

Alvarado Merino, Gina Elizabeth. **Políticas neoliberales en el manejo de recursos naturales en Perú: El caso del Conflicto Agro – Minería de Tambogrande**. Informe final del concurso: Política y geopolítica de la ecología en América Latina y el Caribe. Programa Regional de Becas CLACSO. 2002

Disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/becas/2002/politica/alvarado.pdf>

www.clacso.org

RED DE BIBLIOTECAS VIRTUALES DE CIENCIAS SOCIALES DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE, DE LA RED DE CENTROS MIEMBROS DE CLACSO

<http://www.clacso.org.ar/biblioteca>

biblioteca@clacso.edu.ar

**Políticas neoliberales en el manejo de recursos naturales en Perú: El caso del
Conflicto Agro – Minería de Tambogrande.**

Gina Alvarado Merino *

{ TOC \o "1-3" \h \z }

* Socióloga. Bachiller de la UNFV, con estudios de maestría en sociología en PUCP – Lima. Investigadora Centro de Investigación y Promoción del Campesinado – Piura, Perú.

Introducción

El Perú es un país con una larga historia de explotación minera que data de tiempos pre-coloniales. 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 dependientes y en vías de desarrollo con los países industrializados. Esta historia, especialmente desde la época republicana, está teñida de muchos cambios y variaciones; la constitución de enclaves y las posteriores nacionalizaciones de empresas mineras, hasta llegar a una situación actual en la cual se mantiene un patrón de extracción de productos primarios por empresas transnacionales 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 lado, se establecen relaciones conflictivas entre los primeros y los trabajadores y/o pobladores de zonas en explotación.

Es en este contexto que se enmarca la investigación que presentamos. 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 a costo del relajamiento de sus reglamentos de control ambiental, la posible pérdida de zonas adecuadas para otro tipo de actividades así como los daños ya ocurridos al medio ambiente y a la población de zonas aledañas a explotaciones mineras.

El sistema de toma de decisiones centralista y 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 ha creado un ambiente que promueve la persistencia de conflictos de difícil resolución entre pobladores, trabajadores y empresas mineras. Así, las medidas de corte neoliberal aplicadas por el gobierno peruano en la década de los noventa, colaboran a generar un clima para la promoción de inversiones y el mantenimiento de las relaciones Estado- Compañías mineras que le permitiría conseguir sus objetivos macro económicos y mantener sus gastos fiscales en un ambiente de debilidad y segmentación de la sociedad civil.

El objetivo de esta investigación es estudiar un caso de conflictos pre establecimiento de una compañía minera en el distrito de Tambogrande, departamento de Piura en el Perú. 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 así como las políticas públicas del gobierno peruano, nos servirá para ilustrar cual es la implicancia en un caso específico de los vacíos en la actuación del Estado en el caso de conflictos así como de la promoción de las inversiones intensivas de capital financiero típico de las medidas de corte neoliberal en Latinoamérica.

La primera parte de este informe consta de un breve recuento de la historia minera en el Perú, que busca mostrar continuaciones y rupturas en las relaciones entre el Estado y las compañías mineras así como la naturaleza de dicha explotación en el país. Nos remitiremos

luego a un examen de la legislación de promoción minera y agrícola en el país para mostrar los vacíos y aparentes incoherencias dadas por la contradicción que el caso representa, seguida por una presentación de las características de la zona de estudio, una narración del conflicto así como una caracterización de los principales actores involucrados.

1. La Minería en el Perú: un breve recuento.

La minería ha sido considerada por el gobierno peruano y un gran grupo de políticos e intelectuales como la actividad motor del desarrollo de nuestra economía desde hace muchas décadas. Los principales minerales que atrajeron la atención de inversionistas fueron la Plata, el hierro y el oro, además de algunos otros como el zinc, plomo, cobre, bismuto entre otros. Los niveles de explotación de estos productos sitúan al Perú entre los primeros lugares en Latinoamérica así como en el mundo.

Posición Internacional de los Productos Peruanos

Metal	En el mundo	En Latino América
Bismuto	Segundo	Primero
Plata	segundo	segundo
Estaño	segundo	primero
Plomo	cuarto	primero
Cobre	sexto	segundo
Oro	octavo	primero

Fuente: Plan Referencial de Minería. 2000-2009.
MEM-Perú. 2001. Elaboración propia.

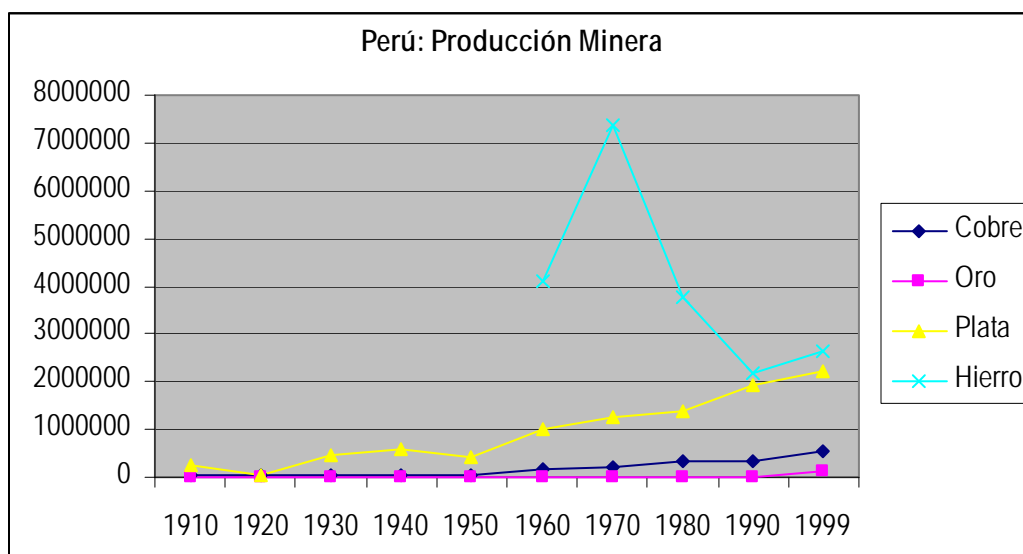
La historia de la gran explotación minera en el país ha ligado a dicha actividad a empresas y gobiernos extranjeros, generalmente de países desarrollados a excepción de la década del setenta (1968-1975) en la cual, durante el gobierno militar, se nacionalizaron una serie de empresas, entre ellas las mineras metálicas y no metálicas que pertenecían a extranjeros.

Aunque en los años ochenta se llevaron a cabo una serie de medidas de contra reforma, es con el gobierno de Alberto Fujimori, en la década del noventa, que se empezó un proceso fuerte de privatización de empresas estatales en el marco de los paquetes de medidas neoliberales adoptadas por los gobiernos latinoamericanos en esa década. Parte de las empresas privatizadas por la Comisión de Privatización (COPRI) fueron empresas mineras.

Para nuestro caso, la empresa minera estatal Minero Perú poseía los derechos de exploración de las reservas de Tambogrande, al ser privatizada a finales de los noventa, estos derechos son vendidos a la compañía Manhattan S.A. que adquiere el 75 % de las acciones de la empresa mientras que el 25 % de las acciones se conserva a nombre del Estado peruano.

La constante principal que aparece al hacer la revisión de la inversión minera en el país, nos revela una relación armónica entre el Estado y empresas extranjeras, relación que sólo se rompe por un corto periodo entre mediados de los años sesenta y principios de los setenta pero que rápidamente se restablece con el contra golpe militar de Morales Bermúdez. De esta forma, podemos comprobar que desde mediados del siglo pasado fueron empresas con grandes capitales extranjeros las que tuvieron el papel de desarrollar la minería en el Perú con el apoyo de los diferentes gobiernos de turno que consideraban esta actividad como principal motor de desarrollo del país (Samamé: 1983; Robinson: 1983 entre otros).

La explotación de minerales metálicos como el cobre, la plata, el hierro y el oro han sido muy importantes en nuestro PBI y han ido en aumento desde el siglo pasado a medida que las inversiones se hacían mayores y el mercado aumentaba la demanda en dichos productos. 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 la explotación de dicho mineral por ejemplo con la Cerro de Pasco Corporation. El hierro empieza a aparecer en las estadísticas con el establecimiento de Marcona Corporation en los años sesenta y las grandes inversiones de dicha compañía en el país.



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

A pesar de lo señalado, algunos autores como Elizabeth Dore (1986) consideran que los factores externos antes señalados no son tan importantes para el desarrollo de la industria minera nacional como los factores internos de los procesos de producción de esta industria.

A pesar de las discusiones al respecto, 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 de explotar algunos minerales metálicos y no metálicos. Estos son los casos de Cerro de Pasco o de Marcona, en el caso de minerales metálicos y Talara en el caso de minerales no metálicos como el petróleo, este dinamismo a su vez, 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 relaciones cordiales, mas bien se ha caracterizado por la falta de respeto a los derechos de las comunidades sobre sus tierras, la sobre explotación de la mano de obra e innumerables conflictos sobre propiedad, condiciones de trabajo y últimamente contaminación. Una constante en estas situaciones ha sido el apoyo que las compañías mineras han mantenido por parte de los sucesivos gobiernos, siempre caracterizando los reclamos de los trabajadores y/o comuneros como reclamos subversivos, revueltas sin sentido o animadas por cuestiones políticas en lugar de reconocer la naturaleza real de estos conflictos (Kruijt y Vellinga: 1983).

Esta movilización de recursos de 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 se puede estudiar 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 de los costos de producción en general.

Las condiciones internas, varían en los diferentes países respecto al nivel de competencia de determinados productos. Sin embargo, en el ámbito general, favorecen a la competencia legislaciones relajadas respecto a control ambiental, bajos costos de mano de obra así como la desregulación en cuestiones de políticas laborales, bajos costos de los terrenos a explotarse, entre otros factores. Un aspecto interesante al respecto queda ilustrado con la evolución de la normatividad respecto a la minería. En contraposición al desarrollo de la inversión minera, la legislación al respecto no tuvo un desarrollo similar ya que hasta 1900, año en el que se dio el Primer Código de Minería, se usaba la legislación minera colonial. El segundo código aparece en 1950 y la Primera General de Minería en 1971. A partir de 1980 empieza un nuevo ciclo en la legislación ya que empieza a aumentar la preocupación por normar dicha actividad como veremos posteriormente.

Relacionado a esto último, el interés del Estado peruano en promover inversiones se basa principalmente en el aumento del Producto Bruto Interno que estas inversiones generan, lo cual es un argumento muy fuerte en economías como la nuestra que se basa en la explotación de recursos naturales. Sin embargo, el PBI como indicador, sobre estima la capacidad de generar ingresos en el largo plazo, no toma en cuenta la importancia de los recursos naturales ni los costos de estos ni del medio ambiente en general, por lo tanto el uso del PBI termina conduciendo al diseño de políticas que promueven actividades con alto riesgo para el ecosistema y caracterizadas 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. Sin embargo, la desregulación tanto en cuestiones laborales como la liberalización del mercado de tierras formaron parte principal del conjunto de políticas aplicadas en 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.

2. El Estado, la promoción minera y conflictos

Como mencionábamos anteriormente, 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, esto se ha generalizado y ha sido 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 años noventa.

El Perú se ha caracterizado por tener una élite constituida por una clase rentista mas que empresarial, debilidad institucional muy fuerte, centralista en cuanto a la toma de decisiones y carente de un modelo de desarrollo que contemple la redistribución de los beneficios económicos constituye un escenario en los cuales los efectos de ajuste estructural, mezcla de neoliberalismo con autoritarismo de Estado agudizaron estos problemas a pesar de lograr estabilidad económica momentánea ya que no es posible aún afirmar que se haya logrado fundar bases sólidas económicas e institucionales para un crecimiento estable (González de Olarte: 1998).

En este marco de debilidad institucional y organizativa, los conflictos con las poblaciones sobre los espacios de concesión minera se convierten en graves problemas en los que se puede observar una ausencia de intervención del Estado en su solución sino por el contrario una intervención que agudiza los conflictos como en el caso del conflicto por la explotación minera de Tambogrande.

Uno de los factores que agudizan tales problemas está directamente relacionado a la estructura del Estado peruano y a la toma de decisiones respecto a políticas públicas que 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 sobre conceder una agrícola para una intervención minera. Esta discusión a su vez evoca problemas siempre vigentes en nuestra sociedad, como el problema del desarrollo rural y la falta de involucramiento de la sociedad civil en la discusión y toma decisiones al respecto.

2.1. El problema de las leyes y el modelo: Leyes de promoción agraria versus leyes de promoción minera en el país.

El centralismo en la toma de decisiones respecto a los intereses del Estado, es tangible a su vez en la práctica del gobierno, en las políticas sectoriales. Mientras existen normas que apoyan el agro, las políticas sectoriales que caracterizaron al gobierno anterior se orientaron, mediante una serie de medidas entre las que se encuentra la apertura del mercado de tierras, el desmontaje de políticas sectoriales para el agro, la apertura a las importaciones de alimentos subsidiados en su país de origen y la eliminación del crédito agrícola estatal a afectar el agro de manera negativa. Estas medidas han afectado especialmente a los propietarios de tierras en la costa norte del país. Aquí, se puede ubicar un amplio sector de productores (Zegarra 1996), especialmente los pequeños agricultores, con serios problemas de rentabilidad. Lo anterior hace más llamativo el caso de

Tambogrande en la medida en que éste es un pueblo tradicionalmente agrícola y con un desarrollo relativamente exitoso frente a la situación de la agricultura en el país. La decisión sobre la explotación minera en este valle nos demuestra la carencia de consistencia entre las prioridades de desarrollo que el marco legal del país presenta y la práctica del gobierno al respecto.

Las necesidades prioritarias del país son establecidas por el Ministerio de Economía y Finanzas quien coordina a través de los ministerios de diferentes sectores la elaboración de las políticas públicas orientadas a la promoción de las actividades que les compete. En teoría estas funciones deberían corresponder a un plan de desarrollo del país a largo plazo que contemple desarrollo económico con componentes de redistribución. Esta estructura en la toma de decisiones genera una serie de problemas en la medida en las prioridades del Ministerio de economía, en casos como el de Tambogrande, aparecen como contrapuestas a las prioridades sectoriales señaladas por la ley.

En este caso, se ha podido observar que existen varias incongruencias respecto a 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 ley N° 27360, Título 1, artículo 1, en la que se declara de interés prioritario la inversión y desarrollo del sector agrario, el artículo 88° de la Constitución Política del Perú en el que se obliga al Estado a apoyar preferentemente el desarrollo agrario y 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 Estado garantiza la propiedad privada de la tierra, así como su dominio y conducción (artículos 4° y 5°)¹.

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 Tambogrande fue declarada de necesidad pública con el Decreto ley N°22672, el cual a pesar de su antigüedad, es aludido al llevarse a cabo la concesión cuya aprobación finalmente se lleva a cabo con el Decreto Supremo N° 015-99-EM. Esto, sin considerar ni las leyes de promoción agrícola ni las de protección ambiental. La declaración de la explotación minera como de necesidad pública actúa como un mecanismo para conseguir legalizar la explotación de zonas cercanas a frontera por empresas extranjeras. En este sentido, una discusión que debería estar en agenda se refiere a la definición de la cosa pública, la cual 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 del Ministerio de Economía y Finanzas.

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 quienes concierne aquello de interés público? ¿Cómo varía la percepción de los actores respecto a 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.

La legislación ambiental, intenta 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. Sin embargo, las labores de identificación de zonas de protección ambiental recaen sobre un Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SINANPE) el cual según el Título V de la Ley sobre la Conservación y Aprovechamiento Sostenible de la Diversidad Biológica Ley N° 26839 debe funcionar teniendo como base un proceso de concertación y descentralización que no se llevó a cabo y que por lo tanto no tiene concordancia con la realidad del país.

Las leyes además establecen que el Estado es el responsable de conservar la diversidad de 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 biológica, para esto debe existir una identificación de las zonas sensibles para su protección. Sin embargo, regresando al caso Tambogrande, parte del terreno correspondiente a las concesiones otorgadas a la minera Manhattan corresponden a los bosques de algarrobales en un 27 % (Torres 2000). Esta zona, considerada como una zona con un ecosistema frágil, hasta ahora no ha sido considerada como zona protegida aunque en las disposiciones concernientes a la conservación y aprovechamiento sostenible de la diversidad biológica.

Los esfuerzos por realizar estudios para la zonificación económica ecológica al interior del país han sido aislados y se han realizado principalmente en la selva, en departamentos como Loreto y Madre de Dios. En el caso de la costa, no se han registrado estudios de este tipo, algunos intentos por empezar estudios de zonificación han sido encabezados por Organismos no gubernamentales como el caso de CIPCA para el ordenamiento territorial del departamento de Piura.

Las discusiones sobre planificación del desarrollo rural y la promoción de actividades agrícolas y no agrícolas deben tener como componente el control ambiental. En la literatura al respecto, especialmente la de desarrollo agrícola² se menciona el hecho que durante largo tiempo se ha tratado de introducir el componente ambiental en las políticas de desarrollo en América latina encontrando los principales problemas en la falta de diagnósticos al respecto, factor que mencionábamos en el párrafo anterior. Otro punto importante, está 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 como podemos comprobar al revisar la legislación al respecto.

En el caso de Tambogrande, gran parte de la discusión reciente respecto a 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 como el caso de Choropampa en Cajamarca por la minera Yanachocha 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). Este sistema tendría, de parte del gobierno un organismo como eje que es el CONAM, el cual ha mostrado cierto dinamismo en algunos casos dependiendo de la dinámica de los otros actores involucrados. En el caso de Piura existe ya una larga experiencia de concertación promovida por entidades de la sociedad civil lo cual ha servido para dinamizar el accionar del CONAM.

La legislación al respecto es relativamente nueva en el ámbito de Latinoamérica, habiéndose generalmente 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 se empezaron a desarrollar mecanismos que tomaran en cuenta los problemas de perjuicio al medio ambiente, siendo la ley N° 23407 “Ley General de Industrias” una de las primeras en el ámbito de control. Sin embargo, una de las carencias fundamentales es la no-existencia de autoridades específicas ni mecanismos financieros exactos que hagan efectiva su aplicación.

Por otro lado, tenemos el problema de los mecanismos de control que finalmente tienen costos elevados y carencia de coordinación en las responsabilidades de manejo ambiental. Estos factores implican una baja efectividad y 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 (Ekeland y Jimenez 1998:195). Producto de esto son los elevados niveles de contaminación de muchas zonas costeras y zonas con asientos mineros.

La centralización en la toma de decisiones y manejos presupuestarios tiene también relación a las posibilidades de manejo adecuado de mecanismos de control ambiental de parte de las autoridades y población local. Obviamente la desregulación característica de los procesos de cambio de modelo en Latinoamérica tiene un resultado negativo con relación a 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, R; Ruitenbeek, J; Serôa da Motta, R 1997: 05)

Otra de las hipótesis que se manejan en la discusión respecto al problema de Tambogrande, se refiere a los altos costos que implican el control de la contaminación, los cuales serían más elevados en esta zona debido a las características que su ecosistema presenta. En

principio está ubicado en un suelo donde la napa freática es cercana a la superficie lo que implica altas posibilidades de filtración de contaminantes así como el problema de un ecosistema frágil expuesto a problemas ambientales como el Fenómeno El Niño.

Parte de la zona considerada dentro de la concesión, es la de los bosques de algarrobales. Estos bosques como señala Torres, representan "...sistemas forestales que garantizan la existencia de procesos biológicos fundamentales para el crecimiento y desarrollo de los seres vivos. Esto es, la conservación del suelo, el reciclaje de nutrientes, el ciclo hidrológico y la presencia de los otros biocomponentes (cultivos, malezas, poblaciones de insectos, microorganismos) que garantizan la diversidad biológica en general" y permiten el desarrollo de la agricultura, la ganadería, la forestería, caza y utilización de la fauna silvestre..." (Torres 1999).

El examen de los factores señalados en los párrafos anteriores nos permiten observar los vacíos legales existentes y la ausencia de mecanismos de coordinación y aplicación efectivos de esta legislación. Además se puede observar que la práctica del gobierno se orienta a favorecer las inversiones extranjeras y la carencia de un modelo de desarrollo a largo plazo que incorpore los intereses regionales y una participación ciudadana real.

2.2. Centralismo, toma de decisiones: El Conflicto

Durante muchos años en el país, la elaboración de un plan de desarrollo no estuvo en la agenda nacional. Mas allá de la planificación estratégica recientemente promovida por el gobierno, algunas entidades no gubernamentales han promovido la planificación en diferentes ciudades del país. Existen diversos planes estratégicos elaborados en algunas regiones que en su mayoría han pasado desapercibidos para las autoridades centrales. En el caso de Piura, se cuenta con una Plan de desarrollo al 2010 en el cual se contempla a la agricultura como la actividad principal de la región. Además de otros planes estratégicos en algunas provincias del departamento. Sin embargo, debido a la debilidad de las autoridades locales y a la poca capacidad de negociación que estos tienen respecto a los presupuestos asignados, las acciones que estos puedan planificar se ven recortadas por un sistema centralista de toma de decisiones.

Este sistema centralista ha generado un descontento general característico de esta última década lo que a su vez ha contribuido a debilitar la figura de una posible negociación o beneficio respecto a las asignaciones presupuestarias para las provincias. Esto animó al gobierno actual ha empezar un proceso de reforma del estado con el componente de descentralización como principal. A fines del 2001³, los alcaldes provinciales de Piura se han manifestado solicitando una audiencia con el Presidente de la República para tratar temas que ellos consideran claves 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. Temas que según el mismo pronunciamiento 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.

Uno de los componentes fundamentales del desarrollo rural sostenido como hemos señalado anteriormente es el de la presencia de mecanismos de descentralización administrativa, presupuestaria y de toma de decisiones de los asuntos concernientes al desarrollo de las regiones o localidades. La legislación, que actualmente está sufriendo modificaciones debido al iniciado proceso de descentralización, bajo la “Ley Marco de descentralización” contempla considerar mecanismos de descentralización como el establecimiento de Consejos Transitorios de Administración Regional, las funciones de estos giran en torno a manejos presupuestario de las asignaciones a los departamentos y municipios provinciales y distritales sin constituir una presencia real de las provincias en la toma de decisiones del Estado.

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 Comisión de Privatización (COPRI) sin realizar ninguna consulta a 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.

En 1996 se intentó sentar un precedente de participación al circular un acta Informativa y de diálogo entre representantes del distrito y representantes de la Empresa Buenaventura S.A. sobre exploración minera. Dicha acta que fue firmada 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”⁴, Sin embargo, este último acuerdo ha sido considerado como carente de legitimidad por la población que cuestiona al alcalde por haber firmado dicha acta.

2.3. Antecedentes del conflicto.

Es necesario en este punto aclarar que para el caso de colocaciones mineras en centros poblados ya existentes, existen mecanismos a tomarse en cuenta que surgen sobre la base de las situaciones de conflicto generadas en estos procesos donde se han encontrado una serie de problemas en las diferentes etapas, algunas de las cuales se pueden observar en el desarrollo del conflicto en esta fase exploratoria como las siguientes:

- 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: Nov 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 periodos 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 de parte de la población donde la mayoría no considera la posibilidad de la convivencia entre las actividades mineras y agrícolas.

El problema actual tiene sus orígenes en 1978 cuando según registros legales, se publica el decreto ley N° 22672 declarándose 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. Seguido este decreto supremo por el DS N° 021-79-EM-DGM en el que se autoriza al Bureau de Recherches Géologiques et Minières efectuar un estudio de Pre factibilidad en el Prospecto de Tambogrande, dejándose claramente establecidas las intenciones del Estado de impulsar la explotación minera en la zona.

Estos estudios de Pre factibilidad fueron seguidos por intentos de establecer una Empresa Minera Especial acordándose determinar las bases para la constitución de esta empresa con capitales privados peruanos durante el gobierno de Fernando Belaunde en los ochenta, Intentos de establecimiento que fueron motivo de disputas en su época debido nuevamente a las negativas de la población.

La década pasada sin embargo, marcó un nuevo hito en la medida que las discusiones respecto a la explotación minera en el distrito fueron retomadas por el congreso. Como resultado de esto, empezaron las voces de alarma desde uno de los diputados regionales, hasta el alcalde de Tambogrande quien convocaría a un cabildo abierto acordándose la constitución de un frente de defensa de los intereses de Tambogrande quienes organizaron protestas, paros cívicos entre otras acciones. Esas protestas fueron escuchadas por la Asamblea regional y funcionarios del Ministerio de Agricultura, destacándose una comisión para encargarse del problema. (Diez et al 1996)

Durante los 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.

3. Tambogrande: ¿Por qué es un conflicto empezar operaciones mineras en la zona?

La declaración de la explotación minera de parte del valle de San Lorenzo y una serie de terrenos urbanos y agrícolas así como de bosques como de necesidad pública por un lado, y el inicio de las actividades de exploración de la zona por la compañía Manhattan ocasionó 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, compañía minera versus población y redes, se encuentran diferentes factores, entre los cuales la percepción del riesgo juega un papel importante.

Por un lado, 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, la determinación de desarrollar una actividad con inversiones fuertes de capital financiero es 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 a un nivel técnico y se ignora el significado social, cultural y político del 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 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 diferentes actores dependiendo de sus características propias entre ellas la edad el nivel educativo, entre otras (Beck 1998:34).

Por otro lado, los riesgos para la población tambograndina aparecen de manera distinta, la percepción de estos no necesita de una elaboración causal, son visibles a su percepción, implican el riesgo a perder el medio de vida que les da sustento, posibles riesgos de contaminación que afectarían no solo a los pobladores actuales sino a sus descendientes y dañarían su posibilidad de continuar viviendo en el lugar que ellos eligieron para establecerse. Frente a esta lectura patente de las posibilidades que una explotación minera implicaría, es posible entender el origen del conflicto y la negativa de los pobladores respecto a la explotación.

3.1. Razones que justifican la discusión sobre la explotación minera en la zona del conflicto: El desarrollo agrícola.

El distrito de Tambogrande se ubica en la Costa de Piura y comprende una superficie de 1442.81 kilómetros cuadrados. El distrito está conformado por 115 centros poblados y es un pueblo rodeado por valles con una población predominantemente agrícola. 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, el cual debido a las obras de irrigación que aún funcionan en la zona ha contribuido a que éste sea uno de los valles con mayor producción de frutales del país. Por otro lado su

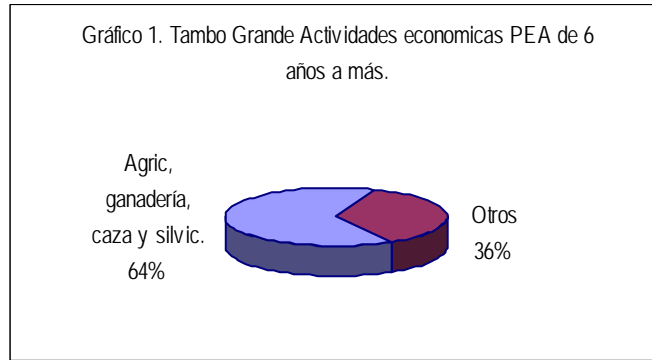
ubicación cercana a la ciudad de Piura y al puerto de Paita implica facilidades de acceso a Tambogrande.

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 denuncios en toda la zona de Tambogrande y valles aledaños.

La costa norte del país históricamente ha sufrido problemas de manejo y acceso al recurso hídrico, problema que en parte fue tratado con grandes obras de irrigación, una de éstas 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 el año 1948 financiada por el Banco Mundial, siendo sus objetivos darle agua al Bajo Piura y la creación de 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 cincuenta continúan funcionan irrigando el valle, lo cual hace de San Lorenzo una zona privilegiada frente a la escasez de agua en la mayoría de la región y en el país.

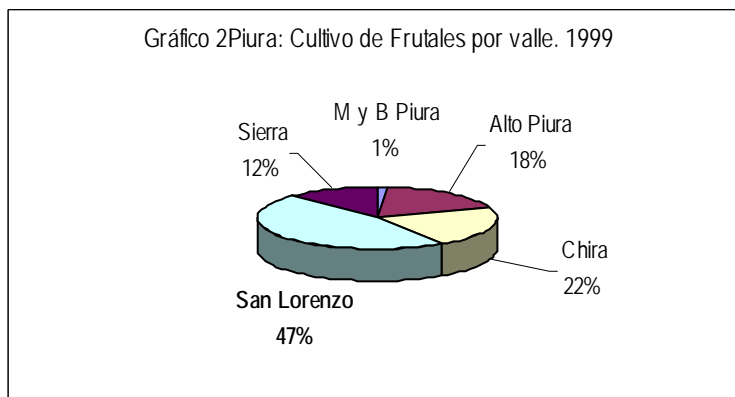
La irrigación del valle de San Lorenzo dio origen además a la colonización del mismo nombre, las tierras de la colonización, como señala Chávez (Chávez: 2001), fueron parceladas en lotes de 6 a 8 has y fueron vendidas a los colonos quienes se asentaron poco a poco en el valle de acuerdo al modelo de 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, Cruceta entre otros. El valle de San Lorenzo abarca casi el 50% de la producción de frutales en Piura. Dato que encuentra correspondencia con la ocupación de la mayoría de la población Tambograndina la cual según el censo de 1993 se dedica predominante a la agricultura con casi dos tercios de la población ubicada en esta rama.



Fuente: INEI Censo Nacional 1993
Elaboración: CIPCA

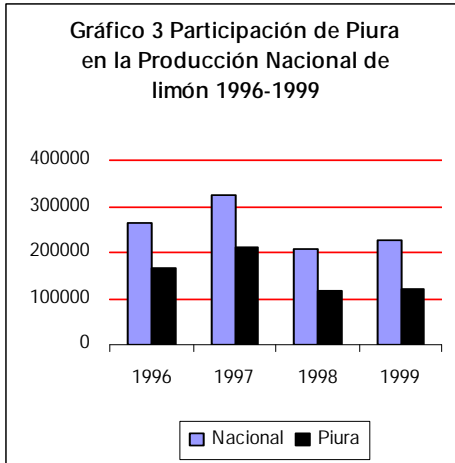
Aunque la cartera de cultivos del valle es diversa, los cultivos que han alcanzado mayor producción son en su mayoría frutales, de los cuales, los más importantes son el limón y el mango. La superficie dedicada al cultivo de frutales del valle de San Lorenzo representa casi la mitad de la superficie dedicada a este tipo de cultivos en Piura como podemos observar en el gráfico 2.



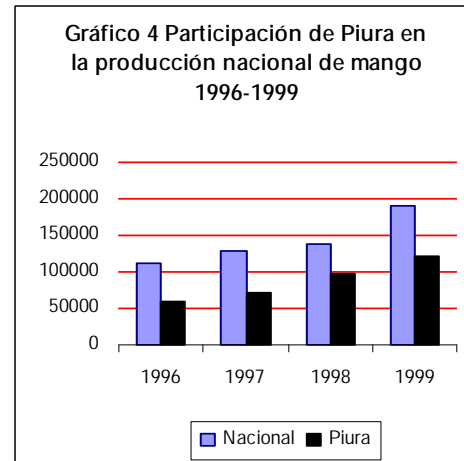
Fuente: Ministerio de Agricultura – O.I.A
Elaboración: Cipca.

La superficie dedicada a los frutales, en especial limón y Mango concuerdan con altos porcentajes en la producción no sólo en el ámbito de la región sino también en el ámbito nacional. La participación de Piura en la superficie nacional ha oscilado entre los años 1996 y 1999 entre el 50 y 60 %. Por el lado de la producción podemos observar que la participación de Piura en la producción de estos frutales en el ámbito nacional ha sido de entre el 50 y el 70 % a lo largo de los años señalados como se puede observar en los gráficos 3 y 4. Esto 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 tienen 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).



Fuente: Ministerio de Agricultura-OIA
Elaboración : Cipca



Fuente: Ministerio de Agricultura-OIA
Elaboración : Cipca

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 están Espinosa Burneo, Comercial industrial Piura, Sunshine Export, Agrowest para el mango y Vita Vida, Agroindustrias Backus en el caso del limón, las cuales se abastecen de productos provenientes de la región y en especial del Valle de San Lorenzo.

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

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

Mientras que en diversas localidades en América Latina 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 frente a la escasez de posibilidades de desarrollo de alguna otra actividad productiva que represente una mejora en los ingresos de sus pobladores, como señalan algunos informes del Banco Mundial (Banco Mundial: 2000), 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 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 el abastecimiento de este recurso, hasta los derechos de propiedad de los agricultores sobre las tierras del valle, bosque y la situación de los centros poblados en los que están ubicados los denuncios mineros.

3.2. ¿Por qué persiste el conflicto? : Problemas de legitimidad en las negociaciones

Finalmente nuevamente se inicia un ciclo de conflictos a finales de los noventa con la aprobación de la concesión de derechos y acciones de minas y recursos complementarios a la compañía minera Manhattan Minerals corp. en los terrenos de Tambogrande autorizados por la COPRI en 1999.

El proyecto de explotación minera comprende 97 concesiones y ocupa una extensión de 87 mil has. De las cuales 10 mil hectáreas pertenecen a la concesión en el distrito (Zavala 1999). La Evaluación Ambiental de las Actividades de Exploración Categoría C fueron presentadas 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 ubicados en el distrito de Tambogrande.

Para 1999 las informaciones que se tenía acerca de la explotación minera llegaron a la población a través de medios de comunicación y de algunos forums organizados por la minera y por otras entidades. Las opiniones vertidas en los forums 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 como en los cuales existía tal coexistencia, mientras que en el segundo caso las opiniones giraban en torno a la imposibilidad de la coexistencia de tales actividades debido a los peligros de la contaminación y a la historia de Tambogrande como pueblo agrícola. Para el año 99 la población, según señala el Presidente del Frente de Defensa de Tambogrande realizó 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 la población quienes luego de contactar representantes de pueblo afectados por la minería decidieron organizarse para conformar distintos frentes agrupados en el Frente de Defensa de Tambogrande para enfrentar la situación.

Uno de los problemas que ayudó a cerrar la posición de la población frente a sus autoridades fue por un lado el apoyo del alcalde a la empresa minera y por otro lado el hecho que el Estado peruano en este caso tiene el 25 % de las acciones de la empresa minera. Esto lo hace parte de uno de los lados del conflicto, su participación en las acciones de la compañía quitó legitimidad al Estado dentro de la población.

La compañía minera procedió a iniciar los estudios de línea base y estableció sus bases en El Carmen donde empezó las perforaciones para la exploración, la falta de información clara de 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

empieza la exploración, aparecen los problemas que mencionamos en líneas anteriores que fueron en algunos casos 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 antes la nula presencia del Estado en el conflicto.

Claramente en el conflicto vemos algunos actores principales internos. Por un lado la municipalidad distrital, los alcaldes en el periodo último del conflicto han presentado una actitud similar, inicialmente a favor de la explotación minera y un segundo momento de apoyo a la población. La Iglesia, con un rol de defensa de la población intercedió frente a la minera y facilitó en cierta forma el establecimiento de contactos con otros frentes de defensa de la población. 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.

Fuera de Tambogrande existen otros actores involucrados que constituyen redes organizadas de apoyo por un lado, por otro lado 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, la cámara de comercio de Piura y por el lado de apoyo a la agricultura y en contra de la explotación de la minería metálica en Piura están varias ONG's, 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 otro lado el Frente de defensa de Tambogrande estableció contactos con el CONACAMI que le facilitó información y visitas a centros mineros para intervenir sobre la falta de información de la que adolecían los agricultores.

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.

En el caso de la municipalidad distrital, a pesar de que se esperaría que la Municipalidad juegue un rol fundamental en representación de los colonos y el pueblo, una serie de factores como la indefinición de una posición constante de la municipalidad ha generado una precaria legitimidad de ésta ante la población que cuestiona su rol en el conflicto, esto le impide cumplir su rol de aglutinador del resto de actores. Los dos alcaldes que han pasado por la municipalidad durante el tiempo del conflicto han tenido un comportamiento similar. Desde el apoyo abierto del alcalde anterior hasta inicialmente un apoyo abierto del alcalde actual a la minera que luego cambió hacia una oposición completa a la explotación minera en el lugar. Sin embargo la población no olvida las actitudes primeras lo cual ha generado desconfianza de la población acerca de la actitud del alcalde actual a pesar de la organización de la consulta popular.

La iglesia, ha participado de forma activa en las acciones de defensa de la agricultura en algunas actividades conjuntas con el Frente de Defensa. Ellos ayudaron al frente a establecer sus primeros contactos además mediaron frente a la minera y a 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. Sin embargo no existe una relación formal ni orgánica entre la iglesia y los grupos de apoyo, lo cual es una debilidad en la medida en la iglesia si 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 quienes de manera tardía aunque ciertamente efectiva iniciaron una serie de acciones de intermediación que sin embargo fueron deslegitimadas por la población y el frente de defensa.

El Frente de Defensa de Tambogrande, hasta ahora hacia fuera de Tambogrande ha representado una débil organización aunque mantiene un comportamiento activo en sus reuniones y relación con los sectores de la población así como ha establecido algunas redes externas fuera de Piura entre ellas con la CONACAMI y algunas ONG's ecologistas que constituyen el colectivo de apoyo a Tambogrande, con una filial en Lima y otra en Piura. Inicialmente 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 ONG's que trabajan en Piura y en Lima, mas allá de una serie de estrategias de marketing y propaganda sobre el posible daño ecológico que el establecimiento de una mina en la zona traería. En un segundo momento esta situación cambió y se decidió llevar a cabo estudios de valoración 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. Habiendo sido, debido a sus carencias organizativas flanco de las políticas a veces no transparentes de negociación de la empresa minera. Estudios de opinión así como la reciente reunión 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 02 de junio de este año, mostraron resultados que respaldan las encuestas de opinión con una votación del 93.25% (del total de votos emitidos) por el no a la minería y un 1.28% por el sí. Estos resultados, muestran una opinión casi homogénea de la población tambograndina en contra de la explotación minera en la zona.

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 falta de transparencia de las acciones de la empresa frente a la población durante las negociaciones.

En general, se ha podido observar a lo largo del proceso la no-existencia de mecanismos claros y eficaces de comunicación así como la falta de mecanismos para concertar en

igualdad de condiciones con la empresa minera frente al 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 inexistencia de un balance de poder entre la empresa y la población que tiene que ver con diversos factores a su vez, como son el que no haya un sustento legal que obligue a contar con la aprobación de la población para la realización de la actividad así como el que la compañía minera esté asociada con el Estado.

Por el lado de la población, la debilidad ha tenido que ver principalmente con su debilidad organizativa y en cierta forma con la falta de coherencia y coordinación de los diferentes actores que no logran ponerse de acuerdo en una propuesta común frente a la de la minera. Sin embargo, estos problemas en cierta forma no han logrado socavar por completo la fortaleza de la población y otras organizaciones en la defensa de las tierras agrícolas.

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 las mesas técnicas a favor de la agricultura presentaron en cuanto a la aglutinación de diferentes organizaciones especialista 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 en 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, las que aún no se han completado además de no ser conocidas por todas la población.

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 producto solo de las interacciones o desacuerdos de las comunidades sino que a su vez respondió a acciones mal orientadas de la compañía minera quien inicialmente no tenían un plan de atención claro de las negociaciones con la población de manera tal que sus intervenciones resultaron siendo de carácter asistencialista y generaron una atmósfera de desconfianza en la medida en que los acuerdos iniciales no se hicieron con todas las organizaciones involucradas sino sólo con algunas como se puede observar en los comunicados y notas de prensa. En 1999 la compañía inició su programa de acciones comunitarias realizando una serie de actividades entre las que se encuentran: Establecimiento de relaciones comunales con las comunidades de Locuto e Ignacio Tavera, esto significó acrecentar las sospechas de los pobladores de las otras comunidades involucradas, así como los colonos y pobladores del distrito de San Lorenzo. Entre otras acciones que aumentaron la desconfianza de las otras poblaciones están la realización de obras como aulas para PRONEI, fondos de crédito, distribución de planchas de calamina. Paralelo a este proceso se instala la oficina de información en la Plaza de Armas de Tambogrande con diversas actividades de organización, empleo entre otras.

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 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 en la población para una mejor negociación dividió a los pobladores sobre la base de organizaciones de ayuda y falló en negociar con los actores que la población consideraba legítimos causando disenso entre los pobladores y desconfianza ante la aparente falta de transparencia de sus actividades mientras los pobladores veían sus tierras en peligro de invasión y no encontraba una institucionalidad legítima que escuchara sus voces de protesta o los respaldara.

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

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

Es importante señalar aquí la importancia del accionar de las ONG's locales en el apoyo a la población. Piura tiene una experiencia de organización y concertación interesante en la cual se encuentran involucradas algunas organizaciones no gubernamentales que en cierta forma han apoyado el proceso de empoderamiento de la población frente a la violación de sus derechos como es el caso de Diaconía o frente a la importancia del Agro y de la sostenibilidad del desarrollo así como la conservación del medio ambiente como es el caso del Centro Ideas y CIPCA entre otras. Sin embargo los espacios de concertación carecen todavía de institucionalización además todavía existen problemas como la debilidad organizacional y de recursos de las instituciones de la Sociedad Civil que no le han permitido ejercer acciones más fuertes ni realizar una negociación apropiada.

Es aquí donde se puede observar la debilidad de las organizaciones y la necesidad de un Estado promotor de la participación de la sociedad civil. Dicha población, a pesar de los esfuerzos de las ONG's, aún no tiene mecanismos suficientes para enfrentar y negociar de manera exitosa con empresas fuertes como Manhattan y es débil frente a su propio Estado que no interviene para llenar estos vacíos y que no representa sus intereses.

Las debilidades señaladas así como la ausencia de un marco institucional para la concertación tuvieron por efecto generar reacciones violentas de la población. Las acciones de protesta y los incidentes violentos en torno a la compañía minera y la exploración empiezan entonces una nueva etapa en 1999 que continúa hasta la actualidad. Los pobladores apoyados por algunas agrupaciones civiles piuranas insisten en protestar frente a la falta de consulta, la ilegitimidad de las acciones de la compañía y del gobierno quien actúa como juez y parte en el problema sin haber tomado acciones reales para establecer mecanismos de consulta a la población. Mientras la compañía minera sigue establecida en Tambogrande e insiste en continuar la exploración.

Hasta este punto parece quedar en claro que ni los pobladores ni las autoridades locales están involucradas 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 y al poco interés que este punto ha representado para la administración central.

Esta práctica es contradictoria frente a los supuestos mecanismos de involucramiento de la población como el Reglamento de Participación Ciudadana mediante el Procedimiento de Audiencias Públicas en el Trámite de Aprobación de Estudios de Impacto Ambiental aprobado por Resolución Ministerial N° 335-96-EM/SG en que se establece la presentación de los Estudios Ambientales antes las autoridades competentes y organismos de la sociedad civil así como público en general. Estas audiencias, aunque constituyen avances en la participación de la ciudadanía no constituyen 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 estaría restringido a aquellas organizaciones inscritas para dicha audiencia e implica que a su vez estas organizaciones tengan la posibilidad de revisar y/o contratar una empresa distinta de la contratada por la entidad interesada en la intervención para examinar dicho estudio ambiental. Este trámite no es contemplado por el reglamento. Es decir, la población es vista como un agente más en el tema, sin considerar la escasez de recursos o la posible falta de organización o de capacidades de la población convirtiéndose en una reglamentación que fortalece la exclusión de las poblaciones más pobres y carentes de servicios 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 de 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 mas 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 por el lado de la decisión sobre la actividad económica a desarrollar (minería vs agricultura) sino también por el lado del 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 que asuntos? ¿De qué tipo de participación se está hablando? Entre otras preguntas tienen relación con el conflicto.

La falta de participación en el caso específico de Tambogrande, no fue un asunto que preocupó al gobierno y esto, 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 participación sea efectiva, pero además informar a la ciudadanía para el ejercicio real de sus derechos de opinión. Las condiciones presentadas, en el caso del Perú están muy lejos de ser las adecuadas para la promoción de la participación ciudadana real.

El Frente de Defensa de Tambogrande, mas los colectivos formados en Piura y en 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, 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 lado con acciones relacionadas a la opinión pública realizando campañas informativas tanto en Piura como en Lima sobre el proyecto así como sobre el conflicto en sí mismo.

Otra de las dificultades, relacionada a la participación dentro del marco legal de participación ciudadana, está en que la reglamentación no cuenta con plazos mínimos para llevar a cabo las audiencias que contemplen el posible interés de la población en observar el estudio de Impacto Ambiental, esto constituye una traba a las posibilidades de que la población logre conseguir realizar observaciones al documento técnico lo cual nuevamente refuerza las ventajas del otro agente que es la compañía que pretende llevar a cabo intervenciones.

Finalmente, de hacerse llegar las observaciones pertinentes respecto a los estudios de impacto, la decisión final regresa a ser tomada por el gobierno central y las comisiones que existen al respecto donde las prioridades respecto a la explotación o no de ciertos recursos están establecidas por los ministerios y finalmente las necesidades de financiamiento que el Ministerio de Economía y Finanzas considere prioritarias.

Esto, 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 les sea útil para hacer llegar sus reclamos al Estado.

Las últimas acciones buscaban generar un mecanismo para hacer legítimos ante el gobierno y la opinión pública en general las afirmaciones y la negativa de la población ante las acciones de la compañía minera.

Un intento por lograr esto fue la solicitud de la municipalidad de Tambogrande ante el organismo de Nacional de Procesos Electorales (ONPE) de la organización de una consulta popular, la cual fue denegada aduciendo a falta de sustento legal, seguida 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 de parte de los representantes del gobierno no hace mas que

aumentar la desconfianza de los actores principales, es decir el Frente de defensa y los colectivos de apoyo frente al 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 sumados 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 conflicto 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 compañías trasnacionales, a la vez que existe una relación conflictiva entre estos y los pobladores y/o trabajadores de zonas en explotación o exploración.

Si bien es cierto, estas relaciones conflictivas entre trabajadores y/o pobladores versus el Estado y compañías mineras son una constante, el paquete de medidas neoliberales iniciado en los años 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 es motivo de este estudio.

Los orígenes del conflicto están ligados 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 el desarrollo de la actividad minera implicaría en la zona de estudio son depreciados frente a los beneficios que recibirían de esta actividad como es el ingreso de fuertes sumas de capital financiero con rápido retorno para cubrir sus déficit fiscales, manteniendo la discusión sobre el tema como una discusión tecnocrática que reduce los costos de tal inversión a costos ambientales sin considerar los costos sociales y políticos. Por otro lado, para la población, debido a la cercanía y la especificidad, los riesgos aparecen como visibles debido a que involucran la posible pérdida de sus empleos en la agricultura, su propiedad así como posibles daños a su medio ambiente que los afectaría a ellos y a sus generaciones futuras.

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

El conflicto se lleva a cabo en un ambiente en el que la sociedad civil está en proceso de reconfiguración y empoderamiento, 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 para superar las brechas de poder generados en las discusiones tecnocráticas respecto a 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, que puede seguir 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 que debería ser llevada a cabo 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. Modelo explícitamente apoyado por el Estado en los años cincuenta con las grandes obras de irrigación llevadas a cabo en San Lorenzo (Tambogrande) y Pochos (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, entra en contradicción consigo mismo. Lo cual 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 a 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 a la percepción de los riesgos respecto a 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 que es lo público, que se considera de interés público y cuáles son las fronteras de éste en los ámbitos nacional, regional y local. Las decisiones que se toman acerca de los intereses regionales se deben enmarcar a su vez en la facultad de que los gobiernos regionales tomen decisiones sobre estos aspectos y existan mecanismos legales posibles de ser hechos efectivos así como reducir las brechas de poder en la información y en la decisión.

Bibliografía

Alvarado, Mario y Cardosa, 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.

Beck, Ulrich (1998) *La sociedad del riesgo*. (Buenos Aires: Paidós Ibérica S.A.).

Brean, Donald (2000) “Industrias Extractivas en Canadá: Tributación, financiamiento y propiedad extranjera.” En: *Recursos Naturales y Desarrollo. Un diálogo Canadiense Latinoamericano*. Donald Brean y Manuel Glave (Editores). (Lima: CIES).

Caballero, Victor (1981) *Imperialismo y Campesinado en la sierra central*. (Lima: IEP).

CONAM(2001) *Ley del Sistema nacional de evaluación del Impacto Ambiental Ley N° 27446*. 23 de Abril de 2001. (Lima: CONAM).

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).

Chávez, Mariano (2001) *Colonización San Lorenzo ¿Del agro a la mina Tambogrande?* Piura: s/e.

De Echave, José (2000) “¿Agricultura y minería pueden convivir? El caso de Tambogrande. En: *Actualidad Económica del Perú*. Año XXIII N°208 Agosto 2000.

Diez, Alejandro; Fort, Angélica (1996) *Estudio Socio económico del Distrito de Tambogrande*. Documento de Trabajo. (CIPCA: Piura).

Dore, Elizabeth (1986) *Acumulación y crisis en la minería peruana 1900-1977*. (Lima: UNMSM; Instituto cultural José María Arguedas).

Eskeland, G y Jiménez, E. (1998) “Instrumentos Para una Política de Control de la Contaminación en Países en Desarrollo”. En: *Cuando Contaminar no Cuesta. Economía del Medio Ambiente*. Alberto Pasco-Font (Ed) (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).

Gonzales de Olarte, Efrain (1998) *El Neoliberalismo a la Peruana: Economía Política del ajuste estructural 1990-1997*. (Lima: IEP).

Huber, Richard; Ruitenbeek, Jack; Seroa Da Motta, Ronaldo, (1998) *Market-Based Instruments for Environmental Policymaking in Latin American and the Caribbean: Lessons from Eleven Countries*. World bank discussion series N° 381. <{ HYPERLINK <http://www.worldbank.org> }>

Injoque, J y Dunin, E (1979) “Estudio de la Génesis del Yacimiento de Tambogrande y sus implicancias” En: *Boletín de la Sociedad Geológica del Perú* Tomo 64. (Lima).

Kruijt, Dirk y Vellinga Menno (1983) *Estado Clase obrera y empresa transnacional: el caso de la minería peruana, 1900-1980*. (Mexico: 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*. Submitted to the International Development Research Centre. <www.IDRC.org>

Pasco-Font, Alberto; Mc Cormick, Erin y Schroth, Enrique, (1996) *Ingreso sostenible en la Minería Peruana*. Investigaciones Breves 1. (CIES: Lima).

Plaza, Orlando (1998) *Desarrollo Rural. Enfoques y Métodos Alternativos*. (Lima: PUCP Fondo Editorial).

PROPUESTA REGIONAL (2000) “Tambogrande: Minería y Agro, un Conflicto regional”. Dossier especial. Piura.

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)

Quintana, Roberto; Concheiro, Luciano y Perez, Ricardo (1998) *Peasant logic, Agrarian policy, Land Mobility, and Land Markets in Mexico*. Working paper N° 21. Land Tenure Centre. University of Wisconsin-Madison.

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: IEP). Documento de trabajo.

Torres, Fidel (2000) *Minería en los Algarrobales: negación de la Identidad piurana*. Ms

Zegarra, Eduardo (1996) “Mercado de tierras y exclusión social en el agro costeño” en: *Debate Agrario* 25. 62-72.

Notas

1. Algunas de las referencias a estas leyes las encontramos en el proyecto de ley N° 1591 presentado durante el Periodo 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 propuso una ley que buscaba se declara la exclusividad de uso y la intangibilidad de las tierras agrícola y de los centros poblados, de los valles de Tambogrande y San Lorenzo formados por el río Piura en el departamento de Piura. Tuvo un seguimiento en diferentes fechas: 26/03/2001 A comisión Energía, Minas y Pesquería, 26/03/2001 A comisión Agraria, 29/03/2001 En comisión Energía, Minas y Pesquería, 29/03/2001 en comisión Agraria, 18/04/2001 y fue rechazado de Plano en la comisión de Energía, Minas y Pesquería.
2. CEPAL y PNUMA Avances en la Interpretación Ambiental del Desarrollo Agrícola en América Latina. Naciones Unidas: Santiago de Chile. 1985.
3. Pronunciamiento del 25 de Setiembre del 2001, firmado por los alcaldes de las ocho provincias piuranas.
4. Cita del Acta Informativa y de Diálogo firmada el 19 de Abril de 1996 citada en artículo del Correo del Miércoles 16 de Octubre de 1999.