



Revista Latinoamericana de Derecho  
Social

ISSN: 1870-4670

revistaderechosocial@yahoo.com.mx

Universidad Nacional Autónoma de  
México  
México

KAMPHUIS, Charis

EL DERECHO Y LA CONVERGENCIA DEL PODER PÚBLICO Y EL PODER  
EMPRESARIAL: LA DESPOSESIÓN CAMPESINA Y LA COERCIÓN PRIVATIZADA EN  
EL PERÚ

Revista Latinoamericana de Derecho Social, núm. 15, julio-diciembre, 2012, pp. 57-112

Universidad Nacional Autónoma de México

Distrito Federal, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=429640270003>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

## **EL DERECHO Y LA CONVERGENCIA DEL PODER PÚBLICO Y EL PODER EMPRESARIAL: LA DESPOSESIÓN CAMPESINA Y LA COERCIÓN PRIVATIZADA EN EL PERÚ\***

LAW AND THE CONVERGENCE OF PUBLIC AND CORPORATE  
POWER: RURAL DISPOSSESSION AND PRIVATIZED  
COERCION IN PERU

LE DROIT ET LA CONVERGENCE DU POUVOIR PUBLIC  
ET LE POUVOIR DE L'ENTREPRISE: LA DEPOSSESSION  
PAYSANNE ET LA COERCITION PRIVATISEE AU PEROU

---

Charis KAMPHUIS\*\*

**RESUMEN:** El artículo analiza la convergencia entre el poder privado y el poder público en el Perú. En particular se analiza la intersección entre el poder corporativo de la Minera Yanacocha y el poder público del Estado peruano. Las dos primeras secciones describen dos litigios en materia de derechos humanos que ponen al descubierto las dinámicas legales transnacionales que han tenido un impacto en los derechos de propiedad y la regulación del uso de la fuerza. En la tercera parte, la autora analiza cuatro procesos legales concretos que han surgido como resultado de la convergencia entre el poder privado y el público. Se destacan, de igual forma, las implicaciones de estos procesos en el marco normativo internacional en materia de derechos humanos. En la conclusión, la autora explora la significación de este estudio para quienes buscan utilizar el derecho internacional con el fin de abordar los derechos humanos más afectados por la convergencia entre lo privado y lo público.

*Palabras clave:* Derecho de propiedad, derechos humanos, comunidades campesinas, reforma agraria.

---

\* Artículo recibido el 3 de agosto de 2011 y aceptado para su publicación el 14 de febrero de 2012.

\*\* Candidata a doctora en derecho, Osgoode Hall Law School, Universidad de York, Toronto, Canadá ([ckamphuis@rocketmail.com](mailto:ckamphuis@rocketmail.com)).

**ABSTRACT:** The paper analyzes the private and public power convergence in Peru. Specifically, it analyzes the intersection between the corporate power of the Yanacocha Mining Company and the authority of the Peruvian State. It focuses the relationship between two sides of power joint: the property rights and the regulation of the use of force. The first two sections describe two cases on human rights which present the transnational legal activity that have had an impact on property rights and on the use of force regulation. The third part analyzes four specific legal proceedings that have arisen as a result of the convergence between private and public powers. At the same time it highlights, the implications of those proceedings on the international regulatory framework on human rights. In conclusion, the author explores the importance of this study for those seeking the international law practice to enter upon the most affected human rights by the private and public law convergence.

*Key Words:* Property rights, human rights, rural communities, agrarian reform.

**RÉSUMÉ:** L'article analyse la convergence entre le pouvoir privé et le pouvoir public au Pérou. En particulier, on analyse l'intersection entre le pouvoir corporatif de la « Minera Yanacocha » et le pouvoir public de l'Etat péruvien. Les deux premières sections décrivent deux cas en matière de droits de l'homme afin d'exposer les dynamiques transnationales juridiques qui ont eu un impact dans les droits de propriété et la réglementation de l'utilisation de la force. Dans la troisième partie, l'auteur analyse quatre procédures spécifiques qui se posent à la suite de la convergence entre le pouvoir privé et public. C'est important de dire qu'on étudie les implications de ces processus dans le cadre réglementaire international sur les droits de l'homme. Pour conclure, l'auteur explore la signification de cette étude pour ceux qui cherchent à utiliser le droit international pour traiter les droits de l'homme, les plus touchés, par la convergence entre le privé et le public.

*Mots-clés:* Droit de propriété, droits de l'homme, communautés paysannes, réforme agraire.

**SUMARIO:** I. *Introducción.* II. *La evolución y la devolución de los derechos de la Comunidad Campesina de Negritos.* III. *La emergencia y la represión del trabajo de derechos humanos del GRUFIDES.* IV. *Situaciones legales inducidas por la convergencia privado/público.* V. *Conclusiones.* VI. *Bibliografía.*

## I. INTRODUCCIÓN

La Minera Yanacocha opera la mayor mina de oro de América Latina y una de las más rentables en el mundo. La mina está ubicada entre los 3,500 y 4,000 metros sobre el nivel del mar, en la región de Cajamarca de los Andes peruanos, aproximadamente 35 kilómetros al norte de la ciudad de Cajamarca y a dieciséis horas en autobús desde Lima. Tres accionistas controlan Yanacocha: la peruana Compañía de Minas Buenaventura y la Corporación Financiera Internacional (CFI) poseen un interés minoritario, mientras que la Newmont Mining Corporation —una de las mayores compañías procesadoras de oro a nivel mundial— es la accionista mayoritaria. Desde que Yanacocha inició sus operaciones, a principios de los años noventa del pasado siglo, muchos e importantes conflictos sociales, políticos y legales se han sucedido, teniendo como centro la cuestión de la tierra ocupada por las comunidades campesinas.

El presente estudio fija su atención en la convergencia del poder empresarial de Yanacocha y el poder del Estado peruano con respecto a dos temas fundamentales e interrelacionados: el derecho a la tierra y el recurso al uso de la fuerza. Esta convergencia se produce en un particular contexto social y cultural: la tierra en cuestión es la tierra campesina, y el uso de la fuerza al que nos referimos se ejerce en primer lugar sobre las comunidades campesinas y sus defensores. En este sentido, la fusión del poder público y el privado responde al amplio esquema de discriminación institucionalizada (étnica, social y cultural) que enfrentan las comunidades campesinas, junto con otros grupos indígenas de Perú.<sup>1</sup>

Dejemos algo en claro: el empleo que hacemos aquí del término “convergencia” no debe interpretarse como que el proceso contemporáneo que describimos forma parte de una progresión histórica, en la cual el poder público y el privado aparecían diferenciados. En otras palabras, el término, como se utiliza en el presente estudio, no tiene una connotación temporal o histórica:

---

<sup>1</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Segundo Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en el Perú*, OEA/Ser.L/V/II.106, Doc. 59 rev., 2000, par. 32. Las personas clasificadas como indígenas en los Andes se encuentran entre las personas más pobres y marginadas de la sociedad. Véase Hall, Gillette y Patrinos, Harry Anthony, *Indigenous Peoples, Poverty and Human Development in Latin America: 1994-2004*, Washington, World Bank, 2004.

refleja una conclusión analítica sobre la naturaleza de la relación contemporánea entre el Estado peruano y la mina de Yanacocha.

Extraemos esta conclusión de la observación empírica de dos iniciativas de litigio sobre derechos humanos. La historia de ambos casos se describe tomando como base los documentos oficiales que integran los fundamentos probatorios de cada uno de ellos.<sup>2</sup> Estos documentos han sido recopilados, revisados y sistematizados por un equipo multinacional de activistas comunitarios, personal voluntario, abogados y profesores de derecho en Cajamarca, Lima, y varias ciudades canadienses. La evidencia factual de cada caso se contextualiza adicionalmente por la más pertinente literatura de ciencias sociales.

La primera parte analiza el Caso Negritos, el cual ha sido desarrollado con la finalidad de presentarlo frente al Tribunal Constitucional del Perú. Comienzo esta parte ofreciendo una visión general de los más importantes cambios políticos y legales producidos desde 1969 en el régimen jurídico que rige las tierras comunales de Perú, y en la política de inversión extranjera. La historia legal de la Comunidad Campesina San Andrés de Negritos ilustra la compleja relación existente entre la reforma agraria peruana y el funcionamiento de la mina de Yanacocha, y revela que la tierra que ahora ocupa la mina es tierra ancestral de la Comunidad de Negritos. El Caso Negritos alega que el traspaso de la propiedad de la tierra de la Comunidad a la Minera Yanacocha se realizó en violación del derecho constitucional peruano y de los tratados internacionales sobre derechos humanos. Sin embargo, lo más importante es que brinda una clara percepción de los procesos legales y sociales mediante los que las comunidades consienten aparentemente en renunciar a sus derechos de propiedad.

La segunda parte aborda otra iniciativa litigiosa, el Caso GRUFIDES, que se presentó ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Comienzo esta parte con una breve descripción de la dinámica que informa el surgimiento de una amplia protesta social, en respuesta a la expansión mi-

---

<sup>2</sup> La autora participó en la elaboración de estos litigios en el periodo comprendido entre enero de 2008 y noviembre de 2010. La información empírica que se transmite a lo largo de este artículo se limita al avance de estos casos durante dicho marco temporal. Debe notarse que debido al estatus preliminar de los litigios, a la fecha del presente artículo los documentos referenciados todavía no habían sido admitidos por un órgano judicial. Todas las afirmaciones empíricas expresadas en el presente trabajo están sustentadas por documentos empíricos que se encuentran en posesión de la autora.

nera y a la correspondiente aparición de compañías privadas de seguridad al servicio de las multinacionales mineras establecidas en Perú. En Cajamarca, cuando la ONG Grupo de Formación e Intervención para el Desarrollo Sostenible (GRUFIDES) se organizó para apoyar a la protesta campesina, Yanacocha respondió, en parte, empleando empresas privadas de seguridad. El Caso GRUFIDES se relaciona con la negativa del Estado peruano a enjuiciar las presuntas violaciones de derechos humanos cometidas mediante la vigilancia y la persecución de los miembros del GRUFIDES y de los líderes campesinos por las agencias privadas de seguridad al servicio de Yanacocha. Esta forma de supuesta impunidad empresarial, y el régimen legal que la facilita, indica una transferencia del uso legítimo de la coerción, del Estado al sector privado.

La convergencia del poder estatal y el empresarial, que se manifiesta en las observaciones empíricas de estos dos casos, se contradice con la definición normativa de lo público y lo privado, así como con la relación teórica entre ambos. Si bien el presente estudio se centra en la exposición de un argumento analítico sobre la relación empírica entre el Estado peruano y la mina de Yanacocha, existe un entendimiento normativo en el trasfondo. El marco de referencia para el empleo normativo de los términos “privado” y “público” se halla en el debate que se lleva a cabo en la teoría política contemporánea en relación con los principios de legitimidad que rigen el ejercicio del poder en una democracia constitucional. Los fundamentos normativos de este debate resultan relevantes en cuanto a que las disposiciones de la Constitución peruana establecen los patrones básicos de una democracia constitucional.<sup>3</sup>

Ciertamente, los principios del constitucionalismo y la democracia se han convertido en normas directrices para evaluar la legitimidad del ejercicio del poder en las formas contemporáneas de asociación política.<sup>4</sup> En esta tradición, el legítimo ejercicio del poder por parte del Estado está respaldado por el respeto a los procesos democráticos de deliberación y representación, y

---

<sup>3</sup> El artículo 45 de la Constitución Política del Perú, de 1993, declara que el poder del Estado emana del pueblo, y quienes lo ejercen lo hacen con las limitaciones y responsabilidades que la Constitución y las leyes establecen. El artículo 51 declara que la Constitución prevalece sobre toda norma legal. El artículo 200 provee control judicial sobre acciones estatales o toda legislación que viole las provisiones de la Constitución.

<sup>4</sup> Tully, James, “The Unfreedom of the Moderns in Comparison to their Ideals of Constitutional Democracy”, *The Modern Law Review*, Londres, vol. 65, núm. 2, 2002, pp. 204-228, y 205. El punto de referencia de Tully es el intercambio intelectual entre los filósofos Jürgen Habermas y John Rawls, de 1995 hasta el presente.

por la obediencia al Estado de derecho. Concomitantemente, la legitimidad del ejercicio del poder empresarial se define en relación con el poder público. El poder empresarial es legítimo mientras respete el sistema de leyes y normas establecido por su contraparte pública. Los principios del Estado de derecho exigen que el Estado no sólo cumpla con sus propias leyes, sino también que las aplique a los sujetos no estatales.

Este marco conceptual constituye el fondo de mi análisis en la tercera parte, que cierra el trabajo. En ella identifiqué cuatro situaciones legales que dimanaban de la convergencia privado/público en el Caso Negritos y el Caso GRUFIDES: *a)* la privatización de la tierra; *b)* la producción del consentimiento; *c)* la privatización del poder coercitivo, y *d)* la ausencia de recursos legales efectivos. Se analiza la confluencia de los roles y las responsabilidades del Estado y de Yanacocha en el contexto de cada una de esas situaciones legales, y se subrayan las implicaciones de éstas en cuanto a derechos humanos, tanto en derecho internacional como nacional.

En resumen, considero que la presente investigación reviste importancia para los estudiosos del tema de los derechos humanos, así como para los abogados y activistas que buscan emplear el derecho internacional como herramienta para abordar los aspectos de derechos humanos que surgen de la convergencia del poder público y el privado.

## II. LA EVOLUCIÓN Y LA DEVOLUCIÓN DE LOS DERECHOS DE LA COMUNIDAD CAMPESINA DE NEGRITOS

### 1. *Origen del derecho a la tierra de la Comunidad de Negritos, de acuerdo con la ley peruana*

El término “indígena” apareció en el lenguaje legal peruano en 1824 y 1825, al declarar Simón Bolívar que los “indígenas peruanos” eran los legítimos dueños de la propiedad que poseían y que, además, su trabajo debía quedar regulado en contratos libremente suscritos.<sup>5</sup> Un siglo más tarde, las “comunidades indígenas” fueron reconocidas en las Constituciones peruanas de 1920 y 1933 como poseedoras de derechos especiales comunales a la tierra,

---

<sup>5</sup> Bolívar, Simón, *Decreto*, julio de 1825, artículo 1o.; Bolívar, Simón, *Decreto*, abril de 1824, artículo 3o.

lo que a su vez dio origen a las responsabilidades del Estado con respecto a la protección de tales derechos. Esta continuidad en la terminología fue interrumpida en 1969, cuando la Ley de Reforma Agraria<sup>6</sup> declaró que en lo adelante las “Comunidades Indígenas” serían llamadas “Comunidades Campesinas”, y que sus miembros se denominarían “comuneros”.<sup>7</sup> En adición a este cambio de lenguaje, la reforma agraria pretendía remplazar el sistema de propiedad de la tierra basado en el latifundio o hacienda, por un sistema justo de propiedad que garantizara la justicia social en las áreas rurales.<sup>8</sup> El objetivo de la reforma agraria peruana era crear un sistema equitativo de propiedad y tenencia de la tierra, en favor del desarrollo económico y social de la nación.<sup>9</sup>

Entre 1970 y 1987, el Estado creó un régimen legal para reestructurar la organización social, política y económica de las comunidades campesinas.<sup>10</sup> Este marco legislativo, que en su mayor parte continúa vigente, define a las comunidades campesinas como organizaciones compuestas por familias que habitan y controlan territorios específicos. Además, estas familias son descritas como poseedoras de lazos ancestrales en lo social, lo económico y lo cultural, que se expresan a través de los títulos de propiedad comunal, del trabajo comunal, el apoyo mutuo y el gobierno democrático.<sup>11</sup> Se considera a las comunidades campesinas como instituciones fundamentalmente democráticas, autónomas en su organización, en su trabajo comunal y en el uso de la tierra.<sup>12</sup> La legislación establece también que las decisiones se adoptan mediante una Asamblea General y una Directiva Comunal electa.

A todo lo largo de la legislación antedicha aparece la centralidad de la tierra de la comunidad campesina, entretejida con su estructura cultural y política. Se define este territorio como inclusivo de, *inter alia*: la tierra original de la comunidad, la tierra que la comunidad posee, la tierra que aparece en su título

---

<sup>6</sup> Ley núm. 17716, Ley de Reforma Agraria, de 1969.

<sup>7</sup> *Ibidem*, artículo 115.

<sup>8</sup> *Ibidem*, artículo 1o.

<sup>9</sup> Constitución Política del Perú, de 1979, artículo 159.

<sup>10</sup> Decreto Supremo núm. 37-70-AG, Estatuto Especial de Comunidades Campesinas, 1970; Ley núm. 24657, Declara de Necesidad Nacional e Interés Social el Deslinde y Titulación del Territorio de las Comunidades Campesinas, de 1987; Ley núm. 24656, Ley General de Comunidades Campesinas, de 1987.

<sup>11</sup> Ley General de Comunidades Campesinas, artículo 2o.

<sup>12</sup> *Ibidem*, artículo 1o.



de propiedad, y la tierra que le fue asignada en virtud de la reforma agraria.<sup>13</sup> La tierra comunal recibe una especial protección jurídica, por cuanto sólo puede ser alienada previo acuerdo de al menos dos tercios de los miembros de la comunidad y la aprobación de una ley que autorice dicha alienación en interés de la entidad en su conjunto.<sup>14</sup> Dentro del marco legal del título comunal de propiedad, familias individuales pueden obtener “certificados de posesión” emitidos por los órganos directivos de la comunidad. Finalmente, se autoriza la expropiación de territorio comunal, pero sólo a condición de que sea por pública necesidad y utilidad y mediante el pago de un precio justo.<sup>15</sup>

La reforma agraria peruana no se concibió dentro de un marco de consideración de los derechos indígenas. Más destacable aún: no incorporó la premisa de que la población indígena posee inherentes derechos de propiedad;<sup>16</sup> se basó más bien en la asunción de que el Estado mantiene una propiedad subyacente sobre la tierra, y que cualquier otro título emana del que posee el Estado.<sup>17</sup> El propósito último de la reforma era sentar las bases de un sistema más capitalista y eficiente de producción agrícola.<sup>18</sup> En teoría, la reforma agraria debía desarrollarse siguiendo las siguientes etapas: en primer lugar, los funcionarios estatales debían identificar las tierras susceptibles de ser incluidas en la reforma, pertenecientes a los propietarios de las haciendas. Luego el Estado debía confiscar estas tierras y expropiar el título de propiedad de sus dueños. En este punto, la propiedad de la tierra quedaba en poder del Estado. Por último, el Estado debía reconocer la personalidad jurídica de la comunidad campesina, demarcar su territorio y otorgarle el título de propiedad comunal.

El fracaso del proyecto de reforma agraria de Perú se manifiesta de manera patente por el hecho de que, a dos décadas de su inicio, la gran mayoría de

---

<sup>13</sup> *Ibidem*, artículo 2o.

<sup>14</sup> *Ibidem*, artículo 7o. Esta protección también fue sancionada en el artículo 163 de la Constitución Política del Perú, de 1979, hasta 1993, cuando el entonces presidente Alberto Fujimori eliminó estas protecciones en su nueva y controversial Constitución.

<sup>15</sup> *Idem*.

<sup>16</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni (Nicaragua)*, Serie C, 2001, núm. 79.

<sup>17</sup> MacKay, Fergus, “Indigenous Land Rights: Legal Issues”, en Colchester, Marcus (ed.), *A Survey of Indigenous Land Tenure*, FAO, 2001, pp. 80-95, esp. p. 81.

<sup>18</sup> Griffiths, Tom, “Indigenous Peoples, Land Tenure, and Land Policy in Latin America”, en Groppo, P. (ed.), *Land Reform: Land Settlement and Cooperatives*, FAO, 2004, pp. 49-63.

las comunidades campesinas no ha recibido aún los títulos de propiedad.<sup>19</sup> La historia de la Comunidad Campesina San Andrés de Negritos ilustra algunas de las ineficiencias e irregularidades inherentes a la reforma agraria peruana. En 1971, y nuevamente en 1974, los comuneros de Negritos fueron declarados elegibles para la aplicación de la reforma agraria con respecto a 14,375 hectáreas de tierra pertenecientes con anterioridad a un gran hacendado. Sin embargo, funcionarios estatales intentaron en 1975 vender títulos de propiedad de tierras de Negritos a falsos representantes de una comunidad campesina vecina. Al descubrir este fraude, en 1986 la Comunidad de Negritos se organizó activamente para obtener el reconocimiento estatal y el título de propiedad. Finalmente, la Comunidad, compuesta por 140 familias, recibió en 1990 el reconocimiento oficial de su personalidad jurídica y su derecho comunal sobre las 14,375 hectáreas de tierra. En 1991, el título de la Comunidad Campesina de Negritos fue inscrito en los registros públicos.

Con este reconocimiento y estos documentos, los comuneros de Negritos obtuvieron los derechos, protecciones y beneficios a que son acreedoras las comunidades campesinas bajo los correspondientes regímenes legislativos, disposiciones constitucionales e instrumentos jurídicos internacionales sobre derechos humanos. Finalmente, más de dos décadas después de que el espíritu de justicia social de la reforma agraria de los años sesenta conmoviera a Perú, la Comunidad de Negritos logró plasmar sus derechos históricos en documentos legales tangibles.

## 2. *La eliminación de los derechos comunales de Negritos*

### *A. El contexto político y legal doméstico: giro neoliberal en la política pública peruana*

En el transcurso del proceso de consolidación de sus derechos a la tierra por parte de la Comunidad de Negritos, Perú inició un cambio radical en lo legal, lo político y lo económico. En 1990, Alberto Fujimori fue electo presi-

---

<sup>19</sup> De acuerdo con el Censo de 1994, de las 5,680 comunidades campesinas reconocidas en el Perú, se estima que solamente el 20% cuenta con su propiedad debidamente demarcada y no se sabe cuántas de ellas han logrado registrar su título de propiedad. Del Castillo, Laureano, "Propiedad rural, titulación de tierras y propiedad comunal", *Debate Agrario*, Lima, núm. 26, 1997, pp. 59-79.

dente, y bajo los auspicios del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI) puso en práctica inmediatamente una “terapia de choque”, un programa de amplias reformas económicas y políticas neoliberales<sup>20</sup> que iban mucho más a la derecha que las contempladas en la propia plataforma electoral de su derrotado rival derechista. Fujimori hizo aprobar un conjunto de leyes que redujeron al extremo las restricciones al comercio internacional, a la inversión extranjera, las importaciones y el flujo de capitales.<sup>21</sup> Por otra parte, se recortaron significativamente, o se eliminaron por completo, las subvenciones gubernamentales a la atención sanitaria, la educación y otros servicios sociales. Tras todas estas reestructuraciones, en 2001 el FMI catalogó a Perú como una de las economías más abiertas y liberales del mundo.<sup>22</sup>

Tales reformas económicas se acompañaron por cambios significativos en el sistema jurídico de las tierras campesinas. En 1991 Fujimori revocó la Ley de Reforma Agraria, remplazándola por la Ley de Promoción de las Inversiones en el Sector Agrario,<sup>23</sup> seguida en 1992 por la introducción de un programa de titulación agraria que sólo contemplaba el derecho de propiedad individual, excluyendo intencionalmente de su alcance a las comunidades campesinas.<sup>24</sup> En 1993, el presidente pasó con estrecho margen una nueva y muy impugnada Constitución, que reducía significativamente la protección de la que habían gozado durante los 73 años precedentes las tierras comunales

---

<sup>20</sup> Bury, Jeffery, “Neoliberalismo, minería y cambios rurales en Cajamarca”, en Bebbington, Anthony (ed.), *Minería, movimientos sociales y respuestas campesinas: una ecología política de transformaciones territoriales*, Lima, CEPES & IEP, 2007, pp. 49-80, esp. pp. 50-56.

<sup>21</sup> Véase, por ejemplo: Decreto Supremo No. 662, Aprueban el Reglamento de los Régimenes de Garantía a la Inversión Privada, de 1992; Decreto Legislativo No. 757, Dictan Ley Marco para el Crecimiento de la Inversión Privada, de 1991; Decreto Legislativo No. 674, Promulgan la Ley de Promoción de la Inversión Privada en las Empresas del Estado, de 1991; Decreto Legislativo No. 708, Promulgan Ley de Promoción de Inversiones en el Sector Minero, de 1991.

<sup>22</sup> Bury, Jeffery, “Neoliberalismo, minería...”, *op. cit.*, nota 20, p. 54.

<sup>23</sup> Decreto Legislativo No. 653, Ley de Promoción de las Inversiones en el Sector Agrario, de 1991.

<sup>24</sup> Plant, Roger y Hvalkof, Soren, *Land Titling and Indigenous Peoples in Latin America*, Washington, Inter-American Development Bank, 2001, p. 78, esp. pp. 3, 4, 21 y 58; Colchester, Marcus *et al.*, “Indigenous Land Tenure: Challenges and Possibilities”, en Groppo, P. (ed.), *Land Reform: Land Settlement and Cooperatives*, FAO, 2004, pp. 8-26, esp. p. 13; Del Castillo Pinto, Laureano, “La titulación de tierras de propiedad de comunidades campesinas en el Perú”, en Groppo, P. (ed.), *Land Reform: Land Settlement...*, *cit.*, pp. 110-119.

campesinas.<sup>25</sup> Esto abrió una puerta legal para otra nueva y controvertida legislación, la llamada “Ley de Tierras”,<sup>26</sup> de 1995. Esta Ley redujo el contenido de los derechos campesinos y estableció un marco legal que facilitaba el traspaso de la tierra campesina a inversores privados, mediante un proceso extraordinariamente expedito de negociación directa entre las compañías mineras y las comunidades campesinas, marco dentro del cual una comunidad no poseía derecho suficiente para rechazar la propuesta del inversionista.<sup>27</sup> La Ley de Tierras, además, garantizaba a las personas naturales y jurídicas, tanto nacionales como extranjeras, acceso igual a la propiedad agraria.<sup>28</sup> Esta trayectoria legal ha sido proseguida, e incluso acelerada, por subsiguientes gobiernos.<sup>29</sup>

Los cambios de política mencionados anteriormente coincidieron con el inicio de las operaciones de extracción de oro en tierras de Negritos. En 1992 comenzó la construcción de la mina de Yanacocha, liderada por la compañía norteamericana Newmont Mining Corporation, en aquel tiempo la mayor empresa procesadora de oro a nivel mundial. La Compañía de Minas Buenaventura y la Corporación Financiera Internacional (CFI) se unieron a la

---

<sup>25</sup> Mientras que la Constitución Política del Perú de 1979 reconoció a las comunidades campesinas como “autónomas en su organización, trabajo comunal, y uso de la tierra” (artículo 161), la Constitución Política del Perú de 1993 agregó “autónomas en... el uso y la libre disposición de sus tierras” (artículo 89). Algunos autores consideran que la adición de las palabras “libre disposición” deshizo todos los derechos históricos a la propiedad indígena, porque expuso dicha propiedad al agresivo mercado capitalista. Barié, Cletus Gregor, *Pueblos indígenas y derechos constitucionales en América Latina: un panorama*, 2a. ed., La Paz, Bolivia, Génesis, 2003, p. 575, esp. p. 495. Además, el requisito exigido en la Constitución de 1979 de que la propiedad campesina puede ser sujeta a alienación e hipoteca solamente después de un voto favorable de los dos tercios de los miembros de la comunidad (artículo 163) fue eliminado en la Constitución de 1993.

<sup>26</sup> Ley núm. 26505, Aprueba la Ley de la Inversión Privada en el Desarrollo de las Actividades Económicas en las Tierras del Territorio Nacional y de las Comunidades Campesinas y Nativas, de 1995 [*Ley de Tierras*].

<sup>27</sup> Del Castillo, Laureano, “Propiedad rural...”, *op. cit.*, nota 19; Del Castillo, Laureano, “La ley de tierras y los límites al derecho de propiedad”, *Debate Agrario*, Lima, núm. 23, 1995, pp. 13-35.

<sup>28</sup> Ley de Tierras, *cit.*, nota 26, artículo 41.

<sup>29</sup> Un excelente resumen de los conflictos más recientes en el Perú, generados por la introducción de legislación sobre la propiedad y la tierra orientada hacia el mercado, puede encontrarse en: Castillo Castañeda, Pedro, *El derecho a la tierra y los acuerdos internacionales: el caso de Perú*, Lima, CEPES & International Land Coalition, 2009, p. 106.

Newmont en esta operación como accionistas minoritarios. Yanacocha representaba la primera inversión extranjera a gran escala en Perú desde 1976.<sup>30</sup> El gobierno de Fujimori acordó con Yanacocha garantizarle una baja tasa impositiva en un contrato de inversión extranjera que, entre otros beneficios, incluía disposiciones de estabilidad tributaria.<sup>31</sup> Y aún más significativo: el gobierno Fujimori concedió a Yanacocha y a otras compañías mineras una completa exención de pago de regalías.<sup>32</sup> En este contexto, Yanacocha se convirtió en la mayor mina de oro de América Latina, con uno de los más bajos costos de producción en todo el mundo.<sup>33</sup> Es la mina aurífera más rentable de la Newmont, y la mayor y más redituable inversión de la CFI en el sector minero.<sup>34</sup>

Más allá de estos cambios de política, la entrada sustancial de la inversión extranjera en Perú se facilitó también por la corrupción del gobierno Fujimori. Alguna evidencia sobre este punto se ha hecho pública con respecto a Yanacocha. En 1998, agentes que representaban tanto a la Agencia Central de Inteligencia (CIA) como a la Newmont ejercieron su influencia en los más altos niveles del sistema político y legal peruano con el fin de asegurar los derechos de la Newmont con relación a Yanacocha, por encima de los de una compañía rival francesa.<sup>35</sup> Estos tratos aparecen documentados en grabaciones secretas de video que se hicieron públicas en el año 2000 como parte de un escándalo político que condujo a la caída de Fujimori. En 2009, en una

---

<sup>30</sup> Bury, Jeffrey, "Mining Mountains, Neoliberalism, Land Tenure, Livelihoods, and the Peruvian Mining Industry in Cajamarca", *Environment and Planning*, vol. 37, núm. 6, 2005, pp. 221-239, esp. p. 228.

<sup>31</sup> Christian Aid, *Undermining the Poor: Mineral Taxation Reforms in Latin America*, septiembre de 2009, p. 38, esp. pp. 9 y 16.

<sup>32</sup> *Idem*. Las reglas que gobiernan los subsidios de impuestos y las exoneraciones de pagos de la regalía minera cambiaron después de la caída del gobierno de Fujimori en 2000. Sin embargo, Yanacocha se ha negado a seguir las nuevas leyes, reclamando que está exonerada de éstas en virtud de su contrato de inversión extranjera firmado con el gobierno de Fujimori.

<sup>33</sup> Bury, Jeffery, "Neoliberalismo, minería...", *op. cit.*, nota 20, p. 67.

<sup>34</sup> World Resources Institute en Laplante, Lisa J. y Spears, Suzanne A., "Out of the Conflict Zone: The Case for Community Consent Processes in the Extractive Sector", *Yale Human Rights & Development Law Journal*, 11, 2008, pp. 69-116, esp. p. 104; Bebbington, Anthony *et al.*, "Contention and Ambiguity: Mining and the Possibilities of Development", *Development and Change*, vol. 39, núm. 6, 2008, pp. 887-914.

<sup>35</sup> Perlez, Jane y Bergman, Lowell, "Tangled Strands in Fight over Peru Gold Mine", *New York Times*, Serie: *The Cost of Gold: Treasure of Yanacocha*, 25 de octubre de 2005.

serie de diferentes procesos, la Corte Suprema de Justicia encontró a Fujimori culpable de una larga lista de delitos, incluyendo homicidio, crímenes contra la humanidad, corrupción, soborno e interceptación ilegal de comunicaciones telefónicas.<sup>36</sup>

Los párrafos precedentes describen el contexto legal y político en que obtuvo Yanacocha los derechos para la extracción de los minerales localizados en el subsuelo de la tierra comunal de San Andrés de Negritos. De acuerdo con el derecho constitucional peruano, los recursos minerales son propiedad del Estado, incluyendo los ubicados bajo tierras comunales.<sup>37</sup> El Estado interpreta esto en el sentido de que puede otorgar concesiones mineras sin el consentimiento o la participación del propietario de la superficie. No obstante, al otorgar estos derechos el Estado deja en manos de los concesionarios obtener la autorización del propietario de la superficie para entrar y utilizar la tierra en cuestión. Así, Yanacocha se enfrentaba a un obstáculo legal: tenía que obtener el derecho a usar la superficie del área comunal de Negritos. Por esta razón, los aspectos del acceso a la tierra y de los derechos a la tierra constituyen el núcleo del Caso Negritos.

En los cuatro años siguientes al arribo de Yanacocha, la Comunidad de Negritos fue sistemáticamente despojada de sus derechos a la tierra, y en última instancia del derecho a su propia existencia legal. El Caso Negritos ilustra, sobre la base de la documentación pública disponible, el papel del Estado y de Yanacocha en la privatización de la tierra comunal de Negritos a favor de dicha empresa, proceso que culminó con el intento por eliminar los derechos de la Comunidad. Esto se realizó mediante cuatro procesos legales: 1) la imposición de la titulación individual; 2) la pretendida expropiación de la tierra y el establecimiento de una servidumbre minera; 3) la pretendida anulación de la personalidad jurídica de la Comunidad, y 4) la invasión por terceros de las tierras comunales. Cada uno de estos procesos se analizará a continuación.

---

<sup>36</sup> Corte Suprema de Justicia de la República, Sala Penal Especial, expediente No. 10-2001 / Acumulado No. AV-45-2003, 7 de abril de 2009; Corte Suprema de Justicia de la República, Sala Penal Especial, expediente No. AV-33-2003, 30 de septiembre de 2009.

<sup>37</sup> Constitución Política del Perú de 1993, artículo 66: "Los recursos naturales, renovables y no renovables, son patrimonio de la nación. El Estado es soberano en su aprovechamiento". También véase: Ley de Minería, *infra* nota 43, título preliminar II: "Todos los recursos minerales pertenecen al Estado, cuya propiedad es inalienable e imprescriptible".

*B. El intento de eliminación de los derechos comunales mediante cuatro procesos legales*

*a. La imposición de la titulación individual*

En diciembre de 1991 el Estado peruano aprobó una Resolución (la “Resolución de 1991”) para titular individualmente cerca de la mitad de las tierras comunales de Negritos, a favor de los 92 comuneros que firmaron dicho documento. La otra mitad de las tierras fue declarada “Área de Reserva”, lo que significa que se convertía en propiedad estatal y que sería titulada de manera individual, a discreción del Estado, en alguna fecha ulterior. En otras palabras, la Resolución de 1991 pretendía extinguir el interés de Negritos sobre su tierra comunal, presumiblemente con el consentimiento de una parte considerable de la Comunidad. Este intento radical y abrupto de eliminar el interés comunal se dio poco más de un año después de que la Comunidad había logrado obtener el reconocimiento del Estado y la titulación comunal.

¿Por qué los comuneros de Negritos consintieron en suprimir sus derechos a la tierra, tan duramente ganados, sin ninguna compensación? El Caso Negritos expone que no hubo tal consentimiento, y que los comuneros no habían comprendido las verdaderas consecuencias legales de la Resolución. No hay prueba de que la Comunidad de Negritos recibiera una explicación del significado legal de la titulación individual y de sus implicaciones para los derechos colectivos e individuales de los comuneros. En verdad, la evidencia documental indica que los funcionarios estatales tergiversaron intencionalmente sus explicaciones a la Comunidad, a fin de lograr que los miembros de ésta aceptaran la Resolución de 1991.

Esta abundante evidencia demuestra con mucha firmeza que los comuneros de Negritos no entendieron el verdadero significado legal y las implicaciones de la titulación individual, en relación con la comunal, bajo la ley peruana. El paso a la titulación individual contradecía la historia de la toma de decisiones por parte de la Comunidad, particularmente sus propias leyes escritas y sus documentos de gobierno. Incluso después de la Resolución de 1991 la Comunidad de Negritos continuó adoptando decisiones comunales en relación con todo su territorio, aparentemente sin percatarse de que su autoridad jurisdiccional supuestamente había sido suprimida por la Resolución. Finalmente, el recuento escrito de la toma de decisiones por la Comunidad revela

que, tanto antes como después de la Resolución de 1991, los comuneros de Negritos utilizaron los términos “título de propiedad” y “certificado de propiedad” de manera indistinta, a pesar de que estos diferentes términos legales se refieren, respectivamente, al contexto patrimonial individual y al comunal.

La evidente confusión de la Comunidad de Negritos con respecto a la significación de la titulación individual es atribuible a la inaccesibilidad, desde la perspectiva de los comuneros, del régimen legal posterior a la reforma agraria. Cuando se promulgó la Resolución de 1991, casi la mitad de los comuneros de Negritos eran analfabetos, menos de un tercio había completado la educación secundaria, y al menos cuatro quintas partes de ellos vivían en una situación de mera subsistencia.<sup>38</sup> No obstante, esta información estadística socioeconómica explica sólo en parte la vulnerabilidad de los comuneros de Negritos ante la imposición de un régimen de propiedad individual, a contrapelo de sus derechos comunales ya establecidos.

Varios estudios antropológicos demuestran que las comunidades campesinas peruanas poseen complejas, múltiples y superpuestas concepciones de la propiedad, que mezclan los derechos comunales y familiares en diferentes y variables combinaciones.<sup>39</sup> Este concepto tan peculiar no guarda relación alguna con el de la dicotomía de la propiedad individual y la propiedad comunal, concebidas como dos ideas recíprocamente exclusivas. Como se indicó en el apartado anterior, esta última noción, netamente occidental, se recogió por primera vez en la ley peruana con la reforma agraria de 1969. Desde entonces, el enfoque binario de la propiedad ha sido parte inseparable de todos los regímenes legales domésticos, y fundamento tanto de la legislación proteccionista de los años ochenta como de las reformas neoliberales iniciadas en los noventa. La existencia de ambos enfoques ha requerido que, a fin de conservar los derechos especiales concedidos a las comunidades campesinas, los comuneros deban aceptar la titulación comunal junto con “certificados de posesión” individuales, excluyendo la titulación individual.

---

<sup>38</sup> Instituto Nacional de Estadística e Información, *Censos Nacionales IX de Población y IV de Vivienda 1993*, Lima, 1993, p. 314.

<sup>39</sup> Díez, Alejandro, “Interculturalidad y comunidades: propiedad colectiva y propiedad individual”, *Debate Agrario*, Lima, núm. 36, 2003, pp. 71-88; Del Castillo, Laureano, “Titulación de las comunidades campesinas: CEPES, ALLPA y la problemática comunal”, *Debate Agrario*, Lima, núm. 36, 2003, pp. 89-103; Barié, Cletus Gregor, *op. cit.*, nota 25, pp. 492 y 493; Plant, Roger y Havlkof, Soren, *op. cit.*, nota 24, p. 15.



No obstante, los estudios indican que desde la perspectiva de las comunidades campesinas su territorio está integrado por diferentes tipos de tierras, consistente cada uno de ellos en una mezcla diversa de propiedad comunal y familiar. La configuración particular de estas combinaciones patrimoniales varía de comunidad en comunidad y de acuerdo con el tipo de producción agrícola que predomine en cada una de ellas. Por otra parte, aunque la utilización de las tierras por una determinada comunidad pueda ser de carácter predominantemente familiar, primaria la concepción comunal allí donde se requiriese la acción colectiva en defensa del territorio. Como ha planteado uno de los antropólogos, para los comuneros no hay contradicción entre el título individual recibido de manos del Estado y el certificado de posesión expedido por la Comunidad. De acuerdo con este criterio, la diferencia entre uno y otro es sólo de grado de protección, y no de género de propiedad. Para los comuneros, los títulos individuales representan una mayor seguridad, y por ello, mientras más títulos y certificados pueda obtener una familia, mejor.<sup>40</sup> Se ha observado que los comuneros tienden a querer títulos individuales (familiares), a la vez que desean también conservar a la Comunidad como una institución colectiva legalmente reconocida.<sup>41</sup>

*b. La pretendida expropiación de las tierras de Negritos  
y el establecimiento de una servidumbre minera*

Pocos meses después de la Resolución de 1991, en mayo de 1992, la mina de Yanacocha solicitó al Estado peruano la expropiación de una parte de las tierras de Negritos a fin de levantar una planta de lixiviación, y en diciembre de 1994 hizo una solicitud similar para el establecimiento de una servidumbre con el propósito de construir plataformas de dinamita y vías de acceso.<sup>42</sup>

---

<sup>40</sup> Diez, Alejandro, "Interculturalidad...", *op. cit.*, nota anterior, p. 85.

<sup>41</sup> Del Castillo, Laureano, "Titulación...", *op. cit.*, nota 39, pp. 93 y 95.

<sup>42</sup> Aunque el supuesto efecto legal de la Resolución de 1991 era el de convertir el territorio de la Comunidad de Negritos al régimen de propiedad individual junto con un Área Reservada designada, propiedad del Estado, durante los procesos de la expropiación (1992) y servidumbre (1995), Yanacocha y el Estado trataron al territorio entero de la Comunidad de Negritos como si fuera propiedad de la Comunidad. Eso contradice la subsecuente postura del Estado y de Yanacocha tomada algunos años después y mantenida hasta la fecha, de que

Las tierras para la servidumbre y la expropiación resultaban indispensables para iniciar el trabajo minero. Las plataformas de dinamita permitirían crear la infraestructura necesaria para volar y desmenuzar las rocas que contienen oro. La roca desmenuzada se transportaría por los caminos de acceso hasta la planta de lixiviación, donde una solución de cianuro se lixiviaría a través de los terrones para separar el oro de otros materiales.

Los procedimientos administrativos de la expropiación y la servidumbre fueron bastante similares. En el proceso expropiatorio, el Estado asignó un valor monetario a la tierra que sería expropiada, convocó a las partes a un encuentro, y aprobó la expropiación mediante una Resolución. En el proceso de servidumbre, Yanacocha determinó el monto de la compensación, y el papel del Estado se limitó a convocar a las partes a reunirse. La nueva Ley de Minería, introducida por Fujimori en 1991, estipulaba que las expropiaciones y las servidumbres procederían siguiendo un acuerdo privado, negociado directamente por la compañía minera y el dueño de la propiedad.<sup>43</sup> Sobre esta base, los acuerdos sobre la expropiación y la servidumbre se realizaron de manera directa entre Yanacocha y un pequeño grupo de tres y siete comuneros de Negritos, respectivamente. Pretendiendo representar al conjunto de la Comunidad, estos individuos firmaron los acuerdos en Lima, a casi 900 kilómetros de Negritos. Tras completarse el trato, Yanacocha transfirió los fondos directamente al mismo grupo de comuneros.

No hay evidencia de que estos fondos se hayan distribuido en algún momento dentro de la Comunidad de Negritos, siguiendo las leyes y los procesos de aprobación comunales. Tampoco hay evidencia de que la Comunidad de Negritos recibiera información sobre el significado legal de la transferencia de tierras, sobre el derecho a una justa compensación, el valor estimado de las tierras en cuestión, los beneficios que Yanacocha iba a recibir, o el posible impacto medioambiental de las planeadas actividades mineras. Por lo contrario, la evidencia documental revela no sólo que los firmantes de los acuerdos de expropiación y servidumbre no habían sido elegidos legítimamente, sino que incluso se vieron involucrados más tarde en actos sistemáticos de fraude, falsificación de documentos e intimidación con el propósito de influir en el

---

el Área Reservada es propiedad del Estado y que la Comunidad no cuenta con derechos de propiedad comunal.

<sup>43</sup> Decreto Supremo No. 014, Ley General de Minería, de 1991, artículos 130 y 131.

traspaso y la venta de la tierra comunal a Yanacocha. La Comunidad, colectivamente, revocaría con posterioridad a varios de estos individuos en una serie de reuniones públicas.

De este modo, y con la bendición del Estado, supuestamente Yanacocha contrató de manera privada con la Comunidad de Negritos la transferencia de las tierras implicadas en la expropiación y la servidumbre. Dichos contratos privados contenían estipulaciones escandalosamente beneficiosas para Yanacocha. La documentación de que se dispone indica que, en 1993, 609.44 hectáreas de la tierra de Negritos fueron expropiadas en favor de la mina, a cambio de aproximadamente treinta mil dólares norteamericanos. En 1995, de acuerdo con estos mismos documentos, 800.10 hectáreas fueron sujetas a la servidumbre solicitada por Yanacocha, a cambio de unos dieciocho mil dólares. Sin el conocimiento de la Comunidad, un mes después de haber recibido la titulación, Yanacocha hipotecó la tierra expropiada mediante un contrato por cincuenta millones de dólares con la Corporación Financiera Internacional y un banco alemán. Un año más tarde, en 1994, Yanacocha obtuvo una segunda hipoteca con estas mismas instituciones financieras, esta vez por treinta y cinco millones de dólares.

No hay duda de que la adquisición inicial de estas propiedades de Negritos constituyó un factor esencial en el éxito y la rentabilidad sin precedentes que obtuvo Yanacocha de inmediato. En verdad, la mina había adquirido la concesión de uno de los depósitos auríferos más valiosos del mundo, beneficiándose de un contrato de inversión extranjera que le garantizaba bajos impuestos y cero regalías. Además, presumía de haber adquirido, por sólo cuarenta y ocho mil dólares norteamericanos, los correspondientes derechos de superficie sobre 1,209 hectáreas de tierras tradicionales de la comunidad campesina, libres de cualesquiera otras onerosas obligaciones con la Comunidad. Habiéndose asegurado este arreglo legal tan lucrativo, Yanacocha obtuvo fácilmente préstamos para el inicio de sus operaciones por un valor total de ochenta y cinco millones de dólares.

*c. La pretendida anulación de la personalidad jurídica de la Comunidad de Negritos*

A seguidas de la expropiación y la servidumbre, el Estado aprobó, en septiembre de 1995, una Resolución que pretendía anular la personalidad jurídica

de la Comunidad Campesina San Andrés de Negritos. Esta Resolución también extendía la titulación individual de las tierras de Negritos a otros 102 comuneros, incluyendo así, dentro de esta figura legal, a la casi totalidad de las tierras comunales. El Área de Reserva (propiedad del Estado), que se había creado por la Resolución de 1991, se redujo a 1033.97 hectáreas. El resultado legal que buscaba la Resolución de 1995 era eliminar todos los derechos políticos, económicos y culturales de los que había gozado hasta entonces la Comunidad de Negritos.

La evidencia documental demuestra que la aplicación de la Resolución de 1995 se facilitó por las tergiversadas explicaciones legales que se le hicieron a la Comunidad. Los funcionarios estatales y los representantes de Yanacocha circularon entre los comuneros un dictamen legal redactado por un abogado del Estado, en el que se validaba la Resolución de 1991 sobre la titulación individual. Este documento sustentaba también que la Comunidad de Negritos nunca había poseído un derecho de propiedad colectiva sobre su tierra tradicional, y que las tierras pertenecían legítimamente al Estado. Junto con las prácticas previamente descritas de corrupción e intimidación por parte de los comuneros que habían firmado los acuerdos de expropiación y servidumbre, este erróneo dictamen condujo a un importante conflicto en el seno de la Comunidad.

Así, a escasos cuatro años de la llegada de Yanacocha, la personalidad jurídica de la Comunidad de Negritos había sido supuestamente anulada, la propiedad comunal presumiblemente eliminada, y cada familia de Negritos poseía ahora un documento de titulación individual sobre una determinada parcela de tierra. Yanacocha, una de las más poderosas minas de oro en el mundo, quedaba en plena y provechosa libertad para “solicitar” la compra de tierras de familias individuales de Negritos, que con anterioridad jamás habían poseído tierra alguna en un mercado libre. Las subsiguientes compras de tierras son ahora de infausta memoria en Perú, en el mejor de los casos por su patente injusticia, y en el peor por los actos de engaño, de abuso de poder y de intimidación mediante los cuales se llevaron a cabo.<sup>44</sup> Se estima que hasta el

---

<sup>44</sup> Véase apartado V. 1. B. Algunos estudios empíricos han documentado las tácticas adoptadas por Yanacocha en la compra de la tierra de los campesinos: Langdon, Shanna, “Peru’s Yanacocha Gold Mine: The IFC’s Midas Touch?”, en *Profiling Problem Projects*, Project Underground, 2003; Bury, “Neoliberalismo, minería...”, *op. cit.*, nota 20, pp. 76 y 77; Bebbington,

presente ha sido transferido a Yanacocha alrededor de un tercio de las tierras poseídas originalmente por Negritos.

En resumen, el Estado y Yanacocha se aprovecharon de la falta de conocimientos legales por parte de los comuneros, así como de la tendenciosa preferencia por la titulación individual que muestra el sistema legal peruano, a fin de facilitar la “transferencia” de las tierras de la Comunidad a Yanacocha, a cambio de una mínima compensación. No obstante, a pesar de la pérdida formal de sus derechos legales, los comuneros de Negritos se esforzaron por mantener sus instituciones comunitarias, incluyendo la elección regular de sus dirigentes, y junto con otras comunidades comenzaron a organizarse políticamente para enfrentar los aspectos relacionados con la explotación minera que afecta a todas las comunidades en el área. En 1999, los comuneros de Negritos participaron en el primer incidente de la amplia protesta campesina que se inició contra la continuada expansión de Yanacocha.<sup>45</sup> En un esfuerzo por obtener la legitimidad formal de sus reclamos colectivos contra la mina y el Estado, en 2004 Negritos registró oficialmente su Junta Directiva en los registros públicos. En 2006, 156 de los 243 comuneros registrados (cabezas de familia) aprobaron la modificación del Estatuto de la Comunidad.

Resulta notable el nivel cada vez mayor de organización política alcanzado por la Comunidad de Negritos, teniendo en cuenta que la presencia de Yanacocha ha debilitado dramáticamente el “capital social” de las comunidades rurales de la zona.<sup>46</sup> La Comunidad confronta de continuo las divisiones generadas por la influencia financiera de la empresa. Por ejemplo, en 2007 su presidente electo fue removido y remplazado por la Asamblea General de los comuneros, al descubrirse que Yanacocha había subcontratado un negocio propiedad de su hijo. La Comunidad está decidida a que sus dirigentes man-

---

Anthony *et al.*, “Mining and Social Movements: Struggles over Livelihood and Rural Territorial Development in the Andes”, *World Development*, vol. 36, núm. 12, 2008, pp. 2888-2905.

<sup>45</sup> Bebbington, Anthony *et al.*, “Movimientos sociales, lazos transnacionales y desarrollo territorial rural en zonas de influencia minera: Cajamarca-Perú y Cotacachi-Ecuador”, en Bebbington, Anthony (ed.), *Minería, movimientos sociales y respuestas campesinas...*, *cit.*, pp. 163-230, esp. p. 168, citando protestas relacionadas a un área que se llama “La Quinua”, la cual es parte del territorio de la Comunidad de Negritos.

<sup>46</sup> Bury, Jeffery, “Minería, migración y transformaciones en los medios de subsistencia en Cajamarca, Perú”, en Bebbington, Anthony (ed.), *Minería, movimientos sociales y respuestas campesinas...*, *cit.*, pp. 231-277; Bebbington, Anthony *et al.*, “Movimientos sociales...”, *op. cit.*, nota anterior, p. 197.

tengan autonomía política y económica con respecto a Yanacocha, y exige que la mina obtenga autorización comunal antes de tomar decisiones que afecten las tierras de sus miembros, y antes de subcontratar los servicios de éstos.<sup>47</sup> No obstante ello, la compañía sigue impugnando la legitimidad de las autoridades electas de la Comunidad, y realiza continuamente una multitud de prácticas que amenazan con socavarla y dividirla.<sup>48</sup>

Frente a estas amenazas a la cohesión comunal, sobrevive y se renueva la identidad comunitaria y prosperan sus instituciones y acciones políticas, inspiradas por preocupaciones comunes. Muchas de estas preocupaciones quedan fuera del alcance del presente estudio, tales como la contaminación medioambiental, la falta de acceso al empleo y las incontables afectaciones de las operaciones mineras a la subsistencia y la vida cotidiana de los comuneros. Otros de estos temas se tratarán en la parte final de este documento, como los relacionados con la lucha concertada de la Comunidad a favor de su reconocimiento, y por el derecho a la tierra, frente al Estado y a Yanacocha. Un catalizador final de la movilización comunal ha sido la invasión del Área de Reserva realizada por terceros, situación que se aborda brevemente en el siguiente apartado.

#### d. La invasión por terceros de la tierra comunal

La Resolución de 1995, que pretendía anular la personalidad jurídica de la Comunidad de Negritos, creó un “Área de Reserva” de 1033.97 hectáreas en las tierras comunales. Si bien el Estado consideraba esta área como de propiedad estatal, tal cosa contradecía totalmente la interpretación de los comuneros de Negritos, que la dan como de propiedad comunal y la ocupan y utilizan colectivamente como tierra de pastoreo para su ganado ovino y vacuno.

---

<sup>47</sup> Comunidad Campesina San Andrés de Negritos, *Solicitud*, Gerente General de Asuntos Externos y Comunidades, Minera Yanacocha, 3 de enero de 2008; Minera Yanacocha, *Carta Notarial*, Comunidad Campesina San Andrés de Negritos, 22 de agosto de 2007; Comunidad Campesina San Andrés de Negritos, *Escrito*, Gerente General de Asuntos Externos y Comunidades de Minera Yanacocha, 3 de enero de 2008.

<sup>48</sup> Minera Yanacocha, *Carta Notarial*, Comunidad Campesina San Andrés de Negritos, 3 de enero de 2008; Comunidad Campesina San Andrés de Negritos, *Carta N° 06-2009-P.ID.CCSAN-LA-CAJ*, Gobernador Regional de Cajamarca, 12 de junio de 2008; Ministerio de Energía y Minas, Oficina General de Gestión Social, *Informe trimestral octubre-diciembre 2009*, 2009, p. 40; Comunidad Campesina San Andrés de Negritos, *Comunicado*, Minera Yanacocha, 26 de marzo de 2007.

En 2004, terceros no pertenecientes a la Comunidad presentaron ciertos documentos ante un tribunal local, y lograron que se dictara un fallo que les otorgaba la propiedad sobre determinada extensión de tierra en el Área de Reserva. Cuando los comuneros se percataron de esta situación, a principios de 2006, iniciaron un procedimiento civil para anular dicho fallo, conjuntamente con uno penal que denunciaba falsificación de documentos y usurpación de tierra comunal. Al propio tiempo, la Comunidad comenzó a tener razones para creer que existía una relación de apoyo mutuo entre Yanacocha y los invasores, y que la empresa intentaba expandir sus operaciones al Área de Reserva. En consecuencia, los dirigentes de Negritos comenzaron a organizar una oposición activa a esta expansión potencial.

No obstante, los mencionados terceros iniciaron una agresiva ocupación de las tierras en el Área de Reserva, impidiendo la entrada de los comuneros con la amenaza del uso de armas de fuego. Los invasores intimidaron y hostigaron a los dirigentes de la Comunidad. En respuesta, los comuneros realizaron numerosas denuncias ante la policía local y los funcionarios gubernamentales, y solicitaron protección policial. La Comunidad también solicitó la presencia de la policía para realizar una inspección comunal del Área de Reserva, en un esfuerzo por determinar con precisión la amplitud de la invasión. Este método pacífico de inspección de las tierras comunales, llamado “rodeo”, es una práctica tradicional descrita y reglamentada en los textos rectores de la Comunidad. Al ser ignoradas sistemáticamente sus solicitudes de protección policial, 250 comuneros realizaron por su propia cuenta un rodeo del Área de Reserva en julio de 2006. Los invasores emboscaron al grupo que realizaba el rodeo, y al menos un comunero resultó herido de bala.

El violento conflicto adquirió un trágico cariz en noviembre de 2006, cuando hombres armados asesinaron a Esmundo Becerra, un líder de la oposición a los continuos intentos de Yanacocha por expandirse hacia territorio de Negritos.<sup>49</sup> Este crimen está aún pendiente de ser juzgado por los tribunales. El hecho de que el aparato de inteligencia de Yanacocha hubiera identificado a Becerra como una “amenaza” se analizará en la segunda parte del presente documento.

---

<sup>49</sup> Sin autor, “A un año del asesinato del líder ecologista Esmundo Becerra”, *“El Maletero”*, *Red Verde Cajamarca*, 31 de octubre de 2007, disponible en: <http://caballeroedverde.blogspot.com/2007/10/un-ao-del-asesinato-del-lider.html>.

Los dirigentes electos de la Comunidad de Negritos continúan enviando numerosas cartas a la empresa Yanacocha, así como a los funcionarios estatales, en las que plantean sus inquietudes y piden que la compañía y el Estado reconozcan a la Comunidad y la consulten antes de comprar o utilizar tierras que le pertenecen, incluyendo las del Área de Reserva. Estas gestiones formales no han recibido una respuesta positiva, y en consecuencia la Comunidad ha desarrollado periódicamente tácticas de desobediencia civil masiva, fundamentalmente el bloqueo de las vías locales que utiliza Yanacocha para realizar sus operaciones. Sin embargo, estas acciones informales tampoco han tenido un impacto significativo, y frecuentemente terminan con la presentación de cargos criminales contra los dirigentes de la Comunidad.

En marzo de 2007, aproximadamente 200 comuneros de Negritos se reunieron en Asamblea General para autorizar a la ONG local GRUFIDES para que iniciara una investigación legal sobre los abusos cometidos por el Estado peruano y Yanacocha en relación con la expropiación y la servidumbre en el Área de Reserva. La Comunidad no había estado sola en su frustración, en su adopción de medidas de acción directa o en la búsqueda de apoyo del GRUFIDES. En la próxima parte de esta investigación se documentará la respuesta duramente represiva de Yanacocha y del Estado peruano a la capacidad organizativa cada vez mayor de la Comunidad Campesina, y al destacado trabajo del GRUFIDES.

### III. LA EMERGENCIA Y LA REPRESIÓN DEL TRABAJO DE DERECHOS HUMANOS DEL GRUFIDES

#### 1. *El crecimiento de la capacidad organizativa de la Comunidad Campesina, y el GRUFIDES*

La resurgencia de la Comunidad de Negritos coincidió con procesos similares que se produjeron en todo Perú a inicios del siglo XXI.<sup>50</sup> Tras más de una década de proliferación de las concesiones mineras y de una débil legislación doméstica, las organizaciones comunales a todo lo largo y ancho del país se habían renovado y se movilizaban para defender el territorio comunal

---

<sup>50</sup> En 1999, la Coordinadora Nacional de Comunidades Afectadas por la Minera (Conacami) fue creada con la participación de activistas de Cajamarca.



y el medioambiente. Al igual que la Comunidad de Negritos, otras comunidades campesinas habían comenzado a solicitar el amparo que ofrecían varios instrumentos internacionales para la protección de los derechos indígenas, tales como el Convenio sobre los Pueblos Indígenas y Tribales en los Países Independientes (Convenio 169), de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).<sup>51</sup> El marco en que se plantean estas nuevas demandas se justifica por el “redescubrimiento” de identidades indígenas anteriormente ofuscadas por el proceso de la reforma agraria,<sup>52</sup> y permite a las comunidades campesinas acceder a un sistema de derechos internacionales que responda a sus necesidades, teniendo en cuenta el debilitado régimen legal peruano de derechos de propiedad comunal.

Las reclamaciones de la Comunidad de Negritos contra Yanacocha son similares a las presentadas por los otros vecinos rurales de la compañía. Generalmente se relacionan con las condiciones en que la empresa adquirió las tierras, la justa compensación, el tratamiento civil y una mayor participación en los beneficios de la mina.<sup>53</sup> Como estas quejas seguían sin resolverse, el primer brote de protesta a gran escala se produjo en 1999, cuando 6,000 campesinos, entre ellos los comuneros de Negritos, se manifestaron contra la expansión de las actividades mineras a una parte del territorio de la comunidad, conocida como La Quinua, así como a un área vecina llamada Montaña Quilish.<sup>54</sup>

Respondiendo a este incremento del activismo, la municipalidad dictó en 2000 una ordenanza que declaraba a Quilish área protegida.<sup>55</sup> El respaldo a esta ordenanza se vio indudablemente fortalecido por un desastre medioam-

---

<sup>51</sup> Organización Internacional del Trabajo, Convenio No. 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, de 1989. Perú ratificó dicho Convenio el 2 de febrero de 1994 y adquirió fuerza de ley doce meses después.

<sup>52</sup> Díez, Alejandro, “Las organizaciones colectivas, los recursos y los pueblos indígenas en el Perú”, en Eguren, Fernando (ed.), *Reforma agraria y desarrollo rural en la Región Andina*, Lima, CEPES, 2006, pp. 111-129, esp. p. 124.

<sup>53</sup> Bebbington, Anthony *et al.*, “Social Movements...”, *op. cit.*, nota 44. Ha sido ampliamente observado que el modelo de inversión extranjera en el Perú ha fallado en su objetivo de mejorar el estándar de vida de los pobres rurales del país; la gran mayoría sigue siendo pobre o extremadamente pobre. Véase Laplante, Lisa y Spears, Suzanne A., *op. cit.*, nota 34, p. 101; Bury, Jeffery, “Neoliberalismo, minería...”, *op. cit.*, nota 20, p. 56.

<sup>54</sup> Bebbington, Anthony *et al.*, “Social Movements...”, *op. cit.*, nota 44.

<sup>55</sup> Municipalidad Provincial de Cajamarca, Ordenanza Municipal No. 012-2000-CMPC, 2000.

biental que ocurrió previamente ese mismo año.<sup>56</sup> Un camión subcontratado por Yanacocha derramó accidentalmente un aproximado de 330 libras de mercurio líquido en una carretera del distrito rural de Choropampa.<sup>57</sup> Este accidente, y su mal manejo por Yanacocha y por los funcionarios estatales, despertó la ira de las comunidades campesinas locales y de su creciente número de aliados, tanto nacional como internacionalmente.<sup>58</sup>

Tales sucesos propiciaron la creación del GRUFIDES en 2001, en la ciudad de Cajamarca. Sus activistas urbanos, mayormente estudiantes universitarios, fueron organizados y guiados por Marco Arana, quien en aquel momento era el sacerdote de la parroquia católica en la que radicaba la Universidad pública. Ofreciendo apoyo educacional, político y legal a las comunidades campesinas afectadas por las operaciones de Yanacocha, el GRUFIDES ganó rápidamente una considerable legitimidad entre muchas de esas comunidades.

La relación y la mutua confianza entre el GRUFIDES y las comunidades campesinas locales se manifestaron muy pronto públicamente, al ocurrir la primera confrontación a gran escala entre Yanacocha y la población rural y urbana de Cajamarca. En 2001, Yanacocha presentó un recurso ante el Tribunal Constitucional, con el argumento de que la ordenanza municipal que protegía a la Montaña Quilish violaba su derecho constitucional a la propiedad y a la libertad a trabajar, sobre la base de que la empresa poseía los derechos mineros, y algunos de los derechos de superficie, sobre la Montaña Quilish.

---

<sup>56</sup> Meléndez Guerrero, Carlos, “Movilización sin movimientos. El caso de los conflictos entre comunidades y la empresa minera Yanacocha en Cajamarca”, en Grompone, Romero y Tanaka, Martín (eds.), *Entre el crecimiento económico y la insatisfacción social: las protestas sociales en el Perú actual*, Lima, IEP, 2009, pp. 321-380, esp. p. 337.

<sup>57</sup> El desastre ambiental y de salud de Choropampa encadenó una caótica serie de denuncias legales y acuerdos extrajudiciales entre Yanacocha y campesinos individuales. En 2009, algunas de las municipalidades afectadas firmaron un acuerdo extrajudicial con Yanacocha para poner fin a algunas denuncias presentadas en los Estados Unidos en contra de la empresa Newmont. Las serias acusaciones en contra de representantes de Yanacocha, autoridades estatales, algunas ONGs, abogados individuales y bufetes legales han creado una imagen muy negativa sobre el accidente de Choropampa y su manejo por parte de los actores implicados. Muchos de los campesinos demandantes siguen envueltos en procesos civiles contra Yanacocha en las cortes locales. Los procesos legales iniciados han sufrido demoras, problemas serios de acceso a una asesoría legal adecuada y fondos inadecuados para levantar la evidencia necesaria para sustentar los reclamos de daños ambientales y de salud.

<sup>58</sup> Por ejemplo, una activista canadiense filmó un documental sobre el caso, el cual se ha mostrado mundialmente, y ha obtenido varios premios internacionales: Cabellos, Ernesto y Boyd, Stephanie (dirs.), *Choropampa: el precio de oro*, Guarango Association, 2002.

El Tribunal Constitucional declararía en 2003 que dicha ordenanza y los derechos de Yanacocha eran “compatibles”.<sup>59</sup> El Tribunal mantuvo intacta la ordenanza, y requirió de la empresa que realizara un estudio del impacto ambiental antes de proseguir sus actividades en el área. Yanacocha desplegó su maquinaria cerca de la Montaña Quilish mientras aguardaba que el Ministerio de Energía y Minas tomara la decisión final sobre dicho estudio.<sup>60</sup> Cuando el Ministerio le dio la luz verde a la empresa en 2004, miles de personas protestaron en las calles de la ciudad de Cajamarca.<sup>61</sup> Las comunidades campesinas se movilizaron para bloquear la maquinaria de Yanacocha, se declaró una huelga general en la ciudad, y la protesta se prolongó por dos semanas.<sup>62</sup>

En medio de este conflicto, Marco Arana, del GRUFIDES, fue propuesto como mediador entre los líderes comunitarios y las autoridades de Yanacocha y el Estado.<sup>63</sup> En el transcurso de esta mediación prevaleció la voluntad de la población de Cajamarca, y Yanacocha renunció, al menos temporalmente, a sus planes de explotación de la Montaña Quilish. Como resultado de su papel en la solución del conflicto, la reputación del GRUFIDES como aliado de las comunidades perjudicadas por la actividad minera obtuvo notable reconocimiento, y en 2004 se concedió a Marco Arana el Premio Nacional de Derechos Humanos.

Sin embargo, no todos se sentían felices por los logros del GRUFIDES y por su creciente influencia como defensor de las comunidades afectadas. A finales de 2005 el gobierno de Canadá advirtió a la filial canadiense del Fondo Luterano de Ayuda Internacional que debía suspender su cooperación con el GRUFIDES o perdería el apoyo financiero del gobierno. La razón que se argumentó fue que el trabajo del GRUFIDES constituía un problema de relaciones internacionales para Canadá.<sup>64</sup> Como resultado, el Fondo suspendió su financiamiento al GRUFIDES en octubre de 2005, en medio del proyecto

---

<sup>59</sup> Tribunal Constitucional del Perú, expedientes acumulados No. 300-2002-AA/TC y otros, 7 de abril de 2003.

<sup>60</sup> Meléndez Guerrero, Carlos, *op. cit.*, nota 56, pp. 338 y 339.

<sup>61</sup> Bebbington, Anthony *et al.*, “Movimientos sociales...”, *op. cit.*, nota 45, p. 169.

<sup>62</sup> Laplante, Lisa J. y Spears, Suzanne A., *op. cit.*, nota 34, p. 105; Bebbington, Anthony *et al.*, “Movimientos sociales...”, *op. cit.*, nota 45, pp. 169 y 170.

<sup>63</sup> Perlez, Jane y Bergman, Lowell, *op. cit.*, nota 35; Meléndez, Guerrero, Carlos, *op. cit.*, nota 56, pp. 345 y 346.

<sup>64</sup> Bebbington, Anthony *et al.*, *Mining and Development in Peru: With Special Reference to the Rio Blanco Project, Piura*, Londres, Peru Support Group, 2007, p. 71.

de ayuda en ejecución. Las sumas retenidas representaban aproximadamente un tercio del presupuesto del GRUFIDES en ese momento.

Las maniobras tras bastidores del gobierno canadiense fueron sólo el inicio de los problemas que el GRUFIDES confrontaría al siguiente año. En el Caso GRUFIDES se alegaba que, en el periodo posterior al incidente de Quilish, Yanacocha incrementó la represión del creciente activismo medioambiental y social en las comunidades campesinas, que se identificaba estrechamente con el trabajo de la organización. Teniendo en cuenta que esta represión se realizaba fundamentalmente mediante la subcontratación de una red de servicios privados de seguridad, en seguida haremos una breve introducción al fenómeno de la seguridad privada en Perú.

## *2. La privatización e internacionalización de las compañías privadas de seguridad en Perú*

El sostenido nivel de la protesta campesina en Cajamarca indica que las instituciones públicas y privadas no han respondido efectivamente a las demandas de las comunidades perjudicadas por la actividad minera. Este incómodo punto muerto se presenta de forma idéntica en el resto del país. Mientras que algunas compañías mineras han adoptado una actitud más amigable al dialogar con las comunidades campesinas, las entidades más conservadoras se resisten a aceptar la creciente pujanza de estos movimientos sociales.<sup>65</sup> La envergadura de los conflictos violentos en Perú, entre las comunidades, por una parte, y las empresas mineras y el Estado, por la otra, ha escalado dramáticamente desde el 2000.<sup>66</sup> Sólo en 2006 se reportaron 83 ataques contra activistas medioambientales y de derechos humanos.<sup>67</sup> Por otro lado, cada vez

---

<sup>65</sup> De Echave, José C., “Los retos actuales del movimiento social vinculado a la lucha por los derechos de las comunidades frente a las industrias extractivas: el caso peruano”, trabajo presentado en la conferencia *Rethinking Extractive Industry: Regulation Dispossession and Emerging Claims*, Toronto, Universidad de York, marzo de 2009, pp. 21 y 9, <http://www.yorku.ca/ceirac/EI/papers/De%20Echave.pdf>.

<sup>66</sup> En 2007 hubo 35 distintos conflictos relacionados con la minería en el Perú y un promedio de 30 incidentes reportados por mes. Véase Laplante, Lisa J. y Spears, Suzanne A., *op. cit.*, nota 34, p. 99.

<sup>67</sup> Gómez del Prado, José Luis, *Informe del Grupo de Trabajo sobre la utilización de mercenarios como medio de violar los derechos humanos y obstaculizar el ejercicio del derecho de los pueblos a la libre*

con mayor frecuencia son las compañías privadas de seguridad las que intervinen en estas confrontaciones violentas.

Se constata que la proliferación de estas compañías es consecuencia de la reestructuración neoliberal de la economía y de las políticas sociales.<sup>68</sup> Éste es ciertamente el caso en Perú, donde se ha producido una enorme expansión de estas agencias privadas a partir del giro neoliberal iniciado a principios de los años noventa.<sup>69</sup> Desde entonces, los sucesivos gobiernos no han incrementado los efectivos de la policía estatal.<sup>70</sup> Se estima que existen en la actualidad 100,000 guardias privados de seguridad, sobrepasando a la fuerza pública, que cuenta con 92,000 miembros.<sup>71</sup> También se cree que la mitad de los guardias privados trabaja para compañías del sector informal, muchas de las cuales brindan protección a las empresas multinacionales.<sup>72</sup>

Existe una estrecha relación en Perú entre los funcionarios policiales públicos y las compañías privadas de seguridad. En muchos casos, antiguos miembros de las fuerzas armadas o de la policía nacional actúan como propietarios o gerentes de las agencias privadas.<sup>73</sup> Además, a los agentes policiales que estén fuera de servicio se les permite trabajar para el sector privado, empleando sus armas, uniformes y municiones de reglamento.<sup>74</sup> Así, las multinacionales tienen libertad para contratar a compañías privadas de seguridad que a su vez pueden contratar a policías fuera de servicio, todo con el fin de aumentar el

---

*determinación*, Consejo de Derechos Humanos de la Asamblea General de las Naciones Unidas, A/HRC/7/7/Add.2, 2008, pp. 24 y 15.

<sup>68</sup> Campbell, Bonnie, "Good Governance, Security and Mining in Africa", *Minerals & Energy – Raw Materials Report*, 2006, vol. 21, núm. 1, pp. 31-44; Kontos, Alexis P., "'Private' Security Guards: Privatized Force and State Responsibility under International Human Rights Law", *Non-State Actors and International Law*, vol. 4, núm. 2, 2004, pp. 199-238; Ungar, Mark, "The Privatization of Citizen Security in Latin America: From Elite Guards to Neighborhood Vigilantes", *Social Justice*, 2007, vol. 34, núm. 3-4, pp. 20-37; Weiss, Robert P., "From Cowboy Detectives to Soldiers of Fortune: Private Security Contracting and its Contradictions on the New Frontiers of Capitalist Expansion", *Social Justice*, vol. 34, núm. 3-4, 2007, pp. 1-19.

<sup>69</sup> En 1994 Fujimori introdujo la primera ley para la regulación de los servicios de seguridad privada: Decreto Supremo No. 005, Aprueba el Reglamento de Servicios de Seguridad Privada (1994). Esta ley siguió vigente hasta 2006, cuando la Ley No. 28879, Ley de Servicios de Seguridad Privada (2006), fue promulgada.

<sup>70</sup> Gómez del Prado, José Luis, *op. cit.*, nota 67, p. 13.

<sup>71</sup> *Ibidem*, pp. 5 y 13.

<sup>72</sup> *Ibidem*, p. 6.

<sup>73</sup> *Ibidem*, pp. 14 y 21.

<sup>74</sup> *Idem*.

número de guardias privados disponibles para enfrentar, por ejemplo, una manifestación de protesta social. Dada la naturaleza de las actividades mineras, las confrontaciones entre las fuerzas privadas de seguridad y los manifestantes campesinos pueden ocurrir en áreas extremadamente aisladas, con posibles consecuencias desastrosas.<sup>75</sup>

La agencia privada de seguridad *Forza* ejemplifica estas tendencias en Perú. Forza se creó en 1991 con el objetivo de brindar un servicio completo de seguridad corporativa.<sup>76</sup> Personal en retiro de las fuerzas armadas, especializado en el trabajo de subversión y espionaje durante el gobierno de Fujimori, fundó y continúa dirigiendo la agencia.<sup>77</sup> En 1993, Forza se convirtió en la única y exclusiva compañía de seguridad privada al servicio de Yanacocha. La agencia también ofrece servicios de protección a entidades bancarias y financieras, y a empresas del sector minero, petrolero y energético, así como de la construcción.<sup>78</sup> Entre sus clientes han estado la embajada británica, la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Standard Bank London Limited y las subsidiarias de Coca-Cola, Eli Lilly y Hewlett Packard.<sup>79</sup>

Durante sus primeros 17 años de funcionamiento, Forza llegó a convertirse en una de las más importantes y poderosas firmas privadas de seguridad en Perú, y su estatus despertó el interés de Securitas, una de las mayores corporaciones transnacionales de seguridad privada.<sup>80</sup> En 2007, Securitas adquirió a Forza como parte de sus planes de expansión en América Latina. De acuerdo con el sitio Web de Securitas, su decisión de entrar en el mercado peruano de seguridad privada mediante la adquisición de Forza fue decisivamente influenciada por “el prestigio, la experiencia y la posición” de esta última.<sup>81</sup>

---

<sup>75</sup> Véase apartado V. 1. C, refiriéndose a los eventos que ocurrieron en Majaz.

<sup>76</sup> Securitas Perú, “Los comienzos de Forza S. A.”, s.f., disponible en: <http://www.securitas.com.pe/es-pe/About-Us/Securitas-Peru>.

<sup>77</sup> Cruz, Edmundo, “Nuevas pruebas acusan a Forza”, *La República*, 3 de febrero de 2007.

<sup>78</sup> Securitas Perú, “Segmentos”, s.f., disponible en: <http://www.securitas.com.pe/es-pe/Customer-Segments>.

<sup>79</sup> Créditos Perú, “Forza”, s.f., disponible en: <http://www.creditosperu.com.pe/pp-forza-s-a.php>.

<sup>80</sup> Securitas tiene 12% del mercado global y más de 240,000 empleados, quienes ofrecen servicios en más de 40 países en cada continente del mundo. Véase Securitas, “About Us”, s.f., en <http://www.securitas.com/en/About-Securitas>.

<sup>81</sup> Securitas, “About Us, Securitas Perú”, s.f., en: <http://www.securitas.com.pe/es-pe/About-Us/Securitas-Peru>.

Si bien las compañías privadas de seguridad peruanas habían estado durante las últimas dos décadas al servicio de las empresas, en tiempos recientes se vincularon al llamado “nuevo desarrollo”. Específicamente se implicaron en la coerción, el hostigamiento y la intimidación de las organizaciones de derechos humanos que actuaban en defensa de los derechos económicos, sociales y medioambientales de las comunidades perjudicadas por las empresas mineras.<sup>82</sup> Por otra parte, el Estado y las agencias privadas comenzaron a emplear regularmente un discurso anti-activista y anti-medioambiental, dirigido a desacreditar a los activistas y tacharlos de conspiradores violentos anti-minería y anti-desarrollo, izquierdistas y terroristas.<sup>83</sup>

La agresión de las empresas privadas de seguridad contra los defensores de los derechos humanos ha tenido su contrapartida en la esfera pública. En 2006, y nuevamente en 2007, el Estado escaló sus esfuerzos por criminalizar la protesta pública, introduciendo numerosas modificaciones en el Código Penal. Estos cambios distorsionaron y ampliaron las figuras delictivas existentes hasta entonces, para incluir las actividades relacionadas con la protesta social. Se fijaron sentencias draconianas de prisión para la “obstrucción de los servicios públicos”, noción que incluye acciones protestatarias como el bloqueo de carreteras.<sup>84</sup> Y peor aún: a los agentes de policía y al personal militar que den muerte a ciudadanos durante el ejercicio de sus funciones, tales como el control de las protestas públicas, se les garantiza inmunidad penal.<sup>85</sup> Ésta es la primera vez en la historia peruana que este tipo de inmunidad ha sido establecida por ley.

### 3. Yanacocha, *Forza* y la persecución de los activistas del GRUFIDES

Un violento encuentro en 2006 entre la Comunidad de Combayo y Yanacocha disparó los eventos que dieron lugar al Caso GRUFIDES. En agosto de ese año, aproximadamente 100 campesinos iniciaron un bloqueo de

<sup>82</sup> Gómez del Prado, José Luis, *op. cit.*, nota 67, pp. 5, 15 y 21.

<sup>83</sup> *Ibidem*, pp. 19 y 21; De Echave, José, *op. cit.*, nota 65. El ejemplo más notorio de este discurso se encuentra en un artículo publicado por el presidente Alan García: “El perro del hortelano”, *El Comercio*, 28 de octubre de 2008.

<sup>84</sup> Ardito Vega, Wilfredo *et al.*, *Serios peligros para los derechos humanos: la criminalización de la protesta en el gobierno de Alan García*, Lima, Asociación Pro Derechos Humanos, 2008, p. 30.

<sup>85</sup> Decreto Legislativo No. 982, que Modifica el Código Penal, aprobado por Decreto Legislativo No. 653, 2007, artículo 1o.

carreteras, en tanto que 500 más protestaban pacíficamente en las calles de Combayo.<sup>86</sup> Los manifestantes pidieron al GRUFIDES que los asistiera en sus esfuerzos de diálogo con Yanacocha.<sup>87</sup> De acuerdo con los manifestantes, el diálogo fracasó debido al incumplimiento por parte de la empresa minera de varios de sus compromisos, y a su falta de respuesta sobre problemas de contaminación ambiental.<sup>88</sup> De acuerdo con la empresa, el problema central no era ambiental, sino que se trataba de un simple problema laboral: algunas pequeñas empresas locales que se habían quedado sin contratos. De esa suerte, Yanacocha insistió en que el diálogo fracasó por la interferencia de GRUFIDES y la actitud antidiálogo de algunos líderes de Combayo. Yanacocha respondió con el despliegue de unos 190 hombres armados, que intentaron poner fin al bloqueo.<sup>89</sup> Esta fuerza de seguridad estaba integrada por personal de Forza, junto con policías fuera de servicio contratados por Yanacocha.<sup>90</sup>

En las violentas confrontaciones que se sucedieron, un campesino llamado Isidro Llanos resultó muerto por disparos de las fuerzas de seguridad.<sup>91</sup> Pese a esta violencia represiva y al riesgo para sus vidas, los campesinos de Combayo prosiguieron sus acciones. Pocas semanas después de la muerte de Llanos, el bloqueo obligó a Yanacocha a suspender sus operaciones por tres días.<sup>92</sup> Llegado este punto, con la compañía experimentando pérdidas económicas, altos funcionarios estatales intervinieron y solicitaron al GRUFIDES que actuara como mediador oficial en el conflicto.<sup>93</sup> Aunque la situación quedó finalmente resuelta, los efectivos policiales denunciados por la muerte de

---

<sup>86</sup> Sin autor, “Yanacocha anuncia suspensión total de sus actividades”, *La República*, 28 de agosto de 2006; Jara, Edgar y Holguín, Herbert, “Han tomado una decisión apresurada”, *La República*, 29 de agosto de 2006.

<sup>87</sup> Sin autor, “Campesinos de Combayo y minera Yanacocha llegan a primer acuerdo”, *La República*, 29 de agosto de 2006.

<sup>88</sup> *Idem*; Ramos, Alonso, “Yanacocha paraliza operaciones en Combayo por los conflictos”, *La República*, 28 de agosto de 2006.

<sup>89</sup> Páez, Ángel y Castro, Wilson, “Forza’ no ha sido exculpada”, *La República*, 8 de diciembre de 2006; Salazar, Milagros, “El último guardián de las aguas”, *La República*, 10 de septiembre de 2006.

<sup>90</sup> *Idem*.

<sup>91</sup> *Idem*.

<sup>92</sup> Ramos, Alonso, *op. cit.*, nota 88; sin autor, “Yanacocha anuncia suspensión...”, *op. cit.*, nota 86.

<sup>93</sup> Salazar, Milagros, “Yanacocha amenaza con paralizar todas sus operaciones si continúan protestas”, *La República*, 28 de agosto de 2006.



Isidro Llanos fueron exonerados cuatro años después por una supuesta falta de evidencia.<sup>94</sup> En cambio, Yanacocha informó que se había proporcionado compensación privada a los miembros de la familia Llanos tras un acuerdo extrajudicial.<sup>95</sup>

La violenta respuesta al bloqueo campesino en Combayo se repitió en la ciudad de Cajamarca. En una serie de conferencias de prensa, el gerente de asuntos externos de Yanacocha acusó reiteradamente al GRUFIDES de manipular a las comunidades campesinas y exacerbar el conflicto de Combayo. Estos comentarios fueron seguidos por marchas anti-GRUFIDES organizadas y dirigidas por un número de altos directivos de Yanacocha, y presuntamente financiadas por la empresa.<sup>96</sup> Los participantes en estas marchas eran fundamentalmente empleados de la compañía y miembros de sus familias. Algunos de ellos informaron que les habían obligado a participar, bajo amenaza de perder sus empleos.

Las marchas anti-GRUFIDES se sucedieron por un periodo de varios días, exactamente sincronizadas con el cierre temporal de Yanacocha a causa de la protesta de Combayo. Los manifestantes permanecieron estacionados frente a las oficinas del GRUFIDES, hostigando, insultando y amenazando a su personal, e increíblemente la policía no intervino para brindarle protección.<sup>97</sup> El personal del GRUFIDES permaneció atrapado en sus oficinas hasta que campesinos de varias comunidades rurales vinieron a su rescate tarde en la noche, dispersando a los empleados de Yanacocha.

Estas marchas anunciaron la escalada de la llamada “Operación Diablo”, un programa sistemático de intimidación, amenazas de muerte y difamación que tenía fundamentalmente en la mira al personal del GRUFIDES, pero que incluía también a cerca de otros treinta activistas medioambientales y líderes campesinos locales. La “Operación Diablo” comprendía, además, la

---

<sup>94</sup> Observatorio de Conflictos Mineros en el Perú, *Resumen Informativo-Cajamarca, Primer Informe 2011*, 2011, disponible en: [http://www.muqui.org/observatorio/OBSERVATORIOENERO2011/Observatorio\\_enero\\_2011.htm#ACAJAMARCA](http://www.muqui.org/observatorio/OBSERVATORIOENERO2011/Observatorio_enero_2011.htm#ACAJAMARCA).

<sup>95</sup> Minera Yanacocha, *Comunicado especial: nota de prensa*, 4 de agosto de 2006; Minera Yanacocha, *Comunicado especial: nota de prensa*, 9 de agosto de 2006; Minera Yanacocha, *Comunicado especial: nota de prensa*, 23 de agosto de 2006.

<sup>96</sup> Camacho, Emilio, “Yanacocha suspende operaciones y congela diálogo con campesinos”, *La República*, 29 de agosto de 2006.

<sup>97</sup> *Idem*.

constante vigilancia y la documentación digital de las actividades diarias del personal del GRUFIDES.<sup>98</sup> Al mismo tiempo, se intervinieron los teléfonos de las oficinas de la organización.<sup>99</sup> El intenso hostigamiento y la continua vigilancia del GRUFIDES continuaron durante meses, sin que la policía iniciara una investigación.

En una oportunidad, los activistas del GRUFIDES aprehendieron a un individuo que los había estado siguiendo, y lo condujeron ante la policía. Sin embargo, y sin haber sido siquiera interrogado, este individuo escapó de la custodia policial ante la vista de todos los oficiales responsables. Un transeúnte filmó con una cámara de video la complicidad de la policía en esta fuga. En una segunda ocasión, el personal del GRUFIDES capturó a otro individuo que los había estado acechando y filmando.<sup>100</sup> Tras ser detenido, el sujeto confesó ser empleado de C&G Investigations, una compañía privada de investigaciones, propiedad de un capitán retirado de la policía estatal.

Las circunstancias de esta segunda aprehensión obligaron a la policía y a un fiscal a allanar las oficinas de C&G, donde fueron descubiertas y confiscadas pruebas seriamente incriminatorias, incluyendo computadoras y otros equipos electrónicos con centenares de fotos del personal del GRUFIDES y otros activistas. Igualmente, se encontraron copias digitales e impresas de cientos de informes de vigilancia, de estilo policiaco, sobre las actividades de esas personas, que se enviaban regularmente por los agentes de C&G a un individuo bajo seudónimo, de acuerdo con los términos de la “Operación Diablo”.<sup>101</sup> Asimismo, se hallaron correos electrónicos intercambiados entre Forza y C&G, y recibos de pago por los servicios prestados.

Increíblemente, la policía devolvió a C&G toda esta evidencia incriminatoria un mes después de su hallazgo. La información de vigilancia que docu-

---

<sup>98</sup> Sin autor, “Amenazan a sacerdote y ONG que defienden medio ambiente”, *La República*, 16 de noviembre de 2006; sin autor, “Denuncian acoso al Padre Arana”, *La República*, 17 de noviembre de 2006; sin autor, “Todo empezó después de Combayo”, *La República*, 4 de diciembre de 2006.

<sup>99</sup> Véase apartado V. 2. C. para una discusión sobre la evidencia que relaciona estas intervenciones telefónicas con la “Operación Diablo”.

<sup>100</sup> Sin autor, “Detienen a camarógrafo por filmar a Arana”, *Diario El Sol*, 15 de noviembre de 2006.

<sup>101</sup> Cruz, Edmundo y Romero, César, “Evidencias vinculan a empresa Forza con Operación El Diablo”, *La República*, 6 de diciembre de 2006.

mentaba la vida pública y privada del personal del GRUFIDES fue devuelta, completamente intacta. Además, los discos duros de las computadoras se devolvieron antes de que la gran mayoría de la evidencia incriminatoria fuese debidamente revisada, grabada o copiada por la policía.

En vista del total rechazo por parte de la policía a investigar de forma apropiada la “Operación Diablo”, fuentes anónimas entregaron pruebas adicionales directamente al GRUFIDES, así como a un prestigioso periodista de Lima, que estaban realizando sus propias investigaciones.<sup>102</sup> Esta evidencia incluía el manual operativo de Forza, en el que se revelaba que el seudónimo de la persona a la que C&G enviaba sus informes correspondía al jefe de operaciones de Forza. La evidencia consistía también en unas presentaciones en PowerPoint, tituladas “Amenazas actuales para Yanacocha – 2006” y “Principales líderes en Cajamarca que se oponen a las actividades mineras de Yanacocha”.<sup>103</sup> Estos documentos electrónicos contenían fotografías y descripciones del personal del GRUFIDES y de líderes de otras organizaciones ecologistas y campesinas locales,<sup>104</sup> incluyendo una foto del dirigente campesino Esmundo Becerra, activo defensor del territorio de Negritos contra la expansión de Yanacocha. Esmundo sería asesinado en diciembre de ese mismo año por sicarios que le infligieron diecisiete heridas de bala.<sup>105</sup>

El Caso GRUFIDES argumenta que existe evidencia clara e innegable de que la “Operación Diablo” fue emprendida por Forza, la compañía privada de seguridad al servicio de Yanacocha, que a su vez subcontrató a C&G Investigations. Pese a las contundentes pruebas que vinculan a C&G, Forza y Yanacocha con la “Operación Diablo”, la justicia peruana ha rechazado investigar y procesar a los responsables. Por el contrario, y como se describe más arriba, se ha comprobado que en al menos dos ocasiones la policía fue cómplice de los crímenes cometidos. Las quejas presentadas por el GRUFIDES, en relación con la conducta de la policía en el curso de las investigaciones, no han tenido éxito alguno.

---

<sup>102</sup> Cruz, Edmundo, *op. cit.*, nota 77.

<sup>103</sup> Sin autor, “Presentan pruebas del espionaje contra defensores de medio ambiente”, *La República*, 6 de diciembre de 2006; sin autor, “Hoy revelan más datos del reglaje a Padre Arana”, *La República*, 6 de diciembre de 2006.

<sup>104</sup> Gómez del Prado, José Luis, *op. cit.*, nota 67, p. 49.

<sup>105</sup> Véase sin autor, “Asesinato del líder”, *op. cit.*, nota 49, y el texto que le acompaña.

#### IV. SITUACIONES LEGALES INDUCIDAS POR LA CONVERGENCIA PRIVADO/PÚBLICO

El Caso Negritos y el Caso GRUFIDES muestran una clara coincidencia del poder privado y el público en relación con la tierra comunal campesina. Esta coincidencia ha inducido cuatro diferentes situaciones legales: 1) la privatización y la desposesión de la tierra comunal campesina; 2) la producción de un consentimiento formalista a la eliminación de los derechos; 3) la privatización del poder coercitivo, y 4) la ausencia de recursos legales efectivos. En esta tercera parte se analizará la confluencia de los papeles y las responsabilidades del Estado y de Yanacocha en el contexto de cada una de esas situaciones legales.

##### *1. La privatización y la desposesión de la tierra comunal*

La historia legal de la privatización de las tierras de la Comunidad de Negritos, referida en la primera parte del presente estudio, ilustra los esfuerzos del Estado por facilitar esta privatización en beneficio de Yanacocha. Esta historia constata, en términos concretos, el sesgo sistémico inherente al régimen jurídico de las tierras campesinas en Perú a favor de la titulación individual, y demuestra además las condiciones en que tal titulación resulta en la entrega de las tierras campesinas a inversores privados extranjeros. Por último, el Caso Negritos revela cómo tanto el Estado como Yanacocha controlaron la valuación monetaria de la “compensación” a pagar por el traspaso de las tierras de Negritos a Yanacocha.

En razón de que el recuento legal de estos eventos se realiza desde la perspectiva del derecho administrativo, se hace énfasis en el papel facilitador del Estado en todo el proceso de privatización. Resulta difícil aprehender, sólo a partir de la evidencia jurídica formal, las profundas relaciones informales entre Yanacocha y el Estado que están implicadas en la privatización de las tierras. En este sentido es muy útil el trabajo de Jeffery Bury, un geógrafo norteamericano que ha estudiado ampliamente los cambios en la tenencia de la tierra en Cajamarca. Según Bury, Yanacocha se aseguró la adquisición de las tierras comunales iniciando una serie de rápidas acciones de titulación individual. En especial, los empleados de Yanacocha “organizaron reuniones

comunitarias, transportaron a las personas hacia la ciudad en vehículos de la mina, y las guiaron a través de todo el proceso de titulación de manera tal que la empresa pudiese comprar sus tierras”.<sup>106</sup> Sobre la base de su investigación, Bury concluye que Yanacocha se convirtió en el principal agente promotor de la tenencia individual de la tierra en el área de sus planeadas operaciones. Así, la descripción que hace este autor del papel informal de Yanacocha en el proceso privatizador de las tierras poseídas colectivamente en la Cajamarca rural, confirma la confluencia legalmente documentada del Estado y el poder privado con respecto a las tierras de Negritos.

El traspaso de estas tierras a Yanacocha consolidó un régimen legal que permitía a los accionistas de la mina acumular enormes riquezas, convirtiendo a la empresa en una de las más rentables inversiones mineras en todo el mundo. Y más aún: el Caso Negritos revela que los pagos realizados a cambio de las tierras comunales fueron totalmente injustos, y que estaban plagados de corrupción. Como resultado, mientras que una de las más rentables minas auríferas opera en sus tierras, los comuneros de Negritos continúan padeciendo los más altos niveles de pobreza y desempleo en todo Perú.<sup>107</sup> Todo esto sugiere que, en las presentes condiciones, la privatización de las tierras comunales puede describirse apropiadamente como un proceso de desposesión.

El Caso Negritos sustenta que, en el curso de la privatización de las tierras de la Comunidad, el Estado peruano y Yanacocha violaron, *inter alia*, el derecho de los comuneros a la propiedad colectiva; su derecho al libre consentimiento, previa consulta informada; sus derechos a una justa y equitativa compensación, y a participar en los beneficios de la extracción de recursos en sus tierras. Estos derechos estaban protegidos en la legislación doméstica, en la Constitución peruana, en la Convención Americana sobre Derechos Humanos<sup>108</sup> y en el Convenio 169 de la OIT. La impugnación de la conducta de los funcionarios estatales que se hace en el Caso Negritos resuena inquietan-

---

<sup>106</sup> Bury, Jeffery, “Mining Mountains...”, *op. cit.*, nota 30, p. 232.

<sup>107</sup> El caso de la Comunidad de Negritos es un ejemplo emblemático de la opinión generalizada, compartida incluso por el Banco Mundial, de que la privatización de la tierra campesina en el Perú no ha beneficiado a las comunidades campesinas. En particular, estas privatizaciones no han alterado en lo más mínimo la pobreza y marginalidad de dichas comunidades. Véase Hall, Gillette, y Patrinos, Harry Anthony, *op. cit.*, nota 1.

<sup>108</sup> Organización de Estados Americanos, Convención Americana sobre Derechos Humanos, 1144 U.N.T.S. 123, 1969.

temente a la luz de las observaciones realizadas décadas antes por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su informe *Protección especial para las poblaciones indígenas. Acción para combatir el racismo y la discriminación racial*:

Que por razones históricas y debido a principios morales y humanitarios, la protección especial de las poblaciones indígenas constituye un compromiso sagrado de los Estados;

Que en diversas ocasiones esta Comisión ha tomado conocimiento de casos en los que se ha verificado que los abusos de poder cometidos por funcionarios oficiales responsables del trabajo administrativo en conexión con las comunidades indígenas han causado injurias muy serias a los derechos humanos de sus miembros;

Que estas ofensas contra los derechos humanos son aún más reprehensibles considerando que son cometidas por agentes del poder público y tienen como víctimas a personas o grupos para quienes el ejercicio efectivo de sus medios de defensa establecido por las leyes de los respectivos estados es particularmente difícil...<sup>109</sup>

El Caso Negritos ubica la presente inequidad social de la Comunidad de Negritos en un contexto legal histórico, documentando las situaciones legales que vinculan retrospectivamente esta inequidad con la desposesión de los campesinos, la convergencia privado/público y la historia colonial de Perú. Todo ello revela que la coincidencia actual de los poderes público y privado funciona para prolongar las injusticias coloniales que la reforma agraria no fue capaz de suprimir. No sólo convergen el poder público y el privado con el fin de despojar de sus tierras a las comunidades campesinas, sino que esta desposesión se hace posible por la supervivencia de las lacras del pasado colonial. Los sujetos de esta desposesión son los trabajadores indígenas de las antiguas haciendas, y sus descendientes. En este análisis, la ley ha funcionado para convertir a Yanacocha, en Cajamarca, en el heredero contemporáneo de

---

<sup>109</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Protección especial para las poblaciones indígenas. Acción para combatir el racismo y la discriminación racial*, OEA/Ser.PAG/doc. 305/ 72, rev. 1, 1973, pp. 90 y 91, citado en MacKay, Fergus, *Una guía para los derechos de los pueblos indígenas en el sistema interamericano de derechos humanos*, Reino Unido, Forest Peoples Programme, 2001, pp. 65 y 22. La responsabilidad de las autoridades públicas hacia los pueblos indígenas fue reiterada en: Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe sobre la situación de derechos humanos en Ecuador*, OEA/Ser.L/V/II.96, Doc. 10 rev. 1, 1997.

las relaciones coloniales constitutivas del antiguo modelo de la hacienda.<sup>110</sup> Como cuestión de historia jurídica, y como resultado de circunstancias legales, Yanacocha es el moderno hacendado, legítimamente convertido en tal por la ley moderna.

## 2. *La producción del consentimiento formalista*

El modelo moderno de la hacienda, descrito anteriormente, resulta malicioso por cuanto pretende derivar su legitimidad del consentimiento de la Comunidad de Negritos. El Caso Negritos demuestra cómo el Estado y Yanacocha convergieron para producir, en el más formalista de los sentidos, la supuesta “participación” y el presunto “consentimiento” de la Comunidad en el proceso de su propia desposesión y aniquilación legal. Se celebraron reuniones, en algunos casos cambiaron de manos sumas de dinero relativamente nominales, se firmaron documentos, y de este modo la Comunidad de Negritos presumiblemente “accedió” a eliminar sus intereses patrimoniales y a renunciar a sus derechos como Comunidad Campesina. En términos legales, el Estado facilitaba la producción del consentimiento mediante los mecanismos del derecho administrativo, en tanto que Yanacocha obtenía tal consentimiento negociando directamente con los comuneros el intercambio de tierra por dinero en el “mercado libre”.

El Caso Negritos sostiene que la procura del “consentimiento” de la Comunidad violaba las leyes domésticas, en particular la norma de que la tierra comunal no puede alienarse sin el voto de las dos terceras partes de la Comunidad Campesina, reunida en Asamblea General.<sup>111</sup> Argumenta también

---

<sup>110</sup> En sus reflexiones sobre la literatura que aborda el tema del desarrollo, Anthony Bebbington sugiere que los programas de responsabilidad social corporativa en el Perú parecen remedar, de una forma moderna, la configuración del modelo de las haciendas tradicionales. Bebbington describe estos programas como un paquete de intervenciones en los cuales se combinan transacciones del mercado y relaciones clientelistas, al tiempo que se construye una red amplia de relaciones centradas en la compañía. Este autor también sugiere que estos programas proporcionan servicios y empleo de una manera que reproducen actitudes profundamente retrógradas hacia los campesinos. Véase Bebbington, Anthony, “Extractive Industries and Stunted States: Conflict, Responsibility and Institutional Change in the Andes”, en Ramen, R. (ed.), *Corporate Social Responsibility: Discourses, Practices, Perspectives*, Londres, Palgrave Macmillan, 2010.

<sup>111</sup> Véase Ley General de Comunidades Campesinas, *cít.*, nota 10.

el caso que el Estado peruano incumplió con su deber, bajo la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Convenio 169, de asegurar que cualquier decisión de la Comunidad de Negritos con respecto a la posible eliminación o reducción de sus derechos patrimoniales se adopte libremente y previa información detallada y completa. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha reconocido que los derechos indígenas de propiedad se originan en formas indígenas de tenencia de la tierra, más que en el reconocimiento oficial.<sup>112</sup> Los Estados tienen la obligación de reconocer y respetar los aspectos colectivos de estos derechos, y deben poner en vigor medidas adecuadas para garantizar en la práctica que las comunidades disfruten de sus derechos patrimoniales.<sup>113</sup> La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha declarado que los Estados deben tomar medidas especiales para impedir que los pueblos indígenas hagan cesión de su propiedad si no es con su consentimiento plenamente informado, bajo condiciones de igualdad y con una justa compensación.<sup>114</sup> La Comisión ha definido que el consentimiento plenamente informado comprende, como mínimo, una situación en la que todos los miembros de una determinada Comunidad estén completa y detalladamente informados sobre la naturaleza y las consecuencias del proceso, y tengan la oportunidad efectiva de participar, individual o colectivamente, en la toma de la decisión.<sup>115</sup> La Corte Interamericana ha señalado además que el Estado es responsable de asegurar que, previamente a la toma de una decisión, los miembros de la Comunidad tengan conocimiento de los posibles riesgos, incluyendo los medioambientales y de salud, que el proyecto minero pudiera implicar.<sup>116</sup> Las provisiones de la Declaración sobre los Derechos

---

<sup>112</sup> *Avas Tingni, op. cit.*, nota 16.

<sup>113</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso de la Comunidad Indígena Yakye Axa (Paraguay)*, Serie C, 2005, núm. 125. La Corte ha concluido que la posesión física del territorio tradicional no es una precondition para la existencia de los derechos de propiedad indígena donde la comunidad indígena ha perdido involuntariamente la posesión de su tierra: Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso de la Comunidad Indígena Samboyamaxa (Paraguay)*, Serie C, 2006, núm. 146.

<sup>114</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Mary y Carrie Dann (Estados Unidos)*, 2002, Informe No. 75, Caso 11.140; Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Comunidades Indígenas Maya del Distrito Toledo (Belice)*, 2004, Informe No. 40, Caso 12.053.

<sup>115</sup> *Caso Belice, ibidem*, par. 142.

<sup>116</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso del Pueblo Saramaka (Suriname)*, 2007, Serie C, núm. 172, par. 134.



de los Pueblos Indígenas,<sup>117</sup> aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas en 2007, reflejan también estos principios.<sup>118</sup>

Así, la débil apariencia de legalidad creada por la producción del consentimiento se desvanece rápidamente con el análisis sustantivo del Caso Negritos a la luz de las normas internacionales y domésticas aplicables en el campo de los derechos humanos. La evidencia testimonial recogida por Bury y otros, demuestra que las prácticas empleadas por los funcionarios estatales y los empleados de Yanacocha para obtener el consentimiento formalista fueron inescrupulosas en el mejor de los casos y abusivas en el peor. La imposibilidad de un consentimiento libre e informado se confirma con la continuada existencia de la Comunidad de Negritos como hecho cultural, sociológico y político. Esta Comunidad se ha organizado activamente por más de una década para defender su tierra contra la expansión minera, a la vez que ha intentado durante cuatro años recuperar, a través de canales legales, el reconocimiento estatal. La respuesta del Estado y de Yanacocha ha oscilado entre la indiferencia y la represión. Esto revela el hipócrita enfoque a la idea de consentimiento que es inherente a la convergencia privado/público: el “consentimiento” desinformado que posibilita la eliminación de derechos es facilitado por el sistema legal, mientras que este mismo sistema ignora la vigorosa y reiterada demanda de la Comunidad de Negritos de controlar el uso de su tierra y participar en los beneficios de las actividades mineras.

No hay dudas de que, al menos en el Caso Negritos, la privatización de la tierra campesina inducida por la convergencia de los poderes público y privado no puede derivar su legitimidad de cualquier noción legalmente reconocida de consentimiento. Esto sugiere que la concurrencia del poder estatal y el privado construye una noción de consentimiento que tiene mucho que ver con la coerción, la manipulación y el abuso de poder. Tal conclusión es relevante para los esfuerzos actuales que buscan operacionalizar el concepto de “consentimiento libre, previo e informado”. Las observaciones hechas en el Caso Negritos cuestionan la posibilidad del “consentimiento libre” en un

---

<sup>117</sup> Naciones Unidas, Asamblea General, Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, 2007, UNGAOR, 62 Ses., Annex, Agenda Ítem 68, UN Doc. A/61/L.67, p. 1.

<sup>118</sup> La Declaración establece que la consulta para obtener el consentimiento libre e informado de los pueblos indígenas, antes de llevar a cabo cualquier proyecto afectando su tierra, particularmente en conexión con los recursos minerales, es el estándar mínimo para la supervivencia, dignidad y bienestar de los pueblos indígenas. *Ibidem*, artículos 32(2) y 43.

contexto donde los procesos de convergencia privado/público, que producen el “consentimiento”, permanecen intactos. Esto se refiere, fundamentalmente al uso del derecho administrativo para facilitar las negociaciones directas, de libre mercado, entre las compañías y las comunidades.

### 3. *La privatización del poder coercitivo*

Una investigación que se ha realizado concluye que el actual conflicto social en Cajamarca se origina en las violaciones no resueltas que se produjeron durante las primeras adquisiciones de tierras de las comunidades campesinas por parte de Yanacocha.<sup>119</sup> Esta hipótesis sugiere una interconexión entre las violaciones de derechos humanos denunciadas en el Caso Negritos, que se asocian con la privatización de la tierra, y las del Caso GRUFIDES, que se vinculan con la privatización de la fuerza. Resulta claro que el GRUFIDES comenzó a trabajar en favor de las comunidades campesinas debido a la ausencia de una autoridad estatal con voluntad para identificar las necesidades de las comunidades campesinas y proteger sus intereses. En la medida en que el GRUFIDES tenía éxito en su apoyo a las comunidades campesinas, y en que las comunidades intensificaban sus demandas, ambos comenzaron a sufrir la represión por parte de las compañías privadas de seguridad al servicio de Yanacocha. Como tal, el Caso GRUFIDES refleja el aspecto coercitivo de la convergencia privado/público. A la vez que el Estado se retiraba, el poder privado se extendía para reprimir el crecimiento en organización de la sociedad civil.

El Caso GRUFIDES describe la profunda interpenetración existente entre el poder coercitivo del Estado y el poder económico de Yanacocha. De un lado, la fuerza policial de Cajamarca ha sido parcialmente privatizada con el fin de servir a las necesidades de la empresa. Como se menciona más arriba, la ley peruana permite a las agencias privadas contratar agentes policiales fuera de servicio para ejecutar tareas de seguridad con el uso de equipos y medios oficiales. Explotando esta oportunidad, Yanacocha ha negociado un “acuerdo de cooperación” con la policía local a fin de dar protección a su propiedad, a su personal y a las viviendas de sus altos ejecutivos, y para escoltar a sus ve-

---

<sup>119</sup> Meléndez Guerrero, Carlos, *op. cit.*, nota 56, p. 325.

hículos.<sup>120</sup> A cambio de ello, entrega una bonificación a los agentes y hace una contribución al cuerpo de policía. Y ya que dicho acuerdo de cooperación no es de público conocimiento, se desconoce el alcance del apoyo económico de la compañía a la fuerza policial. Además, no queda claro quién da las órdenes a estos policías remunerados, si la propia Yanacocha o el jefe de la institución, y por consiguiente quién sería legalmente responsable por sus acciones.

De otro lado, las empresas privadas de seguridad al servicio de Yanacocha están investidas de ciertos atributos y funciones de carácter público. Como se expuso anteriormente, Forza es propiedad y está bajo la dirección de antiguos miembros de la policía y las fuerzas armadas. Los guardias de esta agencia protegen las propiedades más importantes de Yanacocha, incluyendo sus instalaciones mineras, su refinería de oro y sus depósitos de explosivos.<sup>121</sup> Yanacocha no ha definido el ámbito de acción de los agentes de Forza con respecto al de los policías;<sup>122</sup> por ejemplo, los de Forza trabajaron de conjunto con los agentes policiales fuera de servicio pagados por Yanacocha en el control del bloqueo de carreteras en Combayo. Nunca ha quedado claro si fueron los agentes de Forza o los de la policía los que balearon y mataron al campesino Isidro Llanos cuando participaba en aquella acción de protesta. Por otra parte, Yanacocha no ha establecido procedimientos para asegurar que los agentes de Forza hayan sido realmente licenciados del servicio militar o policial, o que no tengan antecedentes penales.<sup>123</sup> A este respecto, en enero de 2009 se hicieron públicas fotografías comprometedoras que vinculaban a la policía y a los agentes de Forza en la tortura de al menos 29 comuneros que protestaban contra las actividades de la mina Majaz, en una región vecina de Cajamarca.<sup>124</sup> Estos eventos ocurrieron en julio y agosto de 2005, justamente antes de las violaciones denunciadas en el Caso GRUFIDES.

---

<sup>120</sup> Costa, Gino, *Revisión integral de las políticas de Minera Yanacocha a la luz de los Principios Voluntarios de Seguridad y Derechos Humanos*, 12 de mayo de 2009, pp. 16 y 11.

<sup>121</sup> *Idem*.

<sup>122</sup> *Ibidem*, p. 15.

<sup>123</sup> *Idem*.

<sup>124</sup> Prado, Elizabeth, “Minería y violaciones de derechos humanos: el caso de Minera Majaz, Piura-Perú”, *La República*, 9 de enero de 2009. Un informe extensivo sobre el conflicto puede encontrarse en: Bebbington, Anthony *et al.*, *Mining and Development in Peru...*, *cit.*, nota 64. En el momento en que se cometieron estos crímenes, Minera Majaz fue una subsidiaria de la empresa minera inglesa Monterrico Metals.

Yanacocha también emplea al menos a dos compañías privadas de inteligencia, encargadas de recopilar información tanto en la zona rural como en la urbana de Cajamarca.<sup>125</sup> Ésta es probablemente la misma red de inteligencia que produjo la presentación en PowerPoint titulada “Amenazas a Yanacocha”, ya mencionada anteriormente, que señalaba a Esmundo Becerra, el comunero de Negritos asesinado más tarde por un grupo de sicarios. También hay referencias de que estas empresas de inteligencia comparten información con los militares. En este sentido, Yanacocha no cuenta con procedimientos para impedir que tal cosa ocurra.<sup>126</sup> Por otra parte, en 2009 se descubrió que una tercera agencia de inteligencia, la Business Track Resources, grabó las conversaciones telefónicas del GRUFIDES en 2006, precisamente en el momento en que se desarrollaba la “Operación Diablo”.<sup>127</sup> No se conoce quién pagó a esta agencia para que llevara a cabo esas acciones ilegales, pero sí se sabe que Forza era uno de sus clientes empresariales.<sup>128</sup> Al igual que Forza, la Business Track Resources fue creada y era dirigida por antiguos miembros de las fuerzas armadas.

Sobre la base de todo lo antedicho se observa que mientras los intereses privados incrementan su control sobre el poder coercitivo público, el poder coercitivo privado asume a su vez de cierta forma un carácter público. En adición a esto hay una ironía subyacente que acompaña a esta convergencia. Como se analizó con anterioridad, la proporción relativa de la función coercitiva del Estado se ha reducido en la medida en que las compañías privadas de seguridad adquieren un papel más relevante en el ejercicio de la fuerza y en el trabajo de inteligencia. No obstante, de igual manera se ha visto aumentar la remanente participación estatal en la represión. Los delitos recogidos en el Código Penal se han ampliado hasta incluir la protesta pública, mientras que el personal policial y militar en servicio activo disfruta de un derecho legalizado a la impunidad cuando comete un asesinato en el transcurso del “control” de las protestas. Así, al mismo tiempo que se ha privatizado, la rama coercitiva del Estado también se ha fortalecido.

---

<sup>125</sup> Costa, Gino, *op. cit.*, nota 120, p. 11.

<sup>126</sup> *Ibidem*, p. 15.

<sup>127</sup> Trigésimo Cuarto Juzgado Penal de Lima, expediente No. 527-09, 30 de noviembre de 2009.

<sup>128</sup> Páez, Ángel, “Spying on Social Movements”, *Inter Press Services*, 12 de marzo de 2009, disponible en: <http://ipsnews.net/print.asp?idnews=46090>.

#### 4. *La ausencia de recursos legales efectivos*

Tanto el Caso GRUFIDES como el Caso Negritos constituyen acciones de última instancia, dada la ausencia de otros recursos legales efectivos para tratar las alegadas violaciones de los derechos humanos. Desde principios de 2006, y hasta el presente, la Comunidad de Negritos ha participado en numerosos procesos administrativos en un esfuerzo por obtener el reconocimiento oficial de su personalidad jurídica y de sus derechos patrimoniales, en particular con respecto al Área de Reserva. En respuesta a esto, el Estado se ha negado sistemáticamente a reconocer la existencia de la personalidad jurídica de la Comunidad y de cualquiera de los derechos que a ella se asocian. La Comunidad ha chocado con numerosos y significativos aplazamientos y obstáculos procesales en los juicios penales y civiles realizados en defensa del Área de Reserva. Y, finalmente, como ya se mencionó, la Comunidad de Negritos ha enviado innumerables cartas a Yanacocha, en las que da a conocer a ésta sus demandas y le pide abstenerse de comprar sus tierras.<sup>129</sup> Estos esfuerzos han sido también en vano. En una ocasión, en 2009, Yanacocha informó a funcionarios estatales que había cumplido con todos sus compromisos y que no reconocía a la Comunidad como tal.<sup>130</sup>

En consecuencia, la Comunidad de Negritos, al igual que otras, ha recurrido regularmente a las acciones de protesta pública. La confianza otorgada por el Estado al GRUFIDES para mediar en los conflictos de Quilish y Combayo revela su incapacidad para resolver el diferendo existente entre las compañías mineras y los movimientos sociales. Una obvia explicación para esto es que el enorme poder económico de Yanacocha ha creado la percepción, si no la realidad, de que el Estado no es imparcial. Por ejemplo, Yanacocha ha financiado los costos de funcionamiento de las oficinas públicas y de los procesos de diálogo con la Comunidad.<sup>131</sup> Además, Yanacocha mantiene un contrato privado y confidencial con la fuerza policial. Este documento expresa los términos económicos y legales de la relación contractual, incluyendo las condiciones de apoyo de Yanacocha a la policía como institución, y las condiciones

---

<sup>129</sup> Véase *op. cit.*, nota 47.

<sup>130</sup> Ministerio de Energía y Minas, Oficina General de Gestión Social, *Informe trimestral octubre-diciembre 2009*, 2009, p. 40.

<sup>131</sup> Bebbington, Anthony *et al.*, “Movimientos sociales...”, *op. cit.*, nota 45, p. 220.

de pago entre Yanacocha y los efectivos policiales, quienes trabajan en sus días libres para proteger la propiedad de Yanacocha.<sup>132</sup> No obstante, y dada la envergadura de la convergencia privado/público descrita a todo lo largo de este estudio, puede extraerse una conclusión adicional. A saber, que el Estado es incapaz de responder a las demandas de las comunidades perjudicadas por las actividades mineras, precisamente por su complicidad administrativa y legal en la desposesión contra la que dichas comunidades han venido reaccionando. Dicho de otra forma: la insensibilidad del Estado peruano resulta de la confluencia del poder público y el poder privado, específicamente en relación con las tierras campesinas. Esta aseveración se ve claramente sustentada por los hechos del Caso Negritos.

Para mayor abundamiento, el Caso GRUFIDES sugiere que la complicidad del Estado peruano se extiende a la conducta delictiva de las compañías privadas de seguridad contratadas por Yanacocha. La policía se negó a brindar adecuada protección al GRUFIDES frente a las marchas abiertamente hostiles contra esta organización. Los agentes policiales, además, permitieron la fuga de un sospechoso. Finalmente, el fiscal devolvió la evidencia incriminatoria a las empresas privadas de seguridad subcontratadas por Yanacocha, y resolvió no procesar a los organizadores de la “Operación Diablo”. De igual modo, tampoco se logró enjuiciar a los responsables por las muertes de Esmundo Becerra y el campesino de Combayo Isidro Llanos. Notablemente, la muerte de Llanos ha sido manejada mediante el mecanismo privado de responsabilidad empresarial voluntariamente asumida: Yanacocha llegó a un acuerdo con la familia de la víctima, mientras que Forza pretende financiar una guardería infantil en Combayo.<sup>133</sup>

Se ha constatado que la reforma legal neoliberal, pro-inversión extranjera, particularmente en el sector de la minería, socavó la capacidad del Estado para gobernar.<sup>134</sup> Vistos en conjunto, el Caso GRUFIDES y el Caso Negritos muestran en detalle las dimensiones de carácter legal de este proceso. Ambos prueban que, como consecuencia de las reformas mineras de orientación neoliberal, los sistemas de justicia penal y de derecho administrativo han llegado

---

<sup>132</sup> Documento en posesión de la autora.

<sup>133</sup> Securitas, Securitas Perú, “Responsabilidad social”, s.f., en <http://www.securitas.com/pe/es-pe/About-Us/Responsabilidad-Social>.

<sup>134</sup> Campbell, Bonnie, *op. cit.*, nota 68; Bebbington, Anthony *et al.*, “Contention and Ambiguity...”, *op. cit.*, nota 34, p. 987.

a ser totalmente incapaces de resolver los aspectos de derechos humanos que están en el centro de la convergencia privado/público: la privatización de la tierra y el uso del poder coercitivo. La muy amplia jurisprudencia interamericana sobre estos temas, comenzando por el Caso Velásquez Rodríguez (Honduras), de 1988, reitera que el Estado tiene la obligación fundamental de prevenir, investigar y sancionar apropiadamente todos los delitos vinculados con ellos.<sup>135</sup> También esta jurisprudencia establece que las violaciones de los derechos humanos cometidas por agentes privados comprometen la responsabilidad del Estado bajo el derecho internacional, cuando el Estado deja de cumplir con sus obligaciones. En verdad, el cumplimiento de este deber es precisamente lo que legitima en primer lugar el uso del poder coercitivo estatal. Así, en la medida en que el sistema peruano de justicia penal ha sido incapaz de hacer responsables a los inversores privados por los delitos atribuidos a sus fuerzas privadas de seguridad, el Estado ha perdido inevitablemente su legitimidad democrática.

Ante esta situación, los demandantes en el Caso GRUFIDES y el Caso Negritos se enfrentan a la posibilidad muy real de que los supuestos autores de estas violaciones de los derechos humanos continúen gozando de impunidad. Habiendo agotado todos los medios domésticos, el único recurso legal de que ahora disponen los demandantes en el Caso GRUFIDES es la petición presentada ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en mayo de 2009. Como se señaló más arriba, esta petición sostiene que el Estado ha incumplido con su deber de investigar, procesar y sancionar adecuadamente a los individuos y a las instituciones responsables por la “Operación Diablo”, y que por ello ha sido cómplice de estos actos.

Por otra parte, es posible que la Comunidad de Negritos disponga de un último recurso legal doméstico, en la forma de la acción de amparo establecida en la Constitución. De acuerdo con la Constitución Política del Perú, 1993, el amparo constituye un recurso que procede contra cualquier autoridad, funcionario público o persona que viole o amenace con violar los derechos constitucionales de otra parte.<sup>136</sup> Según el Tribunal Constitucional, los

---

<sup>135</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Velásquez Rodríguez (Honduras)*, Serie C, 1988, núm. 4.

<sup>136</sup> Constitución Política del Perú, de 1993, artículo 200 (2); Ley No. 28237, Código Procesal Constitucional, 2004.

tratados internacionales sobre derechos humanos que ha ratificado el Estado se incorporan a la Constitución, y crean así derechos de plena aplicación.<sup>137</sup> De esta manera, mediante la acción de amparo la Comunidad de Negritos puede alegar que tanto el Estado como Yanacocha son responsables por las continuas violaciones de los derechos de la Comunidad, de acuerdo con la Constitución peruana, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Convenio 169. Esto crearía un precedente nacional, por cuanto representa la primera vez que una comunidad campesina en Perú lleva ante la ley a una empresa trasnacional minera.

Sin embargo, los requisitos procesales y probatorios de la acción de amparo están diseñados en correspondencia con aspectos estandarizados de los reclamos de los derechos civiles y políticos clásicos. De esa forma, no toman en cuenta las complejas realidades culturales e históricas que generalmente caracterizan los reclamos de derechos de propiedad por parte de las comunidades campesinas. Por lo tanto, dichos requisitos son inapropiados en el contexto de un reclamo de derecho de propiedad campesina, porque constituyen un obstáculo estructural a la única vía judicial disponible para una comunidad en circunstancias como las que caracterizan a la de Negritos. Además, aun si la Comunidad de Negritos pudiera sobrepasar estos obstáculos procesales, la acción de amparo es declaratoria, y una decisión favorable al respecto dependería de la voluntad política del sistema administrativo peruano. De la misma manera, las decisiones de la Corte Interamericana y de la Comisión Interamericana carecen de mecanismos de aplicación, e implementarlas es también en gran medida una cuestión de voluntad política. Dada la naturaleza de la convergencia privado/público, resulta razonable cuestionar cuán positiva sería la respuesta del sistema administrativo y judicial peruano en ambos casos. Tal inquietud se retoma en mis conclusiones finales.

## V. CONCLUSIONES

El estudio del caso de la mina Yanacocha ha desarrollado el argumento de que el poder público del Estado peruano y el poder privado de Yanaco-

---

<sup>137</sup> Tribunal Constitucional del Perú, STC No. 0025-2005-PI/TC, 25 de abril de 2006, par. 33; Tribunal Constitucional del Perú, STC No. 003343-2007-PA/TC, 19 de febrero de 2009, par. 31.



cha han convergido en relación con la tierra comunal y con el uso del poder coercitivo, argumento que se desprende del análisis realizado del Caso Negritos y del Caso GRUFIDES en su contexto socio-legal e histórico. Este análisis señala que la convergencia privado/público está implícita en cuatro situaciones legales interrelacionadas, que han repercutido en la protección de los derechos humanos. Se argumenta que en el estudio de caso sobre Yanacocha, el consentimiento de los comuneros a la privatización de las tierras campesinas se produjo mediante un abuso de poder, tanto privado como público, que condujo a la sustantiva desposesión patrimonial de las comunidades campesinas. De igual modo, la privatización del poder coercitivo, junto con un sistema de justicia manifiestamente insensible y defectivo, crea una situación de impunidad para los violadores, tanto públicos como privados, de los derechos humanos.

Estas observaciones plantean serios retos teóricos al sistema internacional de protección de los derechos humanos, así como difíciles cuestiones prácticas para los litigantes en casos de violación de estos derechos. Como cuestión estratégica, el debilitamiento de las normas e instituciones domésticas significa que las comunidades perjudicadas por las actividades mineras se ven obligadas a descansar en las normas relativamente robustas establecidas en los instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos, así como en la jurisprudencia correspondiente. No obstante, esto no resuelve la cuestión de la aplicación de la ley. El estudio del caso Yanacocha describe una situación en la que el sistema de derecho administrativo y el sistema de justicia penal han sido cómplices de las violaciones de los derechos humanos generadas por la coincidencia del poder público y el privado. Esta realidad sugiere que la aplicación doméstica de una decisión judicial favorable puede ser muy difícil de lograr en la práctica.

En la medida en que la aplicación doméstica se pone en duda, surge una cuestión muy importante: ¿cómo pueden el derecho —en particular el derecho internacional— y la litigación abordar con efectividad las violaciones de los derechos humanos implicadas en la convergencia privado/público? Desde el enfoque legal, parece que lo que se necesita es un derecho de acción (y un foro) que ubiquen a las normas internacionales sobre derechos humanos en un contexto jurídico que las haga aplicables en relación tanto con el

Estado peruano como con Yanacocha. La ausencia de un sistema tal se ha definido como “déficit de regimentación” o “vacío legal”.<sup>138</sup>

Irónicamente, el desarrollo contemporáneo de las normas y mecanismos internacionales de derechos humanos sigue un camino muy diferente. En la actualidad, la “responsabilidad social corporativa” constituye la principal, si no la única, innovación legal internacional para tratar los aspectos de derechos humanos que plantea la actividad de extracción de recursos, particularmente en circunstancias como las del Caso GRUFIDES y el Caso Negritos.<sup>139</sup> Según se ha implementado hasta el momento, este enfoque consiste en un sistema de “principios” y “normas” de aplicación voluntaria por parte del sector privado. Es “voluntaria” en cuanto carece de mecanismos externos que fuercen su ejecución, y en muchos casos incluso de mecanismos independientes de evaluación de su cumplimiento. Yanacocha se “rige” actualmente por un número significativo de algunos de los más célebres de estos regímenes voluntarios.<sup>140</sup>

Las conclusiones que se exponen en esta investigación cuestionan fundamentalmente la capacidad de la responsabilidad social corporativa para resolver de manera voluntaria los aspectos de derechos humanos que se derivan de la convergencia privado/público. Las comunidades de las Américas demandan ahora regularmente que, como cuestión normativa, el desarrollo

---

<sup>138</sup> Agbakwa, Shedrack, “A Line in the Sand: International (Dis)Order and Impunity of Non-State Corporate Actors in the Developing World”, en Anghie, Antony *et al.* (eds.), *The Third World and International Order: Law Politics and Globalization*, Leiden, Brill Academic Publishers, Martinus Nijhoff, 2003, pp. 1-18, esp. pp. 4 y 5.

<sup>139</sup> Williams, Cynthia A., “Civil Society Initiatives and ‘Soft Law’ in the Oil and Gas Industry”, *New York University Journal of International Law & Policy*, núm. 36, 2003-2004, pp. 457-502; Graham, David y Woods, Ngaire, “Making Corporate Self-Regulation Effective in Developing Countries”, *World Development*, vol. 34, núm. 5, 2006, pp. 868-883; Reinisch, August, “The Changing International Legal Framework for Dealing with Non-State Actors”, en Alston, Philip (ed.), *Non-State Actors and Human Rights*, Nueva York, Oxford University Press, 2005, pp. 37-89.

<sup>140</sup> Por ejemplo, la accionista mayoritaria de Yanacocha, la empresa Newmont, ha firmado: 1) el Pacto Mundial de la ONU; 2) la Iniciativa de Reporte Global (en inglés, Global Reporting Initiative); 3) los Principios Voluntarios para la Seguridad y los Derechos Humanos en la Industria Extractiva, y 4) la Declaración de Principios sobre la Minería y los Pueblos Indígenas del Consejo Internacional de Minería y Metales (en inglés, Position Statement on Mining and Indigenous Peoples of the International Council on Mining and Metals). La Minera Yanacocha también es gobernada por los regímenes de responsabilidad corporativa creados por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y el Banco Mundial.

minero no pueda realizarse sin su libre, previo e informado consentimiento.<sup>141</sup> Al igual que las comunidades de Negritos, Quilish y Combayo, todas las demás han asumido riesgos y sacrificios significativos con el fin de bloquear físicamente la actividad minera. En muchos casos, líderes comunitarios y participantes en las protestas han perdido sus vidas o sufrido daños físicos. Pero ninguno de estos graves riesgos, ni el fantasma de la impunidad empresarial, ha detenido a estos movimientos sociales. Sus miembros envían el claro y firme mensaje de que están decididos a poner en riesgo su seguridad física con el fin de prevenir la actividad extractiva en sus tierras y comunidades.

No obstante, resulta preocupante que, al menos en Perú, diez años de activismo y protestas públicas hayan producido tan poco cambio real en las políticas oficiales sobre minería y derechos humanos.<sup>142</sup> Si bien estos movimientos sociales son vibrantes, la confluencia de lo privado y lo público se atrinchera en un régimen legal —doméstico e internacional— que la protesta social por sí sola no puede cambiar. En este contexto, los abogados y estudiosos de los derechos humanos a nivel internacional tienen ante sí el desafío de pensar creativamente y actuar con coraje para imaginar nuevos mecanismos legales en los que puedan apoyarse los movimientos sociales, y para incluir sus demandas en una agenda coherente de reforma del derecho internacional.

Esto implica por necesidad tomar muy en serio la convergencia privado/público, y evaluar mecanismos legales desde la perspectiva de quienes se ven directamente afectados por violaciones de derechos humanos similares a las expuestas en el presente trabajo. Con esto en mente, los activistas de la sociedad civil y los abogados de derechos humanos deben iniciar un serio debate

---

<sup>141</sup> Algunos ejemplos son: *Tambogrande, Perú, 2002*: Oxfam America, “Tambogrande Speaks Out”, 20 de junio de 2002, disponible en: [http://www.oxfamamerica.org/newsandpublications/news\\_updates/archive2002/art2763.html](http://www.oxfamamerica.org/newsandpublications/news_updates/archive2002/art2763.html).

*Ontario, Canadá, en 2008*: Kitchenuhmaykoosib Inninuwug (KI), “Aboriginal Leaders Face Jail Time in Spreading Disputes over First Nations Rights and Mining Claims: Consultation and Conservation Demands Conflict with Outdated Mining Law across Canada’s Boreal Forest”, *Comunicado de prensa*, 25 de enero de 2008; Ardoch Algonquin First Nations, “Jailing Aboriginal Leaders to Promote Uranium Mining in Ontario”, *Comunicado de prensa*, 19 de febrero de 2008; *San Marcos, Guatemala, en 2005*: Imai, Shin *et al.*, “Breaching Indigenous Law: Canadian Mining in Guatemala”, *Indigenous Law Journal*, vol. 6, núm. 1, 2007, pp. 101-139.

*Majaz, Perú, en 2005*: Bebbington, Anthony *et al.*, *Mining and Development in Peru...*, *cit.*, nota 64. *Cotacachi, Ecuador, en 2005*: Bebbington, Anthony *et al.*, “Movimientos sociales...”, *op. cit.*, nota 45.

<sup>142</sup> Bebbington, Anthony *et al.*, “Contention and Ambiguity...”, *op. cit.*, nota 34, p. 983.

sobre lo ineludible que resulta dedicar más tiempo, esfuerzo y recursos a la revisión de las normas sobre la responsabilidad social voluntaria de las empresas. Deben tenerse en cuenta las luchas de poder que aparecen como centro del estudio del caso de Yanacocha, a saber: la redistribución de la riqueza implícita en las reclamaciones de los derechos comunales sobre la tierra, y el fantasma de la impunidad empresarial por los delitos cometidos y no sancionados. Tomar en serio los derechos de las comunidades perjudicadas por la actividad minera comienza por la evaluación de cualquier sistema, actual o propuesto, de derechos humanos, en cuanto a su capacidad de brindar recursos legales sustantivos a las víctimas de las violaciones cometidas en relación con estos espacios clave de poder.

## VI. BIBLIOGRAFÍA

- AGBAKWA, Shedrack, “A Line in the Sand: International (Dis)Order and Impunity of Non-State Corporate Actors in the Developing World”, en ANGHE, Antony *et al.* (eds.), *The Third World and International Order: Law Politics and Globalization*, Leiden, Brill Academic Publishers, Martinus Nijhoff, 2003.
- AID, Christian, *Undermining the Poor: Mineral Taxation Reforms in Latin America*, septiembre de 2009.
- ARDITO VEGA, Wilfredo *et al.*, *Serios peligros para los derechos humanos: la criminalización de la protesta en el gobierno de Alan García*, Lima, Asociación Pro Derechos Humanos, 2008.
- ARDOCH ALGONQUIN FIRST NATIONS, “Jailing Aboriginal Leaders to Promote Uranium Mining in Ontario”, *Comunicado de Prensa*, 19 de febrero de 2008.
- BARIÉ, Cletus Gregor, *Pueblos indígenas y derechos constitucionales en América Latina: un panorama*, 2a. ed., La Paz, Bolivia, Génesis, 2003.
- BEBBINGTON, Anthony, “Extractive Industries and Stunted States: Conflict, Responsibility and Institutional Change in the Andes”, en RAMEN, R. (ed.), *Corporate Social Responsibility: Discourses, Practices, Perspectives*, Londres, Palgrave Macmillan, 2010.

- *et al.* “Contention and Ambiguity: Mining and the Possibilities of Development”, *Development and Change*, vol. 39, núm. 6, 2008.
- , “Mining and Social Movements: Struggles over Livelihood and Rural Territorial Development in the Andes”, *World Development*, vol. 36, núm. 12, 2008.
- , “Movimientos sociales, lazos transnacionales y desarrollo territorial rural en zonas de influencia minera: Cajamarca-Perú y Cotacachi-Ecuador”, en BEBBINGTON, Anthony (ed.), *Minería, movimientos sociales y respuestas campesinas: una ecología política de transformaciones territoriales*, Lima, CEPES & IEP, 2007.
- , *Mining and Development in Peru: With Special Reference to the Rio Blanco Project*, Piura, Londres, Peru Support Group, 2007.
- BOLÍVAR, Simón, *Decreto*, abril de 1824 y julio de 1825.
- BURY, Jeffery, “Minería, migración y transformaciones en los medios de subsistencia en Cajamarca, Perú”, en BEBBINGTON, Anthony (ed.), *Minería, movimientos sociales y respuestas campesinas: una ecología política de transformaciones territoriales*, Lima, CEPES & IEP, 2007.
- , “Mining Mountains, Neoliberalism, Land Tenure, Livelihoods, and the Peruvian Mining Industry in Cajamarca”, *Environment and Planning*, vol. 37, núm. 6, 2005.
- , “Neoliberalismo, minería y cambios rurales en Cajamarca”, en BEBBINGTON, Anthony (ed.), *Minería, movimientos sociales y respuestas campesinas: una ecología política de transformaciones territoriales*, Lima, CEPES & IEP, 2007.
- CABELLOS, Ernesto y BOYD, Stephanie (dirs.), *Choropampa. El precio de oro*, Guarango Association, 2002.
- CAMACHO, Emilio, “Yanacocha suspende operaciones y congela diálogo con campesinos”, *La República*, 29 de agosto de 2006.
- CAMPBELL, Bonnie, “Good Governance, Security and Mining in Africa”, *Minerals & Energy – Raw Materials Report*, vol. 21, núm. 1, 2006.
- CASTILLO CASTAÑEDA, Pedro, *El derecho a la tierra y los acuerdos internacionales: el caso de Perú*, Lima, CEPES & International Land Coalition, 2009.
- DEL CASTILLO PINTO, Laureano, “La Ley de Tierras y los límites al derecho de propiedad”, *Debate Agrario*, Lima, núm. 23, 1995.

- , “La titulación de tierras de propiedad de comunidades campesinas en el Perú”, en GROPPPO, P. (ed.), *Land Reform: Land Settlement and Cooperatives*, FAO, 2004.
- , “Propiedad rural, titulación de tierras y propiedad comunal”, *Debate Agrario*, Lima, núm. 26, 1997.
- , “Titulación de las comunidades campesinas: CEPES, ALLPA y la problemática comunal”, *Debate Agrario*, Lima, núm. 36, 2003.
- COLCHESTER, Marcus *et al.*, “Indigenous Land Tenure: Challenges and Possibilities”, en GROPPPO, P. (ed.), *Land Reform: Land Settlement and Cooperatives*, FAO, 2004.
- COSTA, Gino, *Revisión integral de las políticas de Minera Yanacocha a la luz de los Principios Voluntarios de Seguridad y Derechos Humanos*, 12 de mayo de 2009.
- CRUZ, Edmundo, “Nuevas pruebas acusan a Forza”, *La República*, 3 de febrero de 2007.
- y ROMERO, César, “Evidencias vinculan a empresa Forza con Operación El Diablo”, *La República*, 6 de diciembre de 2006.
- DE ECHAVE, José, “Los retos actuales del movimiento social vinculado a la lucha por los derechos de las comunidades frente a las industrias extractivas: el caso peruano”, trabajo presentado en la conferencia Rethinking Extractive Industry: Regulation Dispossession and Emerging Claims, Toronto, Universidad de York, marzo de 2009, disponible en: <http://www.yorku.ca/cerlac/EI/papers/De%20Echave.pdf>.
- DIEZ, Alejandro, “Interculturalidad y comunidades: propiedad colectiva y propiedad individual”, *Debate Agrario*, Lima, 36, 2003.
- , “Las organizaciones colectivas, los recursos y los pueblos indígenas en el Perú”, en EGUREN, Fernando (ed.), *Reforma agraria y desarrollo rural en la Región Andina*, Lima, CEPES, 2006.
- GARCÍA, Alan, “El perro del hortelano”, *El Comercio*, 28 de octubre de 2008.
- GÓMEZ DEL PRADO, José Luis, Informe del Grupo de Trabajo sobre la utilización de mercenarios como medio de violar los derechos humanos y obstaculizar el ejercicio del derecho de los pueblos a la libre determinación, Consejo de Derechos Humanos de la Asamblea General de las Naciones Unidas, A/HRC/7/7/Add.2, 2008.

- GRAHAM, David y WOODS, Ngaire, "Making Corporate Self-Regulation Effective in Developing Countries", *World Development*, vol. 34, núm. 5, 2006.
- GRIFFITHS, Tom, "Indigenous Peoples, Land Tenure, and Land Policy in Latin America", en GROPPPO, P. (ed.), *Land Reform: Land Settlement and Cooperatives*, FAO, 2004.
- HALL, Gillette y PATRINOS, Harry Anthony, *Indigenous Peoples, Poverty and Human Development in Latin America: 1994-2004*, Washington, World Bank, 2004.
- IMAI, Shin *et al.*, "Breaching Indigenous Law: Canadian Mining in Guatemala", *Indigenous Law Journal*, vol. 6, núm. 1, 2007.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMACIÓN, *Censos Nacionales IX de Población y IV de Vivienda 1993*, Lima, 1999.
- JARA, Edgard y HOLGUÍN, Herbert, "Han tomado una decisión apresurada", *La República*, 29 de agosto de 2006.
- KITCHENUHMAYKOOSIB INNINUWUG, "Aboriginal Leaders Face Jail Time in Spreading Disputes over First Nations Rights and Mining Claims: Consultation and Conservation Demands Conflict with Outdated Mining Law across Canada's Boreal Forest", *Comunicado de prensa*, 25 de enero de 2008.
- KONTOS, Alexis P., "'Private' Security Guards: Privatized Force and State Responsibility under International Human Rights Law", *Non-State Actors and International Law*, vol. 4, núm. 2, 2004.
- LANGDON, Shanna, "Peru's Yanacocha Gold Mine: The IFC's Midas Touch?", en *Profiling Problem Projects, Project Underground*, 2003.
- LAPLANTE, Lisa J. y SPEARS, Suzanne A., "Out of the Conflict Zone: The Case for Community Consent Processes in the Extractive Sector", *Yale Human Rights & Development Law Journal*, 11, 2008.
- MACKAY, Fergus, "Indigenous Land Rights: Legal Issues", en COLCHESTER, Marcus (ed.), *A Survey of Indigenous Land Tenure*, FAO, 2001.
- , *Una guía para los derechos de los pueblos indígenas en el sistema interamericano de derechos humanos*, Reino Unido, Forest Peoples Programme, 2001.
- MELÉNDEZ GUERRERO, Carlos, "Movilización sin movimientos. El caso de los conflictos entre comunidades y la empresa minera Yanacocha en Cajamarca", en GROMPONE, Romero y TANAKA, Martín (eds.), *Entre el creci-*

- miento económico y la insatisfacción social: las protestas sociales en el Perú actual*, Lima, IEP, 2009.
- MINISTERIO DE ENERGÍA Y MINAS-OFICINA GENERAL DE GESTIÓN SOCIAL, *Informe trimestral octubre-diciembre 2009*, 2009.
- PÁEZ, Ángel, “Spying on Social Movements”, *Inter Press Services*, 12 de marzo de 2009, disponible en: <http://ipsnews.net/print.asp?idnews=46090>.
- y CASTRO, Wilson, “‘Forza’ no ha sido exculpada”, *La República*, 8 de diciembre de 2006.
- PERLEZ, Jane y BERGMAN, Lowell, “Tangled Strands in Fight Over Peru Gold Mine”, *New York Times*, Serie: *The Cost of Gold: Treasure of Yanacocha*, 25 de octubre de 2005.
- PLANT, Roger y HVALKOF, Soren, *Land Titling and Indigenous Peoples in Latin America*, Washington, Inter-American Development Bank, 2001.
- PRADO, Elizabeth, “Minería y violaciones de derechos humanos: el caso de Minera Majaz, Piura-Perú”, *La República*, 9 de enero de 2009.
- RAMOS, Alonso, “Yanacocha paraliza operaciones en Combayo por los conflictos”, *La República*, 28 de agosto de 2006.
- REINISCH, August, “The Changing International Legal Framework for Dealing with Non-State Actors”, en ALSTON, Philip (ed.), *Non-State Actors and Human Rights*, Nueva York, Oxford University Press, 2005.
- SALAZAR, Milagros, “El último guardián de las aguas”, *La República*, 10 de septiembre de 2006.
- , “Yanacocha amenaza con paralizar todas sus operaciones si continúan protestas”, *La República*, 28 de agosto de 2006.
- SIN AUTOR, “A un año del asesinato del líder ecologista Esmundo Becerra”, “*El Maletero*”, *Red Verde Cajamarca*, 31 de octubre de 2007, disponible en: <http://caballeroredverde.blogspot.com/2007/10/un-ao-del-asesinato-del-lider.html>.
- , “Amenazan a sacerdote y ONG que defienden medio ambiente”, *La República*, 16 de noviembre de 2006.
- , “Campesinos de Combayo y Minera Yanacocha llegan a primer acuerdo”, *La República*, 29 de agosto de 2006.
- , “Denuncian acoso al Padre Arana”, *La República*, 17 de noviembre de 2006.



- , “Detienen a camarógrafo por filmar a Arana”, *Diario El Sol*, 15 de noviembre de 2006.
- , “Hoy revelan más datos del reglaje a Padre Arana”, *La República*, 6 de diciembre de 2006.
- , “Presentan pruebas del espionaje contra defensores de medio ambiente”, *La República*, 6 de diciembre de 2006.
- , “Todo empezó después de Combayo”, *La República*, 4 de diciembre de 2006.
- , “Yanacocha anuncia suspensión total de sus actividades”, *La República*, 28 de agosto de 2006.
- TULLY, James, “The Unfreedom of the Moderns in Comparison to their Ideals of Constitutional Democracy”, *The Modern Law Review*, vol. 65, núm. 2, 2002.
- UNGAR, Mark, “The Privatization of Citizen Security in Latin America: From Elite Guards to Neighborhood Vigilantes”, *Social Justice*, vol. 34, núm. 3-4, 2007.
- WEISS, Robert P., “From Cowboy Detectives to Soldiers of Fortune: Private Security Contracting and its Contradictions on the New Frontiers of Capitalist Expansion”, *Social Justice*, vol. 34, núm. 3-4, 2007.
- WILLIAMS, Cynthia A., “Civil Society Initiatives and ‘Soft Law’ in the Oil and Gas Industry”, *New York University Journal of International Law & Policy*, núm. 36, 2003-2004. 