

El Poder Judicial ordena: sin consulta previa, no más concesiones mineras

¿Un nuevo aliado en la defensa de los derechos a la tierra y el territorio de las comunidades campesinas?

Pedro José Castillo Castañeda¹

Cuando surgen conflictos entre las industrias extractivas y las poblaciones, en general el Estado opta por apoyar a las primeras. Pero algo diferente, y que merece toda la atención, está pasando en el Poder Judicial (PJ). En efecto, el 14 de noviembre último, la Primera Sala Civil de la Corte Superior de Justicia (CSJ) de Puno ordenó al Instituto Geológico Minero y Metalúrgico (Ingemmet), del Ministerio de Energía y Minas, que no apruebe ninguna concesión minera más, hasta que haya sido materia de consulta. ¿Es que el PJ está a favor de los derechos colectivos de las comunidades campesinas? Parece que sí, y esto merece ser destacado, con la esperanza de que no sea una decisión única y excepcional, sino que marque un cambio de actitud.

Once comunidades del distrito de Atuncolla, provincia y departamento de Puno, con el apoyo de la Oficina de Derechos Humanos y Medio Ambiente de Puno y el Instituto de Defensa Legal, han puesto en jaque al Estado peruano. El motivo: la respuesta al hecho de que el 100 % de sus tierras había sido concesionado a favor de BHP Billinton World Exploration Inc., Sucursal del Perú (BHPWEI)².

En un contexto de preocupante presión de los sectores empresariales que demandan con insistencia al

gobierno medidas para eliminar lo que califican como «trabas a la inversión», y de mayores facilidades para la implementación de los llamados «proyectos de gran envergadura» (minería, ampliación de frontera agrícola, forestales, hidrocarburos, etc.), las medidas adoptadas por el Poder Ejecutivo podrían ser manobras legales. Pero no parece ser este el caso mencionado.

La concesión

Durante el proceso de elaboración del Reglamento de la Ley de Consulta Previa, en 2012, uno de los temas más sensibles fue el de determinar en qué momento se debía consultar tratándose del uso y aprovechamiento de recursos naturales. Ese fue uno de los puntos que más tiempo tomó en la negociación. El Ejecutivo propuso que la consulta debía realizarse antes de emprender las actividades de exploración y explotación de los recursos naturales, mientras que las organizaciones indígenas plantearon que debía efectuarse antes de otorgar cualquier derecho que implique el uso o aprovechamiento de esos recursos, es decir, antes de la concesión.

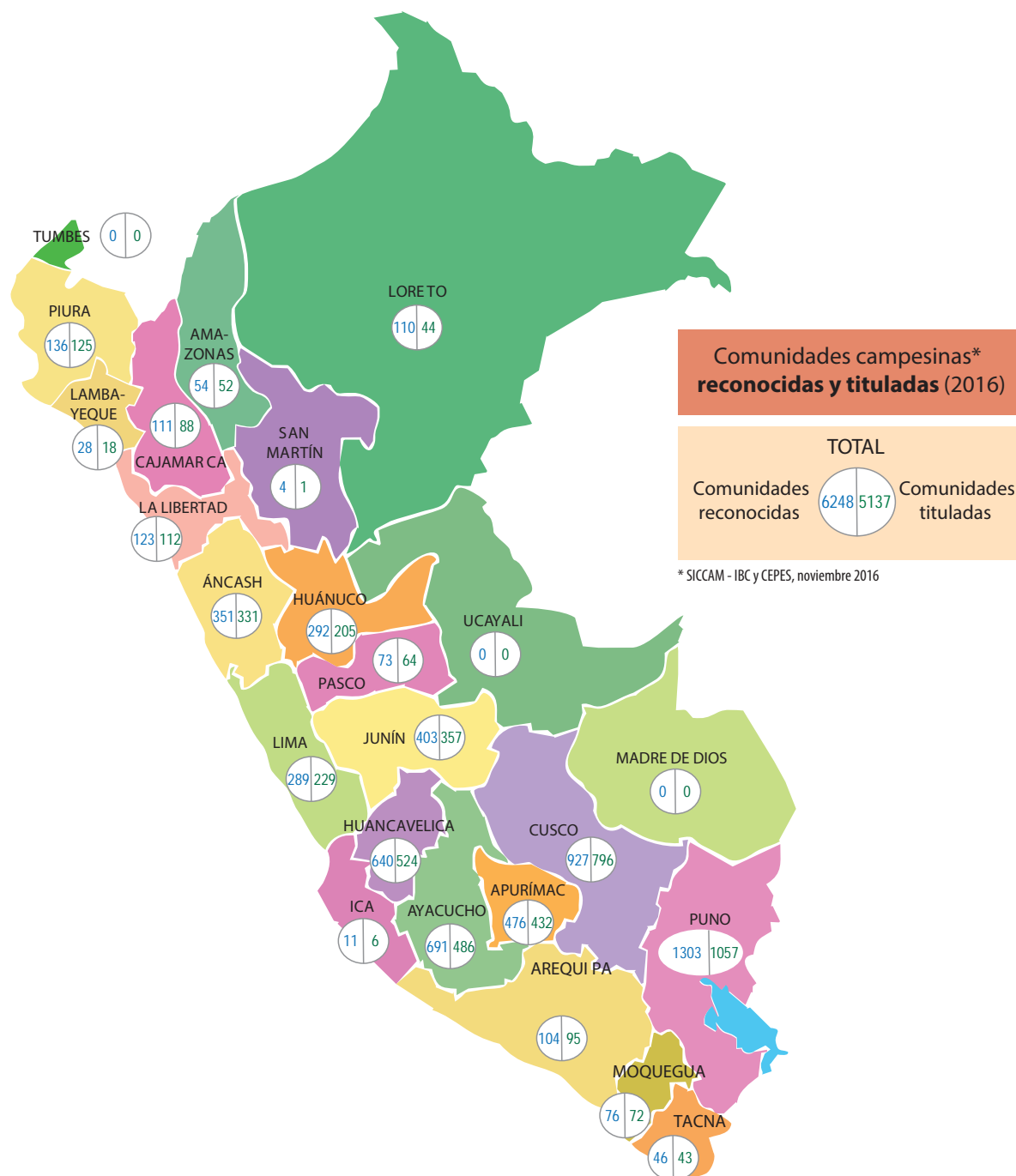
En términos simples, la concesión minera es la medida administrativa que otorga derechos de exploración y explotación de recursos naturales ubicados en el subsuelo, diferente y anterior a las medidas que facultan el

inicio de la exploración y explotación del recurso. En ese sentido, el razonamiento del Ejecutivo fue muy simple: la concesión por sí misma no faculta el inicio de actividades, sino que solo otorga el derecho para explorar y explotar; en consecuencia, no afectaría en forma directa los derechos de las comunidades. Dicho de otra forma: la concesión minera no es materia de consulta.

Las organizaciones indígenas discreparon del Ejecutivo; fundamentaron su posición con el artículo 15 del Convenio 169 de la OIT, conforme al cual los gobiernos deberán consultar a los pueblos indígenas *antes* de emprender (dar inicio) o de autorizar (otorgar derechos) cualquier programa de prospección o explotación de los recursos naturales que existen en sus tierras. No obstante, los funcionarios del Ejecutivo se mantuvieron en sus trece.

Sin embargo, ahora el PJ les da la razón a las organizaciones indígenas: el colegiado señala que las concesiones mineras otorgadas violan los artículos 6 (numeral 6.1 literal a) y 15 del Convenio 169, y que estas, si bien no autorizan el inicio de actividades de exploración y explotación, sí afectan directamente derechos colectivos de las comunidades campesinas, por lo que el MEM debe realizar una consulta previa cada vez que pretenda otorgar alguna concesión minera.

Comunidades campesinas reconocidas y tituladas al año 2016



Comunidades campesinas reconocidas y tituladas al año 2016 (en hectáreas)

	Reconocidas	Tituladas	Por titular	Por reconocer	Área titulada
Comunidades campesinas*	6248	5137	1111	1019	24 080 708.62



Plataforma
Gobernanza
Responsable
de la Tierra
Perú

Fuente: Sistema de Información de Comunidades Campesinas (Siccam). IBC y Cepes, noviembre de 2016.

Comunidades campesinas y minería

En lo que concierne a las comunidades y su relación con la minería, a inicios de la década del noventa del siglo pasado, las concesiones mineras alcanzaban los cuatro millones de hectáreas. A mayo de 2016, la superficie afectada para dicha actividad se estima en casi 19 millones de hectáreas (14.9 % del territorio nacional)³.

El último reporte sobre la presencia de las comunidades campesinas señala que existen alrededor de 7 267 en todo el país (los únicos departamentos en los que no están presentes son Tumbes y Ucayali), y solo en área titulada estaríamos ante poco más de 24 millones de hectáreas (ver mapa). Ahora bien, hay una importante superposición entre estas áreas y las concesionadas a las empresas mineras, por lo que no es difícil comprender la razón del elevado número de conflictos que existen entre estas y las comunidades, relativos al uso y aprovechamiento de las tierras.

Este proceso de disputa por la tierra es una lucha desigual: por un lado está el capital minero, que goza de medidas de promoción para el desarrollo de sus actividades —entre ellas, la Ley 30230, que facilita a grupos empresariales la adquisición de tierras—; por otro lado están las comunidades, que son relegadas y marginadas por las políticas públicas a pesar de su legado histórico y cultural, lo que en buena cuenta significa —tal y como lo señala la sentencia del PJ— la violación del propio Convenio 169 de la OIT.

Una golondrina no hace el verano

Desde hace un buen tiempo, y en silencio, el PJ viene trabajando, en materia de acceso a la justicia, a favor de los derechos de los pueblos indígenas; sin embargo, en materia de tierra y territorio, todavía queda

Foto Jorge Chavez Ortiz



Para otorgar concesiones mineras y de hidrocarburos se requiere consultar previamente con las comunidades.

un trecho por caminar. No obstante, esta sentencia es muy importante en términos de respeto a los derechos fundamentales, pero, sobre todo, en un rol político, pues el PJ se podría convertir en un contrapeso a los excesos que en esta materia se suceden en los otros poderes del Estado.

Hace poco, Fernando Zavala Lombardi, presidente del Consejo de Ministros, ha declarado a un medio escrito local⁴ que «se viene una nueva Ley General de Minería y para Hidrocarburos» con el objetivo de aplicar «la guillotina a muchos trámites» y así atraer la inversión minera. A este respecto, es importante que se entere de que «el trámite» de consulta previa a las concesiones mineras está vigente, «vivito y coleando».

En cuanto al flamante presidente del Poder Judicial, Duberlí Rodríguez Tineo, se trata de un Juez Supremo conocido por su sensibilidad y su reconocimiento al trabajo que realizan las rondas campesinas en el mundo rural peruano. Un aliado podría aparecer por los próximos dos años.

Notas

- 1 Abogado, Programa de Acceso a Recursos Naturales, del Cepes.
- 2 La transnacional BHP Billiton es una de las principales productoras mundiales de productos básicos, como mineral de hierro, carbón metalúrgico, cobre y uranio. También tiene intereses sustanciales en carbón, petróleo y gas.
- 3 «Noveno informe cartográfico sobre concesiones mineras en el Perú. Base de datos mayo 2016», p. 11. CooperAcción.
- 4 Diario Gestión, viernes 25 de noviembre de 2016, pp. 1, 2 y 3. ●