto que los niveles de ingresos de la población son bajos, estos son el resultado de los efectos negativos de las políticas sectoriales llevadas a cabo durante los últimos diez años, que han colocado a los pequeños agricultores del país en una situación de crisis.

Las preguntas que la posibilidad de una explotación minera en la zona origina abarcan temas diversos, desde el manejo del agua y su abastecimiento, hasta los derechos de propiedad de los agricultores so-

bre las tierras del valle y el bosque, y la situación de los centros poblados en los que están ubicados los denuncios mineros.

## ANTECEDENTES

Es importante señalar que existen mecanismos de manejo de situaciones de conflicto probables en circunstancias en las que coinciden colocaciones mineras con centros poblados ya existentes. Estos mecanismos varían según la etapa en la que se encuentre el desarrollo del proyecto. Por ejemplo, en la fase exploratoria, que coincide con la fase en la que se encuentra el estudio de caso de Tambogrande, se han identificado las siguientes causales de conflicto.

- Balances de poder entre la comunidad y la compañía minera.
- Habilidades técnicas inadecuadas para trabajar temas mineros.
- Divisiones y disenso en las comunidades o entre ellas.
- Falta de transparencia de las corporaciones y del Estado en los procesos.
- Regulación inadecuada para realizar un proceso de control de los gobiernos y las compañías (Mining Watch Canada, 2000).

El proceso actual de conflicto no es nuevo para la localidad, en la medida en que la identificación de los recursos mineros de Tambogrande data de gran antigüedad. Es así que esta población ha entrado en conflicto con autoridades y otras compañías mineras en varios períodos de su historia. Sin embargo, no existe mucha información sistematizada al respecto y generalmente esto permanece en la memoria de los pobladores y autoridades. Conflictos anteriores con compañías francesas, alemanas y otras nos muestran reacciones similares por parte de la población, pues la mayoría no considera la posibilidad de la convivencia entre las actividades mineras y las agrícolas.

El problema actual tiene sus orígenes en 1978, año en que según registros legales se publica el Decreto Supremo N° 22672, en el que se declara área de reserva nacional el distrito de Tambogrande y a su vez se reconoce que la explotación minera de la zona conviene a los intereses del país. Este decreto es seguido por el DS N° 021-79-EM-DGM, que autoriza al Bureau de Recherches Géologiques et Minières a efectuar un estudio de prefactibilidad en el Prospecto de Tambogrande, dejando claramente establecidas las intenciones del Estado de impulsar la explotación minera en la zona.

Estos estudios de prefactibilidad fueron seguidos por intentos de establecer una Empresa Minera Especial, acordándose determinar

las bases para la constitución de dicha empresa con capitales privados peruanos durante el gobierno de Fernando Belaunde en los años ochenta. Tales intentos fueron motivo de disputas en su época, debido nuevamente a las negativas de la población y, en cierta forma, a las voces de protesta que tuvieron eco en el Congreso.

La década pasada, sin embargo, marcó un nuevo hito en la medida en que las discusiones respecto de la explotación minera en el distrito fueron retomadas por el Congreso. Como resultado surgieron las voces de alarma, desde uno de los diputados regionales hasta el alcalde de Tambogrande, quien convocaría a un Cabildo Abierto en el que se acordó la constitución de un Frente de Defensa de los Intereses de Tambogrande. Los miembros del Frente organizaron protestas y paros cívicos, entre otras acciones. Esas protestas fueron escuchadas por la Asamblea Regional y por funcionarios del Ministerio de Agricultura, y se creó una comisión para que se encargara del problema (Diez y Fort, 1996).

En 1996 se intentó sentar un precedente de participación al circular un Acta Informativa y de Diálogo entre representantes del distrito y de la Empresa Buenaventura SA, sobre exploración minera. Dicha acta, que fue firmada por algunos representantes de las organizaciones civiles de la zona, dejaba en claro que no existían oposiciones de estas autoridades para la minería y que los estudios de exploración minera podían llevarse a cabo “si es que no se daña ni causa perjuicios a la agricultura, ganadería y medio ambiente”<sup>3</sup>. No obstante, este último acuerdo ha sido considerado como carente de legitimidad por la población, que cuestiona al alcalde por haber firmado dicha acta.

En 1999, durante el gobierno del presidente Alberto Fujimori, se publica el Decreto Supremo 014-99-EM, declarando de necesidad pública la inversión privada en la actividad minera y permitiendo la venta de derechos de concesiones mineras, que fueron compradas por la empresa canadiense Manhattan Minerals Corp. (10 mil hectáreas en Tambogrande). El 14 de mayo del mismo año, se crea la sociedad anónima del proyecto minero de Tambogrande, integrada por Manhattan Minerals y Minero Perú mediante el DS 015-99-EM. Manhattan compra al Centro de Investigaciones BRGM sus derechos de concesión y estudios preliminares y el Estado peruano le concede derechos de exploración en las 10 mil hectáreas por un período de cuatro años a partir del 6 de mayo de 1999.

El caso de la concesión de las tierras de Tambogrande es un ejemplo de toma de decisiones centralizada, sin consideración de las necesidades locales ni de los planes de desarrollo de cada región y/o localidad. Esta decisión fue tomada por la COPRI sin realizar ninguna consulta a

---

3 Cita del Acta Informativa y de Diálogo firmada el 19 de abril de 1996 (ver *El Correo*, 1999).

organismos en el ámbito regional o provincial, ignorando de esa forma la capacidad y el derecho de los pobladores de participar en la toma de decisiones a través de sus representantes.

Durante los años noventa se realizaron estudios de factibilidad y prospecciones en un ambiente de opiniones divididas de la población y de fomento de la inversión extranjera en minería por el lado del gobierno.

### **TAMBOGRANDE: ¿POR QUÉ INICIAR OPERACIONES MINERAS EN LA ZONA GENERA UN CONFLICTO?**

Declarar como de necesidad pública a la explotación minera de parte del valle de San Lorenzo y una serie de terrenos urbanos y agrícolas y bosques, por un lado, y el inicio de las actividades de exploración de la zona por la compañía Manhattan, por otro, ocasionaron la reacción airada de la población tambograndina y la organización de redes de apoyo a su causa frente al conflicto en estudio. Detrás de las razones-fuerza esbozadas por ambos grupos de actores –Estado y compañía minera versus población y redes– se encuentran diferentes factores, entre los cuales la percepción del riesgo juega un papel importante.

Por un lado, riesgos para el gobierno peruano, con una economía dependiente de la exportación de productos primarios, con problemas de deuda externa y mantenimiento de su caja fiscal, para lo cual la determinación de desarrollar una actividad con inversiones fuertes de capital financiero constituye una razón suficiente para despreciar los costos que la contaminación ambiental producto de tal actividad podría generar. La percepción del riesgo, además, es afectada porque las discusiones se mantienen en un nivel técnico y se ignora el significado social, cultural y político de dicho riesgo.

En este caso, la alusión a los estudios técnicos de línea base y de impacto ambiental nos llevan a la conclusión de que se trata de mantener una discusión en el campo de las ciencias naturales y geográficas. De esta forma, se intenta manejar el tema moviéndose entre la inferencia de daños biológicos a daños sociales y una consideración de la naturaleza y el medio ambiente que excluye el daño selectivo a las personas y los significados sociales y culturales que van unidos a ellos. Tampoco se toma en cuenta que las mismas sustancias nocivas pueden tener un significado diferente para los distintos actores dependiendo de sus características propias, entre ellas la edad o el nivel educativo, entre otras (Beck, 1998: 34).

Por otro lado, los riesgos para la población tambograndina aparecen de manera distinta. Su percepción no necesita de una elaboración causal, sino que son visibles, e implican el riesgo de perder el medio de vida que les da sustento, posibles riesgos de contaminación que afectarían no sólo a los pobladores actuales sino a sus descendientes y da-

ñarían su posibilidad de continuar viviendo en el lugar que eligieron para establecerse. Frente a esta lectura patente de las posibilidades que una explotación minera implicaría, es posible entender el origen del problema y la negativa de los pobladores respecto a la explotación. A continuación presentaremos algunos puntos centrales del conflicto, así como a los actores internos y externos a este.

### **¿DÓNDE SE GENERA EL CONFLICTO?**

La concesión de derechos y acciones de minas y recursos complementarios a la compañía minera Manhattan Minerals Corp. en los terrenos de Tambogrande, autorizada por la COPRI en 1999, genera el marco para el conflicto en su período actual.

El proyecto de explotación minera comprende 97 concesiones y ocupa una extensión de 87 mil hectáreas, de las cuales 10 mil pertenecen a la concesión en el distrito (Chávez, 2001). La Evaluación Ambiental de las Actividades de Exploración Categoría C fue presentada al Ministerio de Energía y Minas en julio de 1999, para las concesiones de TG 3, TG 4, TG 5, TG 8, TG 9 y TG 10, ubicadas en el distrito de Tambogrande.

Para ese año, las informaciones que se tenían acerca de la explotación minera llegaron a la población a través de medios de comunicación y de algunos foros organizados por la minera y otras entidades. Sin embargo, según señalan algunos dirigentes de la zona, la empresa Manhattan había visitado el área desde 1997 y realizado algunos estudios en la zona de Locuto.

Las opiniones vertidas en los foros generalmente estuvieron ligadas a dos puntos: el primero, a favor de la mina, apostaba por la coexistencia de la minería y agricultura, citando ejemplos de algunos casos en los que se daba tal situación, mientras que en el segundo las opiniones giraban en torno a la imposibilidad de la coexistencia de dichas actividades debido a los peligros de la contaminación y a la historia de Tambogrande como pueblo agrícola. Para el año 1999, según señala el presidente del Frente de Defensa de Tambogrande, se organizaron reuniones convocando al alcalde y a representantes de la empresa minera con el objetivo de analizar la problemática. Dichos intentos no tuvieron respuesta de parte de la empresa ni del alcalde, lo que acrecentó los temores de los pobladores, quienes luego de contactar a representantes de pueblos afectados por la minería decidieron organizarse para conformar distintos frentes agrupados en el Frente de Defensa de Tambogrande para encarar la situación.

Claramente, en el conflicto vemos algunos actores principales internos. Por un lado, la municipalidad distrital: los alcaldes en el último período del conflicto han presentado una actitud similar, inicialmente

a favor de la explotación minera y en un segundo momento en apoyo a la población. Asimismo la iglesia, con un rol de defensa de la población, intercedió ante la minera y facilitó en cierta forma el establecimiento de contactos con otros frentes de defensa de la población. También intervino el Frente de Defensa de Tambogrande que, como explicamos, está conformado por distintos frentes en cada uno de los centros poblados en los distritos aledaños y juntas de regantes. Y por último, la empresa minera Manhattan.

Pero ¿qué ha pasado con estos actores? ¿Por qué la población se siente alejada del gobierno local y nacional? Las respuestas a estas preguntas tienen que ver con el comportamiento de los representantes del gobierno a nivel local, sectorial y nacional, además del marco en el que el conflicto se ha desenvuelto.

La empresa minera Manhattan SA es una filial de la empresa Manhattan Minerals Corp., cuya sede central está en Vancouver, Canadá. Esta empresa tiene una presencia reciente en Perú, habiendo además explotado una mina desde su creación a principios de la década pasada. Sus principales accionistas son fondos de inversiones canadienses y estadounidenses, entre ellos TD Asset Management, State Street Global Advisors y AGF Management. La empresa minera tiene como puntos centrales la necesidad de espacios de concertación, la defensa de la coexistencia del agro con la minería y el lograr mostrar a la población y a los otros actores que sus mecanismos de intervención en la localidad no traerán problemas de contaminación ambiental. Lamentablemente, su falta de credibilidad se centra en la ausencia de transparencia de las acciones de la empresa frente a la población durante las negociaciones.

Uno de los problemas que ayudó a cerrar la posición de la población frente a sus autoridades fue el apoyo inicial del alcalde a la empresa minera. Otro problema fue el Estado peruano, que en este caso tiene el 25% de las acciones de la empresa minera. Ello lo vuelve parte de uno de los lados del conflicto, por lo que su participación en las acciones de la compañía le quitó legitimidad ante la población. Por otro lado, según refiere el presidente del Frente de Defensa, siempre se ha percibido al gobierno como un ente de apoyo a la empresa minera. Los gobiernos de turno aparecen como agresores y cómplices. En los inicios fue el gobierno de Fujimori, debido a la concesión y firma del primer contrato con la compañía Manhattan, y finalmente el gobierno de Toledo, debido al incumplimiento de los ofrecimientos que hizo durante la campaña electoral, en cuanto a no avanzar con el proyecto minero en Tambogrande.

En el caso de la municipalidad distrital, a pesar de que se esperaba que jugara un rol fundamental en representación de los colonos y el pueblo, una serie de factores como la indefinición de una posición

constante han generado una precaria legitimidad de esta ante la población, que cuestiona su papel en el conflicto. Ello le impide cumplir su rol de aglutinador del resto de los actores. Los dos alcaldes anteriores a la elección de 2002 tuvieron un comportamiento similar, desde el apoyo abierto a la minera por parte del alcalde anterior, hasta un apoyo abierto inicial del alcalde actual, que luego cambió hacia una completa oposición. Sin embargo, la población no olvida las actitudes primeras, que generaron desconfianza acerca de la acción del ex alcalde Rengifo (en funciones hasta 2002), a pesar de la organización de la consulta popular. El alcalde actual es el presidente del Frente de Defensa de Tambogrande, lo cual, por un lado, señala la gran popularidad del Frente y, por otro, implica un cambio en la relación de fuerzas respecto de la situación anterior.

Inicialmente, el Frente de Defensa de Tambogrande representó una débil organización, aun cuando mantenía un comportamiento activo en sus reuniones y relación con los sectores de la población. Una estrategia que lo fortaleció fue el establecimiento de vínculos con redes externas (fuera de Piura), entre ellas la Confederación Nacional de Comunidades Afectadas por la Minería (CONACAMI) y algunas ONG ecologistas que constituyen el colectivo de apoyo a Tambogrande, con una filial en Lima y otra en Piura. En un principio, uno de los grandes problemas del Frente radicaba en la falta de definición de una estrategia clara –tanto del Frente en sí mismo como de la mesa técnica de intervención, constituida principalmente por agentes externos de Tambogrande como son las ONG que trabajan en Piura y Lima– más allá de una serie de estrategias de marketing y propaganda sobre el posible daño ecológico que traería el establecimiento de una mina en la zona. En un segundo momento esta situación cambió, y se decidió llevar a cabo estudios de valorización económica del valle de San Lorenzo y de la margen izquierda del río. Actualmente, se discute en la mesa técnica la elaboración de proyectos de desarrollo agrario para estas zonas.

La población afectada es muy heterogénea: por un lado, parte de los colonos del valle de San Lorenzo y, por otro, pobladores de comunidades asentadas en las márgenes del Río Chira; todos ellos, debido a sus carencias organizativas, fueron blanco de las políticas a veces no transparentes de negociación de la empresa minera. Por el lado de la población, las falencias han tenido que ver principalmente con su debilidad organizativa y en cierta forma con la falta de coherencia y coordinación de los diferentes actores, que poco a poco han ido logrando ponerse de acuerdo en una propuesta común frente a la de la minera. No obstante, en cierta forma estos problemas no han logrado socavar por completo la fortaleza de la población y otras organizaciones en la defensa de las tierras agrícolas. Sin embargo, estudios



de opinión y la recolección de firmas de la población revelaron que más del 90% está en desacuerdo con la explotación minera en la zona. Por otro lado, los resultados de la consulta popular llevada a cabo el 2 de junio de 2002 mostraron datos que respaldan las encuestas de opinión, con un 93,25% (del total de votos emitidos) por el No a la minería, y un 1,28% por el Sí. Estos resultados ofrecen una opinión casi homogénea de la población tambograndina en contra de la explotación minera en la zona.

Fuera de Tambogrande, por un lado, existen otros actores involucrados que constituyen redes organizadas de apoyo y, por otro, sectores a favor de la explotación minera y/o la coexistencia de la actividad minera con la agropecuaria. En este último grupo se encuentran las universidades y la Cámara de Comercio de Piura; y por el lado del apoyo a la agricultura y en contra de la explotación de la minería metálica en Piura están varias ONG: el grupo de trabajo Piura Vida y Agro, CREA Pueblo, entre otras agrupadas en el colectivo Piura de apoyo a Tambogrande, así como el colectivo Lima. Las acciones de estos colectivos han girado en torno a la publicación de documentos, textos o pronunciamientos, participación en foros, reuniones y recolección de firmas. Por otra parte, el Frente de Defensa de Tambogrande estableció contactos con la CONACAMI, que le facilitó información y visitas a centros mineros para intervenir sobre la falta de información de la que adolecían los agricultores.

La iglesia ha participado de forma activa en las acciones de defensa de la agricultura en algunas actividades conjuntas con el Frente de Defensa. Esta institución ayudó al Frente a establecer sus primeros contactos, y medió con la minera y las autoridades ante el inminente encarcelamiento de los dirigentes de la población luego de las protestas y actos vandálicos contra propiedades de la empresa minera. No obstante, no existe una relación formal ni orgánica entre la iglesia y los grupos de apoyo, lo que constituye una debilidad, en la medida en que la iglesia sí cuenta con la confianza de la población, por lo que podría constituirse en uno de los actores protagónicos que a su vez cubrirían el vacío en la intermediación.

Un actor que surgió en la intermediación es la Defensoría del Pueblo que, de manera tardía aunque ciertamente efectiva, inició una serie de acciones de intermediación que sin embargo fueron deslegitimadas por la población y el Frente de Defensa. Recientemente, ante los requerimientos de intermediación del gobierno, se han abierto nuevas puertas a la negociación con apoyo de la Defensoría del Pueblo.

Hacia 1997, la compañía minera comienza a acercarse a la población de Tambogrande e inicia sus actividades con firmas de acuerdos con pobladores en Locuto y Tavera. Existen observaciones a este punto,

ya que no hubo un acercamiento oficial entre la empresa y las autoridades de la zona. Es en 1999 cuando la empresa inicia conversaciones con el alcalde, quien emite un decreto autorizando la exploración.

Para el año 2000, la compañía minera procede a iniciar los estudios de línea base y establece sus bases en El Carmen, donde comienza las perforaciones para la exploración. La falta de información clara por parte de la empresa generó preocupación en la población de Tambogrande, ya que hasta ese momento se conocía la existencia de varios denuncios, no sólo en la zona declarada públicamente sino también en el subsuelo del pueblo de Tambogrande y en parte de zonas cultivadas. Cuando la compañía asienta sus bases en parte de Tambogrande y comienza la exploración, aparecen los primeros problemas con la población, que en algunos casos fueron exacerbados por la conducta no transparente de los directivos de la empresa minera encargados de las negociaciones con la población, y que a su vez se vieron agravados ante la falta de comunicación del gobierno con los pobladores de la zona. A fines de 1999 e inicios de 2000, la compañía inicia un programa de acciones comunitarias, que comprendieron el establecimiento de relaciones comunales con las comunidades de Locuto y Tavara. Ello significó acrecentar las sospechas de los pobladores de las otras comunidades involucradas, así como de los colonos y pobladores del distrito de San Lorenzo. Entre otras acciones que aumentaron dicha desconfianza se encuentran la realización de obras, como aulas para el Programa No Escolarizado de Educación Inicial (PRONOEI), fondos de crédito o distribución de planchas de calamina. En paralelo a este proceso se instala la oficina de información en la Plaza de Armas de Tambogrande, con diversas actividades de organización o empleo, entre otras. Además, comienza a tratarse el tema de la reubicación, y la compañía construye casas modelo e inicia una campaña de concientización hacia fines del año 2000.

Durante ese año el Frente de Defensa, entre otras organizaciones sumadas a los pobladores de la zona, encabezó las primeras protestas, que comenzaron a llevarse a cabo en un marco de inestabilidad política y económica de la región y el país. El tema central de las protestas ha girado en torno a las posibilidades de contaminación, la reubicación de la población y la ilegalidad de los decretos supremos que autorizan a la Manhattan a llevar a cabo las exploraciones, todo esto sumado a la incapacidad del gobierno central de generar mecanismos efectivos de participación y consulta ciudadana (Propuesta Regional, 2001).

En 2001, el Frente de Defensa organiza un paro pacífico para el 27 y 28 de febrero, con el objetivo de sensibilizar a la población sobre la necesidad de defender el valle de San Lorenzo. El día 26 de ese mes, casi a medianoche, el primer grupo sale de Tambogrande hacia la carretera

que comunica el distrito con Sullana y se encuentra con la policía, que les arroja bombas lacrimógenas para dispersarlos. Al día siguiente, por la mañana, se congregan alrededor de 5 mil habitantes de Tambogrande, Locuto y otros centros poblados para la protesta, que se inicia con una lluvia de piedras y culmina con el destroz de las casas modelo preparadas por la compañía Manhattan y del campamento de Britton Hnos. (empresa subcontratada por la Manhattan para la exploración). La policía se repliega ante el número de personas, y la situación continúa durante el día 28.

Como resultado, se reportaron heridos varios, así como daños materiales por alrededor de 11 millones de dólares. El arzobispo de Piura, monseñor Oscar Cantuarias, pide el retiro de la empresa de la zona. La compañía se retira, pero inicia un juicio junto con Britton Hnos. y la Policía Nacional. En él se declara culpable a 56 acusados entre pobladores y miembros del Frente de Defensa. Gracias al apoyo legal de Diaconía para la Justicia y la Paz a 26 de los acusados, se continuó la defensa de estos. En marzo de ese mismo año, el alcalde firma un decreto de alcaldía por el cual se anulaba el decreto que había dado autorización a la compañía Manhattan a comenzar la exploración en el área urbana del distrito. Sin embargo, los ánimos de la población se exacerban cuando se conoce que uno de los principales líderes de la comunidad, el empresario manguero Godofredo García Baca, es asesinado sospechosamente, sin que pueda identificarse al autor del hecho. Esto es interpretado por el Frente y su grupo de apoyo como un acto de agresión a la causa de la defensa del valle.

Luego de estos sucesos, el Frente y las mesas de apoyo continuaron organizando diversas actividades, entre ellas eventos informativos, peticiones de firmas acompañadas por paneles informativos en la Plaza Grau (una de las plazas centrales de Piura) que recolectaron alrededor de 13 mil firmas de apoyo a la población tambograndina, hasta el suceso más importante, que fue la organización de una consulta popular.

Esta se instrumentó con el apoyo financiero de OXFAM y el asesoramiento de una mesa técnica conformada por reconocidas ONG. En octubre de 2001, con la firma de la Ordenanza Municipal N° 012-2001-MDT-C y el acuerdo del Concejo Municipal N° 020-2001-MDT-CM, se aprobó la consulta vecinal como mecanismo de participación de los ciudadanos del distrito de Tambogrande. Esta finalmente se llevó a cabo el 2 de junio de 2002, con un rotundo éxito confirmado por la asistencia de los pobladores (73,14% de los electores), superior a la de las últimas elecciones<sup>4</sup>. Los resultados mostraron la negativa de la población a la

---

<sup>4</sup> Como se sabe, en Perú el voto es obligatorio, mientras que tal obligatoriedad no existía para la consulta.

explotación minera, con un 93,95% de los votos totales por el No, y un 98,65% de los votos válidos (es decir, sin tomar en cuenta los nulos o viciados) en el mismo sentido. Dicho resultado fue luego confirmado con las últimas elecciones municipales, llevadas a cabo el 11 de noviembre de 2002, en las que el presidente del Frente de Defensa, Francisco Ojeda, fue elegido alcalde del distrito.

La consulta popular se llevó a cabo contando con la presencia de veedores de diferentes organizaciones nacionales e internacionales. No obstante, el apoyo de organizaciones gubernamentales como el Organismo Nacional de Procesos Electorales (ONPE) –principal organismo electoral de Perú– fue negado. El gobierno, a través del ministro de Energía y Minas, declaró que la consulta no era válida para fines legales.

En general, se ha podido observar a lo largo del proceso la inexistencia de mecanismos claros y eficaces de comunicación, así como para concertar en igualdad de condiciones con la empresa minera ante el vacío en la legislación y en la práctica del Estado frente al conflicto.

Definitivamente uno de los problemas principales que se ha enfrentado hasta ahora es la ausencia de un balance de poder entre la empresa y la población, que a su vez tiene que ver con diversos factores, como que no exista un sustento legal que obligue a contar con la aprobación de la población para la realización de la actividad, así como el hecho de que la compañía minera esté asociada con el Estado.

En cuanto al punto referente al conocimiento de los temas mineros por la población, en cierta forma ha sido superado, debido a la posibilidad que presentaron las mesas técnicas a favor de la agricultura en cuanto a la aglutinación de diferentes organizaciones especialistas en el tema. Sin embargo, nuevamente habría que reconocer que estas mesas no institucionalizadas, y en algunos momentos carentes de fuerza organizativa, no cuentan con los mismos recursos para realizar las observaciones a los estudios de impacto ambiental, lo que constituye a su vez una traba que la legislación al respecto no prevé. A pesar de esas condiciones adversas, se ha sabido aprovechar la coyuntura existente y el apoyo de algunos organismos como OXFAM para pedir asesorías externas para las observaciones del caso.

Según estudios realizados, se ha comprobado que un factor común en las poblaciones afectadas por explotaciones mineras es la existencia de desacuerdos entre los distintos actores de una misma comunidad o entre comunidades. Para el caso de Tambogrande, el disenso no fue sólo producto de las interacciones o desacuerdos de las comunidades, sino que a su vez respondió a acciones mal orientadas de la compañía minera. Inicialmente, esta no tenía un plan de atención claro de las negociaciones con la población, de manera que sus intervenciones

resultaron ser de carácter asistencialista y generaron una atmósfera de desconfianza, en la medida en que los acuerdos iniciales no se llevaron a cabo con todas las organizaciones involucradas sino sólo con algunas, como puede observarse en los comunicados y notas de prensa.

Algunas de las fallas de la minera estuvieron relacionadas con la falta de información clara, a pesar de la oficina de información instalada, así como con la incapacidad de los empresarios de identificar interlocutores válidos y legítimos entre la población organizada. En otras palabras, su accionar, en lugar de buscar cohesión para una mejor negociación, dividió a los pobladores sobre la base de organizaciones de ayuda. A su vez, la minera falló en negociar con los actores que la población consideraba legítimos, causando disenso entre los habitantes. También se reforzó el sentimiento de desconfianza de la población ante la aparente falta de transparencia de las actividades de la mina; todo esto mientras los pobladores veían sus tierras en peligro de invasión, y no encontraban una institucionalidad legítima que escuchara sus voces de protesta o los respaldara.

Estos hechos generaron la reacción airada de varios sectores de Piura, que ven en la promoción de la explotación minera de la zona una infracción a los derechos tanto de propiedad de los residentes del distrito como de los agricultores en los valles adyacentes, que basan su sobrevivencia en la actividad agrícola.

Es importante señalar aquí la relevancia del accionar de las ONG locales en el apoyo a la población. Piura tiene una experiencia de organización y concertación interesante, en la que se encuentran involucradas algunas organizaciones no gubernamentales que, en cierta forma, han apoyado el proceso de empoderamiento de la población ante la violación de sus derechos (como es el caso de Diaconía para la Justicia y la Paz) o frente a la importancia del agro y la sostenibilidad del desarrollo así como la conservación del medio ambiente (en el caso del Centro Ideas y CIPCA, entre otras). No obstante, los espacios de concertación carecen todavía de institucionalización. Además, aún existen problemas como la debilidad organizacional y de recursos de las instituciones de la sociedad civil.

A la vista de los grupos de defensa, el Estado no cumple su rol de promotor de la participación de la sociedad civil, pues desconoce la negativa de la población, pese a los esfuerzos de esta y de las mesas de apoyo por elaborar mecanismos legítimos para demostrar su desacuerdo con la explotación minera de la zona. En lugar de reconocer la opinión de la población, el gobierno creó instancias paralelas con el apoyo de la Defensoría del Pueblo, como un mecanismo para hacer llegar su opinión y negociar con el Frente de Defensa y el alcalde. Sin embargo, tal como se presentaban los argumentos, esta negociación

generó mayor desconfianza, ya que la alianza gobierno-empresa minera resultaba evidente.

La población, a pesar de los esfuerzos de las ONG, aún no cuenta con mecanismos suficientes para enfrentar y negociar de manera exitosa con empresas fuertes como la Manhattan, y es débil frente a su propio Estado, que no interviene para llenar estos vacíos y no representa sus intereses.

Hasta este punto, parece quedar en claro que ni los pobladores ni las autoridades locales están involucrados en la toma de decisiones respecto a los planes de desarrollo que se elaboran en el ámbito central, debido a la inexistencia de mecanismos que impliquen la participación de la ciudadanía a nivel real y al poco interés que este punto ha despertado en la administración central.

### **PROBLEMAS DE LEGITIMIDAD EN LAS NEGOCIACIONES**

La práctica del gobierno en el conflicto ha sido contradictoria a su supuesto interés por considerar la opinión de la población en la toma de decisiones. Incluso el Reglamento de Participación Ciudadana lo es, en la medida en que genera exclusión. Dicho reglamento establece un procedimiento de audiencias públicas en el Trámite de Aprobación de Estudios de Impacto Ambiental, aprobado por Resolución Ministerial N° 335-96-EM/SG. Esta norma contempla la presentación de los estudios ambientales ante las autoridades competentes y organismos de la sociedad civil, así como público en general. Si bien las audiencias constituyen avances en la participación de la ciudadanía, no se trata de un mecanismo de toma de decisiones sino de consulta. A su vez, este mecanismo asume que la población se encuentra en iguales condiciones que las empresas para llevar a cabo estudios de factibilidad y observaciones a documentos técnicos.

El acceso a estos quedaría restringido a las organizaciones inscriptas para tal audiencia, e implica a su vez que estas tengan la posibilidad de revisar y/o contratar una empresa distinta de la convocada por la entidad interesada en la intervención para examinar dicho estudio ambiental. Este trámite no es contemplado por el reglamento. Se asume además que la población y las organizaciones interesadas deben presentar sus observaciones por escrito antes de la audiencia.

Finalmente, en caso de que se hagan llegar las observaciones pertinentes sobre los estudios de impacto ambiental, la decisión final vuelve a ser tomada por el gobierno central y las comisiones que existen al respecto, donde las prioridades acerca de la explotación o no de ciertos recursos están establecidas por los ministerios y, en última instancia, por las necesidades de financiamiento que el Ministerio de Economía y Finanzas considere urgentes. La población es vista como

un agente más en el tema, sin tener en cuenta la escasez de recursos o su posible falta de organización o de capacidades. De ese modo, la reglamentación fortalece la exclusión de las poblaciones más pobres y de bajos niveles educativos.

Un sistema que considera que las decisiones sobre la cosa pública deben ser tomadas solamente por los miembros del Ejecutivo, sin generar mecanismos de participación ciudadana efectivos en un contexto de debilidad de la sociedad civil, manejo de la opinión y gran heterogeneidad de la situación del público o la población, genera conflictos y los mantiene. Recordemos que la participación es el resultado de una confluencia de factores, y dista de ser meramente espontánea. Se presenta además como el resultado de la superación de una serie de problemas de acción colectiva, y debe ser vista más bien como una construcción social (Tanaka, 2000). Por lo tanto, tiene costos y requiere de organismos de promoción.

El tema en este caso es la toma de decisiones sobre la explotación de un bien público, no sólo en cuanto a la decisión sobre la actividad económica a desarrollar (minería versus agricultura), sino también en lo que respecta al medio ambiente, considerado como bien público y por lo tanto caracterizado por los principios de indivisibilidad de los beneficios, así como el de no exclusión de los beneficiarios (Lorenzetti, 2001). Siendo esta la naturaleza de la decisión a tomarse, es lógico que surjan problemas de acción colectiva. ¿Quién decide sobre el tipo de actividad a realizarse? ¿Cómo se toma tal decisión? ¿Cómo se organiza la participación? ¿Cómo se percibe la responsabilidad sobre el daño ambiental? ¿Quiénes toman decisiones sobre qué asuntos? ¿De qué tipo de participación se está hablando? Tales son algunas de las preguntas que tienen relación con el conflicto.

El gobierno mantiene la discusión a un nivel en el cual, aparentemente, los resultados del estudio de impacto ambiental que la compañía presente serán las bases para la toma de decisiones. Además, considera que es irresponsable e irracional de parte de la población emitir una opinión antes de conocer los resultados de dicho estudio. Sin embargo, esto es parte de un discurso autoritario y paternalista que asume que la población no es capaz de decidir sobre bases racionales su modelo de desarrollo. Este discurso es un instrumento de dominación que busca otorgar una base “legítima” a una decisión puramente política y al interés del gobierno de contar con el ingreso que la explotación de la zona le generaría.

La inexistencia de una participación institucionalizada de la población en la toma de decisiones no fue un asunto que preocupó al gobierno, y ello generó el conflicto. Recordemos que gran parte de la responsabilidad del Estado consiste en promover la participación con un marco legal adecuado, proveer los mecanismos para que tal par-

ticipación sea efectiva, pero además informar a la ciudadanía para el ejercicio real de sus derechos de opinión. Las condiciones presentadas, en el caso de Perú, están muy lejos de ser las adecuadas para la promoción de la participación ciudadana real.

Ello implica un quiebre en la representatividad del Estado frente a la población. En nuestro caso, la población tambograndina –según las declaraciones realizadas– no ve en la audiencia pública un mecanismo que realmente le sea útil para hacer llegar sus reclamos al Estado.

El Frente de Defensa de Tambogrande, más los colectivos formados en Piura y Lima, asumieron los costos que involucraba la acción ciudadana. Estos han intervenido en varias formas alrededor de la defensa del valle. Por un lado, con la formación de mesas técnicas para asuntos específicos (como los temas legales) y con la elaboración de documentos de valorización y otros que determinen observaciones al estudio ambiental llevado a cabo por la empresa canadiense Khon Krippen. Por otro, con acciones relacionadas con la opinión pública, realizando campañas informativas, tanto en Piura como en Lima, sobre el proyecto y sobre el conflicto en sí mismo.

Las últimas acciones procuraban generar un mecanismo para hacer legítimas –ante el gobierno y la opinión pública en general– las afirmaciones y la negativa de la población frente a las acciones de la compañía minera. Un intento por lograrlo fue el requerimiento de una consulta popular hecho por la municipalidad de Tambogrande ante el ONPE, que fue denegado aduciendo falta de sustento legal, y seguido luego por las declaraciones tanto de los ministros de Energía y Minas como de Agricultura sobre la ilegalidad de una consulta popular, a pesar de no existir contradicciones o problemas legales al respecto. Esta última acción por parte de los representantes del gobierno no hace más que aumentar la desconfianza de los actores principales (es decir, el Frente de Defensa y los colectivos de apoyo) respecto del gobierno y sus posibilidades de negociación.

## CONCLUSIONES

A lo largo de la historia de los países latinoamericanos dependientes de la exportación de materias primas, las obligaciones contraídas por la deuda externa, sumadas a los vacíos fiscales, han generado una competencia internacional por promover la inversión extranjera de capitales financieros con rápido retorno en actividades como la minería. Esto se expresa de distintas formas en cada país. En el caso peruano, el desarrollo de la actividad minera ha estado ligado a la inversión de empresas extranjeras en dicha actividad, y ha generado una constante en las relaciones Estado-empresas mineras versus poblaciones afectadas y trabajadores.



El problema entre pobladores de Tambogrande versus empresas mineras y Estado peruano forma parte de una larga historia de conflictos, que tiene como base una relación de convivencia entre los diversos gobiernos de turno y las compañías transnacionales, a la vez que existe un vínculo conflictivo entre estos y los pobladores y/o trabajadores de zonas en explotación o exploración.

Si bien es cierto que este tipo de relaciones entre trabajadores y/o pobladores versus el Estado y compañías mineras son una constante, el paquete de medidas neoliberales iniciado en los noventa –mediante el relajamiento de las políticas de protección laboral y de mercado de tierras, así como el acelerado proceso de privatización– creó un ambiente de promoción de la inversión privada en la minería y propició el resurgimiento de conflictos como el que motiva este estudio.

Los orígenes las disputas están ligadas a problemas de definición de modelos de desarrollo, ausencia de participación ciudadana, toma de decisiones centralizada en el gobierno nacional así como diferentes percepciones del riesgo entre los actores involucrados. Por un lado, para el gobierno, los riesgos que implicaría el desarrollo de la minería en la zona de estudio son depreciados frente a los beneficios que recibiría por esta actividad, como es el ingreso de fuertes sumas de capital financiero con rápido retorno para cubrir sus déficits fiscales, y por lo tanto mantiene la discusión sobre el tema como una cuestión tecnocrática que reduce los costos de tal inversión a los ambientales, sin considerar los sociales y políticos. Por otro lado, para la población, debido a la cercanía y la especificidad, los riesgos aparecen como visibles, ya que involucran la posible pérdida de sus empleos en la agricultura, su propiedad y probables daños a su medio ambiente que los afectarían a ellos y sus generaciones futuras.

La continuidad y permanencia del conflicto están ligadas a la falta de mecanismos efectivos de participación ciudadana y a la ausencia de legitimidad en las negociaciones de parte de los gobiernos nacionales y subnacionales, así como a la práctica poco transparente de la compañía minera al iniciar sus negociaciones con la población.

El problema ocurre en un momento en el que la sociedad civil se encuentra en proceso de reconfiguración. La intervención de los organismos de desarrollo, en la forma de colectivos de apoyo, constituye una forma de asumir los costos de la participación ciudadana que no son asumidos por el gobierno, desarrollando apoyo para superar no sólo la ausencia de mecanismos efectivos de participación, sino también las brechas de poder generadas en las discusiones tecnocráticas respecto de los estudios de línea base y de impacto ambiental, así como la elaboración de otras herramientas de discusión sobre los proyectos de desarrollo para la zona de conflicto que representen los intereses de la

población. Existe, sin embargo, un problema de definición de lo público y del interés público que representa una traba para las negociaciones, y que puede continuar generando conflictos. Es una tarea pendiente incluir estas discusiones, así como las de participación de las poblaciones en la toma de decisiones sobre modelos de desarrollo en torno al actual proceso de reforma del Estado y de descentralización.

Básicamente, el conflicto es un ejemplo de contradicciones entre el gobierno central y la población de la región. A lo largo de la historia piurana, el modelo que aparece en las experiencias de concertación y de planificación es el de desarrollo de la agricultura y la agroindustria. Se trata de un modelo explícitamente apoyado por el Estado en los años cincuenta, con las grandes obras de irrigación llevadas a cabo en San Lorenzo (Tambogrande) y Poechos (Sullana), y que en las últimas décadas ha perdido importancia debido al lento retorno de las inversiones en esta área. Al proponer la inversión minera en una zona donde se han invertido grandes capitales para el desarrollo agrario, el Estado entra en contradicción consigo mismo. Ello levanta la necesidad de retomar las discusiones sobre el modelo de desarrollo nacional en concordancia con los modelos de desarrollo regionales.

Lo anteriormente expuesto también busca apoyar la reflexión respecto de los temas a tomarse en cuenta en el actual proceso de reforma del Estado. Más allá de las discusiones sobre modelos de desarrollo, aparece la necesidad de trabajar temas relacionados con la percepción de los riesgos respecto de los cambios en las actividades productivas y la participación ciudadana en la toma de decisiones sobre lo que es considerado lo público. Es necesario, entonces, discutir qué es lo público, qué se considera de interés público y cuáles son sus fronteras en los ámbitos nacional, regional y local. Las decisiones que se toman acerca de los intereses regionales deben enmarcarse, a su vez, en la facultad de que los gobiernos regionales tomen decisiones sobre estos aspectos, que existan suficientes mecanismos legales para ponerlos en práctica y que se reduzcan las brechas de poder en la información y la decisión.

## BIBLIOGRAFÍA

- Alvarado, Mario y Cardoso, Raúl 1999 *Diagnóstico del distrito de Tambogrande* (Piura: Municipalidad Distrital de Tambogrande).
- Aranda, Pedro 1999 "Las posibilidades de desarrollo comercial de la fruticultura entre pequeños productores en Piura" (Piura: CIPCA) Documento de Trabajo.

- Assadourian, Carlos; Bonilla, Heraclio et al. 1980 *Minería y espacio económico en los Andes: siglos XVI- XX* (Lima: Instituto de Estudios Peruanos).
- Beck, Ulrich 1998 *La sociedad del riesgo* (Buenos Aires: Paidós Ibérica).
- Brean, Donald 2000 “Industrias extractivas en Canadá: tributación, financiamiento y propiedad extranjera” en Brean, Donald y Glave, Manuel *Recursos naturales y desarrollo. Un diálogo canadiense-latinoamericano* (Lima: CIES).
- Caballero, Víctor 1981 *Imperialismo y campesinado en la sierra central* (Lima: Instituto de Estudios Peruanos).
- CEPAL/PNUMA 1985 *Avances en la interpretación ambiental del desarrollo agrícola en América Latina* (Santiago de Chile: Naciones Unidas).
- Chávez, Mariano 2001 *Colonización San Lorenzo. ¿Del agro a la mina Tambogrande?* (Piura).
- CONAM-Consejo Nacional del Ambiente 2001 *Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental N° 27446. 23 de Abril de 2001* (Lima: CONAM).
- Contreras Carranza, Carlos 1987 *Mineros y campesinos en los Andes: mercado laboral y economía campesina en la sierra central, siglo XIX* (Lima: Instituto de Estudios Peruanos).
- Contreras Carranza, Carlos 1994 “La minería en la historia del Perú” en *América Latina en la Historia Económica* (México DF: Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora) enero-junio.
- Cruzado, Edgardo 2000 *Organizaciones de usuarios: eficiencia y servicios en torno al manejo del riego* (Piura: CIPCA).
- CTAR-Piura/GTZ/IICA/CIPCA 2000 *Planeamiento Estratégico Regional: Proyecto Piura 2010: Plataforma de Concertación Regional* (Piura: CTAR-Piura).
- De Echave, José 2000 “¿Agricultura y minería pueden convivir? El caso de Tambogrande” en *Actualidad Económica del Perú*, Año XXIII, N° 208, agosto.
- Diez, Alejandro y Fort, Angélica 1996 “Estudio socioeconómico del distrito de Tambogrande” (Piura: CIPCA) Documento de Trabajo.
- Dore, Elizabeth 1986 *Acumulación y crisis en la minería peruana 1900-1977* (Lima: UNMSM/Instituto Cultural José María Arguedas).
- El Correo* 1999 (Lima) 16 de octubre.

- Eskeland, Gunnar y Jiménez, Emmanuel 1998 "Instrumentos para una política de control de la contaminación en países en desarrollo" en Pasco-Font, Alberto (ed.) *Cuando contaminar no cuesta. Economía del medio ambiente* (Lima: CIES/DESCO).
- Glave, Manuel 1999 "Políticas públicas y desarrollo rural sostenible" en *Perú: el problema agrario en debate. Sepia VII* (Lima: ITDG).
- Gómez, Rosario 1998 *Economía de los recursos naturales* (Piura: Universidad Nacional de Piura/CIE).
- Gonzáles de Olarte, Efraín 1998 *El neoliberalismo a la peruana: economía política del ajuste estructural 1990-1997* (Lima: Instituto de Estudios Peruanos).
- Huber, Richard; Ruitenbeek, Jack y Seroa Da Motta, Ronaldo 1998 "Market-based instruments for environmental policymaking in Latin America and the Caribbean: lessons from eleven countries" World Bank Discussion Series N° 381, en <www.worldbank.org>.
- Injoque, Jorge y Dunin, Estanislao 1979 "Estudio de la génesis del Yacimiento de Tambogrande y sus implicancias" en *Boletín de la Sociedad Geológica del Perú* (Lima) Tomo 64.
- Kruijt, Dirk y Vellinga, Menno 1983 *Estado, clase obrera y empresa transnacional: el caso de la minería peruana, 1900-1980* (México DF: Siglo XXI).
- Lorenzetti, Ricardo 2001 "Reglas de solución de conflictos entre propiedad y medio ambiente" en *Revista Jurídica del Perú* (Trujillo) Año LI, N° 19.
- Mining Watch Canada 2000 "On the research: research agenda for communities affected by large-scale mining activity" en International Development Research Centre, en <www.idrc.org>.
- Pasco-Font, Alberto; McCormick, Erin y Schroth, Enrique 1996 *Ingreso sostenible en la minería peruana* (Lima: CIES).
- Plaza, Orlando 1998 *Desarrollo rural. Enfoques y métodos alternativos* (Lima: PUCP).
- Propuesta Regional 2001 "Tambogrande: minería y agro, un conflicto regional" (Piura) Dossier Especial.
- Pulgar Vidal, Manuel 2002 "Recursos naturales y lucha contra la pobreza: ¿una articulación posible? Una aproximación desde el derecho ambiental y el concepto de sostenibilidad" en *SEPIA IX Perú: el problema agrario en debate* (Lima: SEPIA/CIES/CARE/OXFAM).

- Quintana, Roberto; Concheiro, Luciano y Pérez, Ricardo 1998 "Peasant logic, agrarian policy, land mobility and land markets in Mexico" (Madison: Land Tenure Centre-University of Wisconsin) Working Paper N° 21.
- Revesz, Bruno; Aldana, Susana; Hurtado, Laura y Requena, Jorge 1996 *Piura: región y sociedad. Derrotero bibliográfico para el desarrollo* (Piura: CIPCA/CBC).
- Robinson, Charles 1983 "La tragedia de Marcona: de fuente de ingresos a carga económica" en *Dependencia y desarrollo en debate* (Lima: ILD).
- Samame, Mario 1983 "Historia de la inversión minera" en *Dependencia y desarrollo en debate* (Lima: ILD).
- Tanaka, Martín 2000 "Los tres principios de la participación: involucramiento colectivo, intermediación y pluralismo. Participación popular en las políticas sociales y los grados de complejidad social" (Lima: Instituto de Estudios Peruanos) Documento de Trabajo.
- Torres, Fidel 2000 "Minería en los algarrobales: negación de la identidad piurana", mimeo.
- Zegarra, Eduardo 1996 "Mercado de tierras y exclusión social en el agro costeño" en *Debate Agrario*, N° 25.

