

ESTUDIOS ESTRATÉGICOS

# POLÍTICA MINERA Y SOCIEDAD CIVIL en América Latina



Paúl Cisneros  
Editor



INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES  
LA UNIVERSIDAD DE POSGRADO DEL ESTADO





# **Política minera y sociedad civil en América Latina**

Paúl Cisneros  
Editor



**INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES**  
LA UNIVERSIDAD DE POSGRADO DEL ESTADO

333.85098  
C579p

Cisneros, Paúl

Política minera y sociedad civil en América Latina / Paúl Cisneros, editor.

—1.ª ed. — Quito: Editorial IAEN, 2016

404 p.; 15 x 21 cm (Memoria Viva n.º 4 )

ISBN impreso: 978-9942-950-66-6

ISBN digital: 978-9942-950-67-3

1. RECURSOS MINERALES 2. MINERÍA 3. MINERÍA-POLÍTICA  
DE GOBIERNO 4. MINERÍA- LEGISLACIÓN 5. POLÍTICA MINERA  
(SUGERIDO) 6. IMPACTO AMBIENTAL (MINERÍA) 7. AMÉRICA LATINA  
8. MÉXICO 9. GUATEMALA 10. ARGENTINA 11. CHILE 12. URUGUAY  
13. PERÚ 14. ECUADOR I. TÍTULO

Colección editorial: Estudios Estratégicos **E**

Los artículos de este libro cumplieron un proceso de arbitraje científico doble ciego.

---

## **Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN)**

### **Centro de Gobierno y Administración Pública**

Av. Amazonas N37-271 y Villalengua, esq.

Tel.: (593 2) 382 9900

Quito, Ecuador

[www.iaen.edu.ec](http://www.iaen.edu.ec)

Información: [editorial@iaen.edu.ec](mailto:editorial@iaen.edu.ec)

---

**Dirección editorial:** Miguel Romero Flores

**Análisis de arbitraje científico:** Romina Andrea Barboza

**Corrección de estilo:** David Chocair Herrera

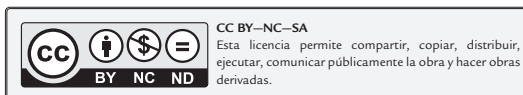
**Diseño de portada e interiores:** Gabriel Cisneros Venegas

**Asistencia editorial:** Cristina Silva Villamar

**Impresión:** La Oficina. Tel.: (593 2) 2412 004

**Tiraje:** 300 ejemplares

© IAEN, 2016



## Índice

Siglas .....	9
Sobre los autores .....	13
Presentación .....	15
Introducción .....	19

### Capítulo I

Panorama de la minería en América Latina .....	31
Bibliografía .....	43

### Capítulo II

La política minera mexicana y los movimientos de resistencia y reforma .....	47
1. Introducción .....	47
2. Las reformas neoliberales en el sector minero .....	49
3. La consolidación de las políticas neoliberales .....	53
4. Los impactos ambientales y sociales de la megaminería .....	59
5. Un marco teórico para abordar los conflictos en torno a la minería .....	66
6. El movimiento obrero en el sector minero .....	69
7. Los conflictos ecoterritoriales .....	76
8. Las iniciativas reformistas del gobierno de Enrique Peña Nieto..	86
9. Conclusión .....	89
10. Bibliografía .....	90

### Capítulo III

Guatemala: el Estado y procesos de resistencia popular frente a la industria extractiva 2003-2013 .....	95
1. Introducción .....	95
2. El modelo extractivo y sus principales componentes .....	97
3. El Estado y la industria minera .....	103
4. Los proyectos mineros y los derechos humanos .....	113
5. El nuevo ciclo de lucha popular frente al actual modelo de acumulación .....	129
6. Bibliografía .....	142

## Capítulo IV

Analizando a la sociedad civil y la política minera ecuatoriana desde el <i>Advocacy Coalition Framework</i> .....	147
1. Introducción.....	147
2. La transformación del subsistema de política minero entre 1990 y 2006.....	149
3. Los sistemas de creencia en competencia .....	156
4. El reenfoque hacia la defensa del agua.....	161
5. Conclusión .....	177
6. Bibliografía.....	179

## Capítulo V

Resistencias sociales a la megaminería en Argentina: desde el “No” de Esquel hasta la Ley de Glaciares .....	183
1. Introducción.....	183
2. Una lectura de las resistencias sociales, las políticas subnacionales y el federalismo .....	184
3. La transformación del sector minero: marcos legales y tensiones ambientales .....	192
4. La incidencia de la sociedad civil: disparidades subnacionales y desafíos nacionales .....	199
5. La sociedad civil y la incidencia a escala nacional: el caso de la Ley de Glaciares .....	217
6. Conclusiones .....	222
7. Bibliografía.....	225

## Capítulo VI

Política minera y conflicto en el Perú: el agotamiento de la política de autorregulación corporativa.....	233
1. Introducción.....	233
2. Consolidación del modelo extractivo neoliberal en el Perú .....	234
3. La entrada de la gran minería transnacional.....	238
4. Política minera: modelo de autoregulación corporativa .....	242
5. Respuestas sociales: conflictos y fragmentación política .....	247
6. Polarización y oportunidades para el cambio .....	253
7. Conclusiones .....	257
8. Bibliografía.....	260

## Capítulo VII

El despertar social frente a la “maldición institucional”: la última década de la minería en Chile.....	265
1. Un nuevo patrón: justicia y minería en Chile.....	265
2. El destape de la sociedad de justicia y respuestas truncadas a la encrucijada .....	275
3. El desenfreno de la sociedad civil empoderada y el fenómeno multiescalar .....	280
4. Conclusión: el despertar social en la encrucijada institucional	286
5. Bibliografía.....	288

## Capítulo VIII

Minería en Uruguay: cambio de rumbo progresista y respuesta de la sociedad civil .....	295
1. Introducción.....	295
2. Marco teórico y fuentes de información .....	296
3. El contexto uruguayo .....	297
4. Lanzamiento de un proyecto de megaminería.....	300
5. La búsqueda de acuerdos partidarios .....	304
6. Nueva ley de minería de gran porte .....	306
7. Actores y ámbitos de las reacciones ciudadanas iniciales.....	310
8. Encuentros y desencuentros con la academia .....	313
9. Diversificación de la resistencia ciudadana .....	315
10. Los debates en los ámbitos político partidarios.....	319
11. Discusión y conclusiones.....	324
12. Bibliografía .....	327
Conclusiones.....	329
Bibliografía .....	345





## Siglas

<b>ACF</b>	Advocacy Coalition Framework	<b>CIDH</b>	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
<b>ALCA</b>	Área de Libre Comercio de las Américas	<b>Claes</b>	Centro Latinoamericano de Ecología Social (Uruguay)
<b>AHMSA</b>	Altos Hornos de México	<b>CNA</b>	Confederación Nacional Agraria (Perú)
<b>Ampap</b>	Asambleas Mendocinas Por el Agua Pura (Argentina)	<b>CNDVS</b>	Coordinadora Nacional por la Defensa de la Vida y la Soberanía (Ecuador)
<b>ANAA</b>	Asamblea Nacional de Afectados Ambientales (México)	<b>CNEA</b>	Comisión Nacional de Energía Atómica (Argentina)
<b>AMI</b>	Autopista Mesoamericana de Información	<b>Codelco</b>	Corporación Nacional del Cobre (Chile)
<b>ASF</b>	Auditoría Superior de la Federación (México)	<b>Conacami</b>	Confederación Nacional de Comunidades Afectadas por la Minería (Perú)
<b>AVA</b>	Asamblea de Vecinos Autoconvocados por el “No a la Mina”	<b>Conagua</b>	Comisión Nacional de Agua (México)
<b>Calas</b>	Centro de Acción Legal, Ambiental y Social (Guatemala)	<b>Conaie</b>	Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador
<b>Camimex</b>	Cámara Minera de México	<b>Congoop</b>	Coordinación de ONG y Cooperativas de Guatemala
<b>CCP</b>	Confederación Campesina del Perú	<b>Copae</b>	Comisión Pastoral Paz y Ecología (Guatemala)
<b>CDRZM</b>	Comité de Desarrollo Regional para las Zonas Mineras (México)	<b>CPO</b>	Consejo de Pueblos de Occidente (Guatemala)
<b>Cearc</b>	Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de Pueblos Indígenas y Tribales de la Organización Internacional del Trabajo	<b>CSJ</b>	Corte Suprema de Justicia (Argentina)
<b>CERD</b>	Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial de las Naciones Unidas	<b>CTC</b>	Corredor Turístico del Caribe (Guatemala)
		<b>CTG</b>	Corredor Tecnológico de Guatemala
		<b>CTM</b>	Confederación de Trabajadores Mexicanos

<b>DGM</b>	Dirección General de Minas (México)	<b>M4</b>	Movimiento Mesoamericano contra el Modelo Extractivo Minero
<b>EIA</b>	Estudio de Impacto Ambiental	<b>MARN</b>	Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (Guatemala)
<b>IAS</b>	Estudios de Impacto Ambiental y Social (Guatemala)	<b>MEM</b>	Ministerio de Energía y Minas
<b>EOP</b>	Estructura de Oportunidad Política	<b>MIEM</b>	Ministerio de Industria, Energía y Minería (Uruguay)
<b>Fedarsemm</b>	Fondo de Aportaciones para el Desarrollo Regional Sustentable de Estados y Municipios Mineros (México)	<b>Minem</b>	Ministerio de Energía y Minas (Perú)
<b>FNRH</b>	Foro Nacional de Recursos Hídricos (Ecuador)	<b>Movus</b>	Movimiento Uruguay Sustentable
<b>FOA</b>	Federación de Organizaciones Indígenas y Campesinas del Azuay (Ecuador)	<b>MPP</b>	Movimiento de Participación Popular (Uruguay)
<b>FPV</b>	Frente Para la Victoria (Argentina)	<b>MVOTMA</b>	Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (Uruguay)
<b>FTN</b>	Franja Transversal del Norte (Guatemala)	<b>OACNUDH</b>	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
<b>IAEN</b>	Instituto de Altos Estudios Nacionales (Ecuador)	<b>Ocmal</b>	Observatorio de Conflictos Mineros de América Latina (Chile)
<b>IDH</b>	Instituto de Derechos Humanos (Chile)	<b>OEFA</b>	Oficina de Evaluación y Fiscalización Ambiental (Perú)
<b>IED</b>	Inversión Extranjera Directa	<b>Ofemi</b>	Organización Fedral de Estados Mineros (Argentina)
<b>IMSS</b>	Instituto Mexicano de Seguridad Social	<b>OIT</b>	Organización Internacional del Trabajo
<b>IRAE</b>	Impuesto a la Renta de las Actividades Económicas (Uruguay)	<b>ONG</b>	Organizaciones no gubernamentales
<b>ISI</b>	Industrialización por Sustitución de Importaciones	<b>Osinergmin</b>	Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (Perú)
<b>LFD</b>	Ley Federal de Derechos (México)	<b>PAMA</b>	Programa de Adecuación y Manejo Ambiental (Perú)
<b>LGA</b>	Ley General de Ambiente (Argentina)	<b>PAN</b>	Partido de Acción Nacional (México)
<b>LGEEPA</b>	Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (México)		

<b>Pasma</b>	Proyecto de Asistencia a la Minería Argentina	<b>Senace</b>	Servicio Nacional de Certificación Ambiental (Perú)
<b>PBP</b>	Producto Bruto Provincial	<b>Senagua</b>	Secretaría Nacional del Agua (Ecuador)
<b>PDH</b>	Procurador de Derechos Humanos (Guatemala)	<b>SIC</b>	Sistema Interconectado Central (Chile)
<b>PEA</b>	Población Económicamente Activa	<b>Sicartsa</b>	Siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas (México)
<b>PET</b>	Plan de Electrificación Territorial (Guatemala)	<b>Siepac</b>	Sistema de Interconexión Eléctrica para los países de Centroamérica
<b>PIB</b>	Producto Interno Bruto	<b>SING</b>	Sistema Interconectado del Norte Grande (Chile)
<b>PIT-CNT</b>	Plenario Intersindical de Trabajadores-Convención Nacional de los Trabajadores (Uruguay)	<b>SNTMMSSRM</b>	Sindicato Nacional de trabajadores Mineros, Metalúrgicos, Siderúrgicos y Similares de la República Mexicana
<b>PNUD</b>	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo	<b>SMMNGS</b>	Sindicato Minero Metalúrgico don Napoleón Gómez Sada (México)
<b>PPP</b>	Plan Puebla-Panamá	<b>SNTMMSRM</b>	Sindicato Nacional de Trabajadores Mineros, Metalúrgicos y Similares de la República Mexicana
<b>PRI</b>	Partido Revolucionario Institucional (México)	<b>STPS</b>	Secretaría del Trabajo y Previsión Social (México)
<b>PRD</b>	Partido de la Revolución Democrática (México)	<b>TLCAN</b>	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
<b>Prodeminca</b>	Proyecto de Desarrollo Minero y Control Ambiental (Ecuador)	<b>TPP</b>	Tribunal Permanente de los Pueblos
<b>Profepa</b>	Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (México)	<b>UAC</b>	Unión de Asambleas Ciudadanas (Argentina)
<b>RD-Cafta</b>	Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, la República Dominicana y Centroamérica	<b>UGOCM</b>	Unión General de Obreros y Campesinos de México
<b>REMA</b>	Red Mexicana de Afectados por la Minería	<b>Unctad</b>	United Nations Conference on Trade and Development
<b>RSE</b>	Responsabilidad Social Empresarial	<b>USGS</b>	United States Geological Survey
<b>SEIA</b>	Sistema de Evaluación Ambiental (Chile)		
<b>Semarnat</b>	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (México)		



## Sobre los autores

### **Paúl Cisneros**

Ha sido profesor en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), Sede Ecuador; en la Pontificia Universidad Católica del Ecuador y en la Universidad de California en Davis. Se desempeñó como investigador posdoctoral en el Centro de Política Ambiental y Comportamiento de la Universidad de California en Davis. En la actualidad, es profesor e investigador en el Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN).

### **Darcy Tetreault**

Es profesor de varias universidades mexicanas, entre ellas la Universidad de Guadalajara y la Universidad Autónoma de Zacatecas. También se desempeña como profesor de la Universidad de St. Mary en Canadá, en el Departamento de Estudios Internacionales del Desarrollo.

### **Simona Yagenova**

Es investigadora en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Guatemala, donde coordina el Área de Movimientos Sociales.

### **Lucas Christel**

Es docente de la Escuela de Política y Gobierno de la Universidad General de San Martín, Argentina.

### **Gerardo Damonte**

Es profesor asociado en el Departamento de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú, donde coordina la maestría en Gestión de Recursos Hídricos. Además, se desempeña como investigador principal en el Grupo de Investigaciones para el Desarrollo.

**Jonathán Barton**

Es investigador principal del Centro de Desarrollo Urbano Sustentable y profesor asociado del Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

**Cecilia Campero**

Es abogada y actualmente cursa un doctorado en Arquitectura y Estudios Urbanos en la Pontificia Universidad Católica de Chile, con una beca de la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica de Chile.

**Sebastián Baeza**

Es geógrafo e investigador en el Instituto de Geografía de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

**Eduardo Gudynas**

Es secretario ejecutivo e investigador en el Centro Latinoamericano de Ecología Social en Uruguay. Ha coordinado y participado en varias ediciones de los reportes del ambiente mundial de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, y ha escrito más de diez libros sobre temas de ecología social. En 2016 recibió de la Universidad de Oslo la Cátedra Naess en Justicia Global y Ambiente.

**Lylieth Varela**

Es ecóloga e investigadora asociada en el Centro Latinoamericano de Ecología Social.

## Presentación

EL INSTITUTO DE Altos Estudios Nacionales del Ecuador (IAEN) es una universidad pública que tiene como objetivo la producción de pensamiento sobre lo que, desde la Constitución ecuatoriana aprobada en 2008, se ha definido como los sectores estratégicos, entre ellos, la minería.

De las diversas aristas que componen la gestión del sector minero, en este libro aportamos a la discusión sobre la relación entre la sociedad civil y la política minera. Específicamente, estudiamos la emergencia, consolidación y fraccionamiento de plataformas nacionales críticas de la política minera dominante en la región. Elaboramos nuestra reflexión sobre la base de las experiencias de siete países latinoamericanos.

Las críticas a las políticas que alientan el crecimiento de la megaminería son entendidas por algunos gobiernos de la región como una amenaza a la seguridad del Estado y a los diversos modelos de desarrollo que se han gestado o madurado en la última década dentro de la ola de la “nueva izquierda”. Nuestra reflexión apunta a cuestionar algunos de los supuestos que mantienen esta lectura sesgada sobre la oposición a las políticas mineras contemporáneas.

Esta reflexión deviene importante en un contexto en el que algunos gobiernos interesados en la construcción de nuevos bloques regionales han expresado su voluntad de sincronizar políticas públicas para aprovechar de manera soberana los recursos minerales por medio de la megaminería. Creemos que la implementación de políticas públicas en el sector minero coordinadas a escala regional podría ser más eficiente si se parte de un mejor diagnóstico sobre el papel que la sociedad civil tiene en los distintos ámbitos del proceso de la política pública.

En los capítulos que componen esta obra mostramos que las formas de acción colectiva que rechazan la megaminería forman parte de una sociedad civil muy activa y compleja que, de cierta manera, es forzada a tomar parte de las discusiones sobre el desarrollo de la industria minera. Encontramos que esta sociedad civil atraviesa varios momentos de consolidación de sus organizaciones y sus interacciones con actores institucionales, pero, sobre todo, que se convierte en un contrapeso relativamente efectivo para intereses enquistados en el Estado. La característica



principal de la sociedad civil crítica de la minería en la región parece relacionarse con la necesidad de asegurar la implementación de nuevas formas de movilización de poder formal; esto es el uso de los instrumentos del derecho para favorecer lo que ciertas agrupaciones entienden que beneficia más el ejercicio de distintos tipos de derechos: políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales.

Al entenderse a la sociedad civil, como plantea Jürgen Habermas, como una red de grupos que buscan influir en el Estado y el mercado con valores, ideas y agendas que provienen de los elementos constitutivos de la sociedad misma, como la familia y otro tipo de comunidades, esta obra muestra que la función principal de la sociedad civil crítica de la megaminería consiste en producir y reproducir una memoria sobre los efectos no intencionados de la política sectorial y proponer alternativas para la acción pública. Acceder a aquella memoria puede permitir, de hacerlo con atención, que se movilice una fuente de conocimiento que mejora las posibilidades de crear áreas de regulación de la vida en sociedad que requieren más que solamente buenas leyes, inversión de capital o regulaciones centralizadas eficientes.

Como recuerda Ulrich Beck en varias de sus obras, enfrentar de manera organizada las amenazas contemporáneas, como aquellas provenientes de la extracción de recursos naturales, requiere de grupos de expertos y contraexpertos, de espacios de diálogo entre las instituciones que componen el aparato del Estado y la ciudadanía organizada, de ciudadanos activos que cuestionan recurrentemente los supuestos de la política para que esta no se enquiste en prácticas poco eficientes o poco democráticas.

En este volumen planteamos aprender de experiencias de países de la región que enfrentan retos similares con respecto al desarrollo de industrias mineras, que más allá de aportar a una mayor distribución de la riqueza generada desde el capital natural, aporten también a la democratización del acceso a los espacios de toma de decisión en varios niveles y cualidades.

Las reflexiones presentadas en este libro no hubiesen podido publicarse sin el apoyo recibido por un gran número de personas que han creído en la necesidad de reflexionar críticamente sobre el papel de la sociedad civil en los momentos actuales. En este sentido, agradezco a Patricio Rivas y Freddy Álvarez por el apoyo brindado para lograr el financiamiento requerido para el presente trabajo. Además, agradezco a Mark Lubell por acoger este proyecto como parte de mi estancia de investigación posdoctoral en la Universidad de California.

Versiones preliminares de varias secciones del texto se enriquecieron con los comentarios de Lucas Christel, Miguel Ruiz Acosta, Andrés Nieto y Ricardo Restrepo, así como de aquellos colegas de la Red Waterlat en los encuentros realizados en Buenos Aires, Quito y Manizales en los años 2012, 2013 y 2014, respectivamente. Los autores agradecemos particularmente a quienes realizaron la revisión de la obra de manera anónima y al equipo de la Dirección Editorial por el cuidado de la misma. Este libro fue posible gracias al financiamiento para investigación otorgado por el IAEN en 2014 y a una beca de investigación posdoctoral de la Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación del Ecuador.

Este libro está dedicado a la memoria y legado de Bertha Cáceres, activista hondureña asesinada en 2016 durante la lucha por la democratización del sector minero en Centroamérica. Esperamos que las reflexiones aquí presentadas ayuden a comprender la lucha que, como Bertha, cientos de individuos y organizaciones activistas libran diariamente para mejorar las políticas mineras y los modelos de desarrollo de la región.

Paúl Cisneros



## Introducción

EL CRECIMIENTO EXPERIMENTADO por la industria minera en América Latina desde finales del siglo xx hasta la presente fase del actual superciclo de materias primas estuvo acompañado de un incremento de la conflictividad social y de innovaciones de política pública dentro del sector. Este libro es una primera aproximación a la interacción de estos fenómenos mediante una mirada a las experiencias de siete países de la región: México, Guatemala, Ecuador, Perú, Chile, Argentina y Uruguay. La pregunta central que guía el análisis de estas interacciones es: ¿Cuál ha sido la influencia de la sociedad civil en las políticas mineras en los países seleccionados?

Durante la última década, la diversa corriente denominada ecología política ha dominado el estudio de los conflictos mineros en América Latina. Una parte importante de este campo de conocimiento se inspira en el llamado de Joan Martínez-Alier (1991) para contar la historia ambiental de América Latina, en su crítica a la economía ambiental (2001) y en sus escritos sobre el ecologismo de los pobres (2002). Esta vertiente hace de su análisis de los conflictos una crítica al capitalismo neoliberal por su intento de monetarizar los valores de uso de la naturaleza. Lo hace mostrando cómo el Estado y las empresas extractivas convierten a la naturaleza en una mercancía, afectando los valores y prácticas de quienes dependen más directamente de ella y que, a la vez, son quienes recurrentemente se ven más afectados por la expansión de la industria.

En los análisis ecológico-políticos, el surgimiento de conflictos relacionados con proyectos mineros se entiende como el producto de los intentos que hacen ciertos actores por disputar valorizaciones rivales de la naturaleza, o al menos por defender valoraciones “locales”. Estos estudios muestran cómo las disputas referentes a conflictos específicos, en los que emergen distintos lenguajes de valoración de los beneficios y daños, creados o potenciales inducidos por la actividad minera, logran en ciertos casos alterar proyectos específicos e inclusive impactar ciertos aspectos de la política pública, obligando a que el Estado, principalmente desde el ámbito nacional, encuentre nuevas formas para mantener las prácticas dominantes en la expansión de la industria (Muradian, Martínez-Alier y Correa, 2003; Urkidi y Walter, 2011; Walter y Martínez-Alier, 2010).

Complementariamente, en sus estudios sobre la problemática minera en la zona andina, Bebbington y sus colaboradores (2007) han discutido la naturaleza cambiante de las escalas en las cuales se desarrollan los distintos fenómenos políticos que cruzan la expansión de las actividades mineras. Han logrado mostrar con claridad las transformaciones territoriales causadas por la más reciente expansión geográfica de la minería (Bebbington y Bury, 2009), así como el carácter global y local del funcionamiento de redes que sostienen campañas de activismo y que logran en ciertos aspectos alterar las prácticas de ciertas empresas mineras y del Estado en contextos específicos.

Más recientemente, la economía política internacional ha retomado el análisis de los cambios y continuidades en las formas de gobernanza de los recursos naturales a partir del reciente *boom* de precios y la emergencia de regímenes políticos en la región que se ubican en diferentes grados y cualidades a la izquierda del espectro político (Haarstad, 2012; Hogenboom, 2012; Nem Singh, 2010). Estos estudios se preocupan sobre todo de discutir el rol del Estado frente a las favorables condiciones de los mercados de minerales, enfatizando en aspectos como: ¿Quiénes se benefician del *boom* de los minerales?, ¿cómo participa el Estado de la industria durante la fase favorable del *boom*?, ¿qué nuevas injusticias se crean durante los períodos de bonanza?

De este último grupo de estudios aprendemos que, si bien ciertos gobiernos de la región han adoptado una agenda nacionalista para beneficiarse de las crecientes rentas mineras, parecería que las relaciones de estos gobiernos con la sociedad civil organizada no han cambiado en el sentido de crear espacios que permitan generar acuerdos sobre el manejo de los recursos minerales. Además, las diferencias entre gobiernos que se han cobijado en retóricas progresistas y aquellos que han continuado la agenda política definida en las décadas previas por el neoliberalismo parecen ser inexistentes en el aspecto mencionado (Bebbington, 2009, 2013; Bebbington y Bury, 2013; Bebbington y Humphreys Bebbington, 2011).

En estos tres cuerpos de literatura, el interés puesto sobre lo local y lo “glocal” ha dejado de lado la exploración sistemática del activismo en la escala nacional. Si bien algunos estudios mencionan la importancia que pueden tener las alianzas a escala nacional para incrementar la presión sobre los gobiernos para ajustar las políticas en el sector minero (Bebbington, 2007; Haarstad, 2012), se han realizado pocos estudios sobre el paso de lo local-regional a lo regional-nacional y sus efectos. Svampa

y Antonelli (2009) y Cisneros (2011) han mostrado cómo la formación de coaliciones nacionales han impactado la política minera en Argentina y Ecuador, respectivamente (ver además: Cisneros y Christel, 2014; De Echave *et al.*, 2009). Estos estudios han destacado la centralidad de conocer los procesos internos de estructuración de la sociedad civil anti y prominera, sobre todo en la coyuntura de la emergencia de nuevas formas de intervención estatal para ampliar nuestro conocimiento sobre los factores de cambio y continuidad de la política pública instalada durante las últimas décadas del siglo xx.

A pesar de la existencia de estos análisis y de muchos otros estudios de caso que combinan algunas de estas perspectivas (ver por ejemplo las compilaciones de De Castro, Hogenboom y Baud, 2016; Delgado Ramos, 2010, 2013), no disponemos de miradas sistemáticas de un conjunto de países. En este libro nos planteamos el reto de explorar las dinámicas del paso de los conflictos “glocales”, a la incidencia en la política pública minera en diferentes escalas que tienen como centro el ámbito de lo nacional. El argumento es que superar la visión del conflicto por una de política pública abre una oportunidad para conocer de mejor manera los procesos mediante los cuales se politizan los efectos de la minería, así como las reacciones institucionales a la acumulación de demandas por cambio y a la activación de mecanismos que buscan influenciar las decisiones en el sector.

Siguiendo a Habermas (1998: 359-387), partimos de una definición de sociedad civil en la que se plantea que existen grupos vinculados en redes que mantienen una relativa autonomía con respecto al aparato del Estado y al mercado y que se forman de manera voluntaria. Estas redes establecen conexiones entre los mundos de la vida de los individuos y los grupos que componen las sociedades y una esfera pública a la que sus acciones, en parte, dan origen. La esfera pública puede ser entendida como una caja de resonancia para los problemas públicos que pueden ser objeto de acción en el sistema político.

Los grupos que componen la sociedad civil son variados, así como su composición interna. Movimientos sociales, grupos civiles, como las llamadas organizaciones no gubernamentales y colectivos participativos en iniciativas de cogobierno, son solo algunos de los tipos de expresión de la sociedad civil que pueden ser identificados como parte de las sociedades civiles (Montúfar, 2007; Acosta, 2006).

Dada la complejidad de la sociedad civil y la tentación a atribuirle capacidades para la transformación efectiva de la sociedad, su estudio

requiere de delimitaciones precisas del alcance de las expresiones de la sociedad civil que participan de los procesos de cambio de las políticas mineras. En el presente volumen centramos el análisis en aquellos grupos (formales e informales) de la sociedad civil que se oponen a la expansión o instalación de minería a gran escala o megaminería.

Los temas centrales de los análisis presentados en los capítulos subsiguientes se pueden enumerar de la siguiente forma:

1. Las formas en las que se aplicaron los principios de la política minera neoliberal desde la década de 1990.
2. Los conflictos producidos por la aplicación de estos principios, especialmente entre comunidades y empresas, pero también con el Estado y entre comunidades.
3. Los límites de la aplicación de los principios neoliberales en términos de reforma institucional (privatización, apertura y des-regulación, así como incentivos tributarios, etc.)
4. Las formas en las que la organización social ha intentado influenciar un cambio en la política minera diseñada en la década de los noventa.
5. Las condiciones en las que estas acciones han tenido eco en los aparatos estatales de la región y se han traducido en modificaciones en los marcos legales o en las políticas públicas relacionadas con la actividad minera.
6. Las características de estas modificaciones, sus efectos a la fecha y sus consecuencias previsibles.

En definitiva, los capítulos del presente volumen evalúan parcialmente la capacidad de la sociedad civil para incidir en la política pública, identificando los factores que permiten su emergencia y funcionamiento, pero que además explican sus conflictos y tensiones internas y las limitaciones en la consecución de sus agendas. Podemos establecer con confianza que aparte de la apelación a sus derechos de participación, litigios, consultas locales, mesas de diálogo y mecanismos de tipo *boomerang*<sup>1</sup> que involucran campañas de activismo transnacional, la sociedad civil ha buscado organizarse a escala nacional para curvar la tendencia de la política neoliberal predominante en la región y ha logrado mediante esta estrategia alterar en diversos grados las condiciones del avance de

---

1 Siguiendo a Keck and Sikkink (1999), nos referimos a la estrategia de establecimiento de campañas extranacionales por medio de redes de activismo que logran ejercer presión sobre Estados que no responden a presiones directas de la sociedad civil local.

lo que parecía la única política pública minera posible. Ha logrado acercar las discusiones sobre la regulación del sector minero desde la periferia al centro de los sistemas políticos con una rapidez tal, que solamente es comparable con aquella misma del flujo de las inversiones en la región, aun cuando su grado de consolidación como tema político nacional sea todavía limitado.

Como es de esperar, son observables diferencias correspondientes al grado de centralidad alcanzado por las discusiones sobre la regulación de la minería en cada uno de los países. En el capítulo 2, Darcy Tetreault muestra que las demandas de parte de la sociedad civil en México son un factor que permite al actual gobierno del Partido Revolucionario Institucional (PRI) impulsar reformas del sector con el objetivo de captar una mayor proporción de la renta minera y lograr su mejor redistribución en las zonas mineras. El gobierno se hace eco de demandas reformistas que abogan por mejores términos en la distribución de los beneficios de esta actividad económica: sin embargo, como en algunos de los otros casos estudiados, la apertura de esta oportunidad política logra excluir a agendas más radicales que proponen el “no a la megaminería” como una forma de negociar límites claros a los alcances espaciales de la expansión de la frontera minera en el largo plazo.

La discusión sobre la necesidad de definir límites al crecimiento de la minería se relaciona directamente con las demandas por la institucionalización de mecanismos de la participación social en la regulación del sector para lograr la protección de ciertos usos materiales y simbólicos de la naturaleza que, junto con sus propiedades y valores intrínsecos, permiten la (re)producción de estilos de vida que se ven afectados por las actividades mineras de manera sistemática. El instrumento privilegiado para lograr estos objetivos parece ser la correcta implementación de mecanismos que aseguren el ejercicio de derechos de consulta previa libre e informada, sobre todo en relación con los conflictos que se establecen con pueblos indígenas. Otros mecanismos de democracia directa se han utilizado además en casos en los que las poblaciones indígenas son parte de tejidos sociales más complejos y en las que sobresalen las experiencias de las provincias argentinas analizadas en este volumen por Christel.

La situación de Guatemala, abordada por Simona Yagenova en el capítulo 3, muestra precisamente cómo el retorno de un Ejecutivo represor, que emerge de las filas militares utiliza sistemáticamente varias formas de violencia para permitir el avance de proyectos mineros a pesar de



la emergencia de opciones de organización que disputan la legalidad de los proyectos y que buscan institucionalizar mecanismos para la búsqueda del consentimiento local. El capítulo muestra además la importancia de pensar a los movimientos que se oponen a la megaminería como parte de una sociedad civil más amplia que cuestiona la legitimidad de modelos de desarrollo basados en la explotación de recursos para la exportación. Si bien las conexiones con estos otros movimientos permiten la difusión de ciertos repertorios de acción, las reacciones institucionales a los mismos, especialmente las de tipo más violento, pueden frenar la consolidación de plataformas nacionales y fortalecer el activismo extranacional como forma de rodear las trabas institucionales locales.

Por otro lado, las coaliciones gobernantes de izquierda, instaladas durante la década pasada en países como Argentina y Ecuador, parecían ofrecer oportunidades de cambio hacia políticas sectoriales más participativas y con un mayor y mejor control estatal a las actividades mineras. En ambos países las profundas crisis económicas, políticas y sociales, exacerbadas por enormes desfalcos organizados por el capital financiero y la clase política a finales de los años noventa, parecían abrir una ventana de oportunidad para políticas públicas que cuestionaban los efectos negativos del modelo minero neoliberal. Sin embargo, como muestran los capítulos correspondientes a estos países, la posición de los fuertes ejecutivos nacionales con respecto a la minería sería de apoyo irrestricto a ciertos componentes centrales del modelo, que no siempre se caracteriza por un regreso fuerte del Estado como operador en el sector, pero sí por un mayor interés en perpetuar un modelo que cierra las oportunidades de cambio político en términos de mayor involucramiento ciudadano en los procesos de toma de decisión.

La demanda histórica por mayor participación política en el sector, enarbolada por algunas facciones de la sociedad civil en Ecuador, es analizada por Paúl Cisneros en el capítulo 4, en el contexto de una radicalización del rechazo a toda forma de minería a gran escala y el fortalecimiento de un Ejecutivo centralista. En el caso ecuatoriano, la formación de plataformas nacionales que disputan y alternan el liderazgo con respecto al activismo antiminerero logra crear y aprovechar oportunidades políticas para reformar la ley neoliberal de la década de 1990 recuperando, al menos en el plano formal, un papel protagónico del Estado en el sector, pero sin reglas claras para la participación social. Las organizaciones de la sociedad civil más radicales, como la Coordinadora Nacional por la Defensa de la Vida y la Soberanía, encuentran límites a la apertura del sistema político para negociar ciertos aspectos del modelo

y además son sistemáticamente desarticuladas, por lo que deben direccionarse hacia luchas en otros sectores, como el manejo del agua, desde los cuales pueden también imponer límites a la actividad minera.

En el capítulo 5, Lucas Christel muestra cómo la estructura federal de Argentina y las reformas políticas introducidas en las últimas décadas permiten la existencia de espacios políticos diferenciados en los que la sociedad civil puede influir pero que encuentran su límite en las complejas interacciones entre el nivel de gobierno central y las provincias. Si bien la sociedad civil ha logrado una organización nacional y cierta incidencia en las políticas que pretenden regular la minería, como se manifiesta en la Ley de Presupuestos Mínimos para la Protección de los Glaciares, la política minera parece avanzar sobre todo hacia la creación de mayores compromisos entre el Estado y las empresas para el desarrollo del sector, todavía dentro del modelo neoliberal. A diferencia de lo ocurrido en Ecuador, donde el activismo antiminerero no logró incidir en el proceso de elaboración de la nueva ley minera de manera directa, en Argentina la vinculación de la sociedad civil con los partidos políticos y el proceso legislativo fue clave para avanzar la agenda de exclusión de la minería, al menos en los ambientes periglaciario y glaciario. La disputa por la definición de los instrumentos para la implementación de esta exclusión continúa en Argentina con una sociedad civil actuando en varias escalas por medio de plataformas descentralizadas, como es el caso de la Unión de Asambleas Ciudadanas.

En el capítulo 6, Gerardo Damonte muestra que a pesar de la proliferación de conflictos relacionados con la expansión y consolidación de la minería, el modelo de autoregulación corporativa de las relaciones empresa-comunidades se mantiene en pie en el Perú. Este modelo obliga a empresas y comunidades locales y sus organizaciones a entablar negociaciones asimétricas en la esfera de lo privado, con un Estado que interviene sobre todo para incrementar las asimetrías de información a favor de los intereses de las empresas y utilizar la violencia física para enfrentar la oposición organizada a proyectos específicos. Varios factores han impedido la consolidación de una plataforma nacional crítica de la política minera, como la Confederación Nacional de Comunidades Afectadas por la Minería en el Perú, entre ellos, la complejidad de articular una agenda minera no circunscrita a las demandas del movimiento indígena que intenta funcionar como eje de la organización social en esta escala.

El caso chileno presentado en el capítulo 7 da cuenta de la importancia de la calidad de las instituciones de control en el desarrollo de la

industria minera y la influencia que tiene la sociedad civil en la revisión de los entramados institucionales sectoriales. Barton, Campero y Baéz muestran que a pesar de haber consolidado un modelo con participación directa del Estado en la faena minera, Chile también construyó un sector minero con débiles regulaciones sobre las prácticas empresariales. A pesar del grado de desarrollo institucional alcanzado en otros aspectos, Chile no ha conseguido institucionalizar autoridades ambientales que permitan la participación efectiva de las comunidades y organizaciones con intereses sobre el manejo de los proyectos mineros. Es más, lo que los autores denominan como la “maldición institucional”, ha permitido la emergencia de organizaciones de la sociedad civil en espacios locales con alguna conexión nacional, que han logrado por varias vías la paralización de algunos proyectos y la politización de temas como la provisión de energía para la industria minera. Estas organizaciones no cuentan todavía con respaldo amplio en el sistema político, especialmente en el sistema de partidos políticos, que apoya la continuidad del modelo minero.

Eduardo Gudynas y Lylieth Varela discuten en el capítulo 8 la importancia de la conexión entre la sociedad civil organizada “desde abajo” en los temas ambientales, mineros particularmente, y los partidos políticos como vínculo privilegiado con el aparato del Estado. Al analizar el caso uruguayo, los autores muestran la ágil emergencia de una sociedad civil organizada a escala nacional que ha logrado incorporar una amplia base de actores con experiencia en la politización de temas ambientales en un contexto de creciente apoyo del poder Ejecutivo al despegue de la megaminería. Las condiciones de los mercados internacionales y las características de las instituciones locales, así como la cultura política del Uruguay, han permitido que la sociedad civil logre un amplio margen de influencia en los gobiernos del Frente Amplio, a pesar del irrestricto apoyo de sus gobiernos al despegue de la megaminería en el país.

Como es de esperarse, en aquellos países en los que se ha logrado generar una conexión virtuosa con el sistema político, la sociedad civil ha conseguido mayores impactos en la política formal. Sucede así en la conexión lograda con respecto de la Ley de Glaciares en Argentina y aunque con una vida muy corta y sin vínculos en el nivel local, en el caso del movimiento antiminero y la Asamblea Constituyente en Ecuador. Lo mismo pero de manera más efímera ocurre en los casos de Guatemala y Perú para poner presión en busca de la legislación sobre la consulta previa libre e informada. Precisamente en los casos donde no ha existido esta conexión, como México, o el mismo Ecuador luego de la

Constituyente de 2008, se han observado menores oportunidades de incidir en la política formal (leyes y reglamentos).

La existencia de estos espacios de conexión entre diversas formas organizativas de la sociedad civil activa algunos retos generados por la diversidad de sistemas de creencias o ideologías, agendas políticas, y la competencia por recursos para influenciar la política, al tiempo que muestra que las organizaciones que buscan cambios radicales en la política minera no son solamente resistencias localizadas que se oponen al cambio, sino que intentan controlar la velocidad y los términos en los cuales se desarrolla este cambio. Estas complejas organizaciones intentan revertir condiciones históricas de exclusión, demandando que aquellas concesiones que han hecho los sistemas políticos para reconocer la exclusión, como la ratificación del Convenio 169 de la OIT, encuentren formas de implementación que no reproduzcan los viejos patrones de la construcción del Estado en la región. Sin embargo, esto encuentra un límite en la lógica de acumulación de capital, tanto privada como estatal, y en una lógica verticalista del manejo de lo público, que responde a sus propios tiempos e intereses y se niega a negociar los términos de su reproducción.

Los movimientos que rechazan la expansión de la megaminería bajo la lógica predominante de acumulación hacen evidentes los limitados esfuerzos que los Estados han hecho para institucionalizar el control ambiental y la participación social en las últimas décadas, a pesar de los compromisos adquiridos con los principios del desarrollo sostenible y otros instrumentos internacionales. Las plataformas nacionales de rechazo a la megaminería intentan profundizar esta institucionalización acercando al centro del sistema político la discusión sobre los límites a la expansión geográfica de la misma y sobre sus beneficios y efectos negativos. Apuntan a relacionar de manera directa los cientos de luchas locales y a movilizar los recursos de las campañas internacionales para influenciar a partidos y movimientos políticos que pueden tener injerencia en la agenda legislativa, desde donde se puedan alterar instituciones para regular tanto el comportamiento de las instituciones del Estado, como de las empresas mineras. Lo hacen al tiempo que extienden repertorios de acción como las consultas locales sobre la minería y disputan los saberes expertos en arenas locales en las que muestran capacidad de organización y al menos una predisposición a diversificar las formas en las que se construye la democracia, alejándose de las fórmulas verticalistas del mercado y de la burocracia.

En sus capítulos, este libro presenta una diversidad de enfoques teóricos como puntos de partida para responder a la pregunta central y abordar los temas principales de la problemática apuntados arriba. Creemos que la pluralidad de enfoques le otorga validez a las conclusiones generales que hemos resumido en esta introducción y que se desarrollan con mayor profundidad en el último capítulo. Los países analizados en el libro fueron seleccionados con la idea de tener una representación mínima de aquellos con una larga tradición minera de gran escala, como México y Chile, aquellos con industrias en consolidación, como Argentina y Perú, y otros con industrias incipientes pero en los que la conflictividad minera ha llegado a ser un elemento importante de la política a escala nacional, como es el caso de Ecuador, Guatemala y Uruguay. La selección prueba ser eficiente en cuanto permite observar claras tendencias regionales, así como especificidades locales.

## Bibliografía

- Acosta, Yamandú (2006). *Las nuevas referencias del pensamiento crítico en América Latina. Ética y ampliación de la sociedad civil*. Montevideo: Universidad de la República.
- Bebbington, Anthony (2007). *Minería, movimientos sociales y respuestas campesinas: una ecología política de transformaciones territoriales*, 1.<sup>ra</sup> ed. Lima: IEP-Cepes (Centro Peruano de Estudios Sociales).
- \_\_\_\_\_ (2009). “The New Extraction: Rewriting the Political Ecology of the Andes?”. *NACLA Report on the Americas* 42(5): 12-40.
- \_\_\_\_\_ (2013). *Industrias extractivas: conflicto sociales y dinámicas institucionales en la Región Andina*, 1.<sup>ra</sup> ed. Lima: IEP Cepes / GPC (Grupo Propuesta Ciudadana).
- Bebbington, Anthony y Jeffrey Bury (2009). “Institutional challenges for mining and sustainability in Peru”. *Proceedings of the National Academy of Sciences* 106(41): 17296-17301.
- \_\_\_\_\_ (2013). *Subterranean struggles: new dynamics of mining, oil, and gas in Latin America* 1.<sup>ra</sup> ed. Austin: University of Texas Press.
- Bebbington, Anthony y Denise Humphreys Bebbington (2011). “An Andean avatar: Post-neoliberal and neoliberal strategies for securing the unobtainable”. *New Political Economy* 16(1): 131-145.
- Cisneros, Paúl (2011). *¿Cómo se construye la sustentabilidad ambiental?: experiencias conflictivas de la industria minera en Ecuador*, 1.<sup>ra</sup> ed. Quito: Flacso-Ecuador.

- Cisneros, Paúl y Lucas (2014). "The democracy deficit of corporate social responsibility in post-neoliberal times: an analysis of the Argentinian and Ecuadorian experiences". *Journal of Cleaner Production*. doi: 10.1016/j.jclepro.2014.03.032
- De Castro, Fábio, Barbara Hogenboom y Michiel Baud (2016). *Environmental governance in Latin America*. Houndmills: Palgrave Macmillan.
- De Echave, José , Álex Díez, Ludwig Huber, Bruno Revesz, Xavier Ricard y Martín Tanaka (2009). *Minería y conflicto social*. Lima: IEP.
- Delgado Ramos, Gian Carlo, ed. (2010). *Ecología Política de la Minería en América Latina. Aspectos socioeconómicos, legales y ambientales de la mega minería*.
- \_\_\_\_\_ ed. (2013). *Ecología Política del extractivismo en América Latina: casos de resistencia y justicia socio-ambiental*. Buenos Aires: Clacso.
- Habermas, Jürgen (1998). *Between Facts and Norms. Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*. Cambridge: The MIT Press.
- Haarstad, Håvard (2012). *New political spaces in Latin American natural resource governance*: Palgrave Macmillan.
- Hilson, Gavin y Arun J. Basu (2003). "Devising indicators of sustainable development for the mining and minerals industry: An analysis of critical background issues". *International Journal for Sustainable Development y World Ecology* 10(4): 319-331.
- Hilson, Gavin y James Haselip (2004). "The Environmental and Socioeconomic Performance of Multinational Mining Companies in the Developing World Economy". *Minerals y Energy* 19(3): 25-47.
- Hogenboom, Barbara (2012). "Depoliticized and Repoliticized Minerals in Latin America". *Journal of Developing Societies* 28(2): 133-158. doi: 10.1177/0169796x12448755
- Keck, Margaret y Kathryn Sikkink (1999). "Redes transnacionales de cableo e influencia". *Foro Internacional* 4(158): 404-428.
- Martinez-Alier, Joan (1991). "Ecology and the Poor: A Neglected Dimension of Latin American History". *Journal of Latin American Studies* 23(3): 621-639.
- \_\_\_\_\_ (2001). "Justicia ambiental, sustentabilidad y valoración". *Ecología Política* (21): 103-134.
- \_\_\_\_\_ (2002). *The environmentalism of the Poor: a study of ecological conflicts and valuation*. Northampton, MA: Edward Elgar Publishing.

- Montúfar, César (2007). "Representation and active citizenship in Ecuador". En Tulchin J. y M. Ruthenberg, ed. *Citizenship in Latin America*. Boulder: Lynne Reinner Publishers.
- Muradian, Roldan, Joan Martinez-Alier y Humberto Correa (2003). "International capital versus local population: The environmental conflict of the Tambogrande mining project, Peru". *Society & Natural Resources* 16(9): 775-792.
- Nem Singh, Jewellord T. (2010). "Reconstituting the Neostructuralist State: the political economy of continuity and change in Chilean mining policy". *Third World Quarterly* 31(8): 1413-1433.
- Svampa, Maristella y Mirta Antonelli (2009). *Minería transnacional, narrativas del desarrollo y resistencias sociales*. Editorial Biblos.
- Urkidi, Leire y Mariana Walter (2011). "Dimensions of environmental justice in anti-gold mining movements in Latin America". *Geoforum* 42(6): 683-695.
- Walter, Mariana y Joan Martinez-Alier (2010). "How to be heard when nobody wants to listen: Community action against mining in Argentina". *Canadian Journal of Development Studies/Revue canadienne d'études du développement* 30(1-2): 281-301.

## Capítulo I

# Panorama de la minería en América Latina

Paúl Cisneros

EL OBJETIVO DE este capítulo introductorio es ofrecer una panorámica de la importancia de la actividad minera para la región y de las condiciones generales en las que se llevan a cabo las reformas a la política minera que se analizan en profundidad en cada uno de los capítulos posteriores.

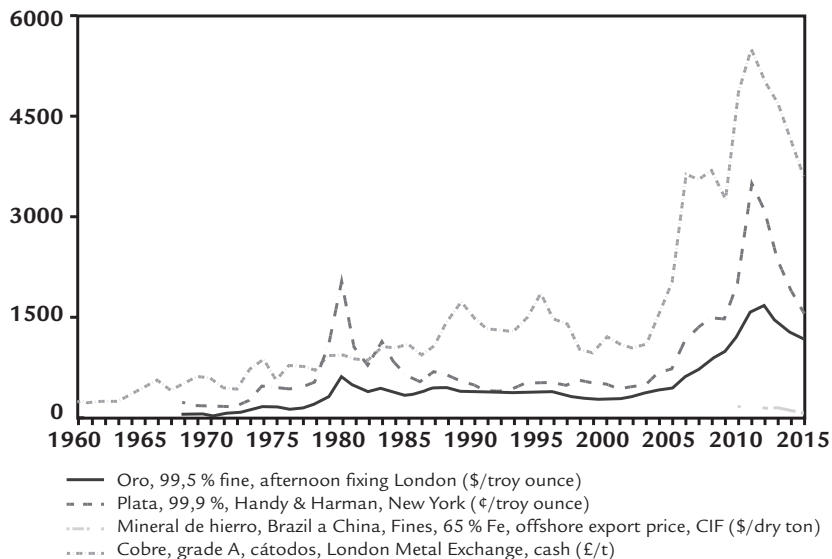
El reporte de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Comercio y Desarrollo (Unctad), correspondiente al año 2014, previó un repunte del crecimiento económico global entre el 2,5 % y el 3 % durante ese año, gracias a la reactivación económica de los países industrializados. Para el año 2015, Unctad mantuvo el promedio mundial de 2,5 % pero redujo la expectativa de crecimiento para América Latina a 1 %. Si bien se pueden apreciar diferencias entre países, que favorecen a los importadores de petróleo, el crecimiento regional fue sustancialmente menor al experimentando entre 2007 y 2014, que bordeaba en promedio el 3,2 % anual (Unctad, 2015: 2). La dependencia que mantiene la región con respecto a la exportación de materias primas explica en gran medida el pobre desempeño económico.

Los mercados de las materias primas muestran que, así como en los años previos, en 2016 los precios continúan declinando luego de haber alcanzado altos picos en 2011. Sin embargo, en el gráfico 1 se puede apreciar que, a pesar de la caída de los precios de las materias primas como el oro y la plata, estos se encuentran todavía en niveles históricos altos.

Parte del declive en el precio se explica por la rigidez de las inversiones realizadas antes del año 2008, que mantienen por el momento elevada la oferta, así como por la apreciación del dólar (Unctad, 2015: 15). A pesar de que el declive de precios sucede a una tasa menor de aquella experimentada en 2012, la Unctad plantea que no hay señales de que haya iniciado el declive definitivo del presente súper ciclo de las materias primas (Unctad, 2014; 2015).



Gráfico 1  
 Precio de materias primas seleccionadas, 1960-2015  
 (dólares estadounidenses)



Fuente: Elaboración propia con información de UnctadSTAT, 2016.

La reducción en la tasa de crecimiento de la economía China parece no estar afectado los precios de la mayoría de las materias primas gracias al efecto compensador ocasionado por el aumento de la demanda de otros países asiáticos (Unctad, 2014: 8). Se puede prever, además, que los ajustes para incentivar el consumo interno en China mantendrán estable, aunque a niveles más bajos, la demanda por minerales en la próxima década (Koch-Weser, 2014).<sup>1</sup> Parecería que el complejo mundo de los materias primas ha alcanzado una “nueva normalidad” que se compone de: (i) alta volatilidad de los precios provocada por la “financiarización” de los mercados,<sup>2</sup> tensiones geopolíticas y crisis políticas en algunos países y (ii) altos precios en términos históricos (Unctad, 2014).

La reducción de los precios afecta además los flujos de inversión extranjera en el sector, impactando también economías estables, como las

1 Ver Zhang y Balding (2015) para una discusión sobre el efecto del manejo de inventarios de cobre en China como factor influyente de los precios mundiales.

2 Sobre este tema ver el anexo al capítulo 1 en Unctad, 2015.

de Australia y Canadá (Unctad, 2015: 3 ). Los últimos datos con respecto a exploración muestran que a escala mundial los presupuestos destinados a la minería alcanzaron 13,57 mil millones de dólares en 2008, un incremento del 677 % con respecto al año inicial del ciclo que es el 2002. Si bien los presupuestos se redujeron rápidamente luego de la crisis del 2008, se recuperaron en 2012 para volver a caer 30 % en 2013. La causa se encuentra en la creciente influencia de los factores macroeconómicos globales sobre la disponibilidad de recursos para las empresas junior (SNL MetalsEconomicsGroup, 2013). En el año 2015 los presupuestos mundiales para exploración de metales no ferrosos se contrajeron otro 19 % para ubicarse en los 9,2 mil millones (SNL Metals&Mining, 2016). Esta caída sugiere que podría existir una limitada oferta de algunos minerales para los años venideros (SNL Metals&Mining, 2014; Unctad, 2015) pues no se prevé una disminución considerable de la demanda en el mediano plazo, especialmente por una previsible estabilización del crecimiento económico de China y la influencia de otras economías emergentes (Sibaud, 2012).

En el año 2012 América Latina fue todavía la región más atractiva para los presupuestos destinados a la exploración para metales no ferrosos, como venía ocurriendo ya desde mediados de la década de los noventa (ver World Bank, 1996). En 1990, la región recibió inversión extranjera directa por un total de 21,5 mil millones de dólares, que equivale al 25 % del total mundial. Estos recursos se concentraron en seis países: México (6 %), Chile (5 %), Perú (5 %), Argentina (3 %) y Colombia (2 %) (SNL MetalsEconomicsGroup, 2013: 1). Parte del atractivo de la región está relacionado con un perfil de costo reducido pese a la reciente emergencia de reformas legales que apuntan a una mayor participación del Estado en las rentas extraordinarias (Anderson *et al.*, 2013).<sup>3</sup> La inversión para exploración en la región declinó en 2015 con mayor fuerza que en otras regiones, a pesar de seguir siendo el primer destino mundial al atraer el 28 % del total hacia los mismos seis países referidos arriba. El oro se mantiene como el metal objetivo más importante en la región.

Como producto del sostenido interés de la inversión, el aporte de América Latina a la producción mundial de ciertos minerales se mantiene en ascenso. De acuerdo con las últimas cifras hechas públicas por el *United States Geological Survey* (USGS) en el año 2012, Chile se mantuvo

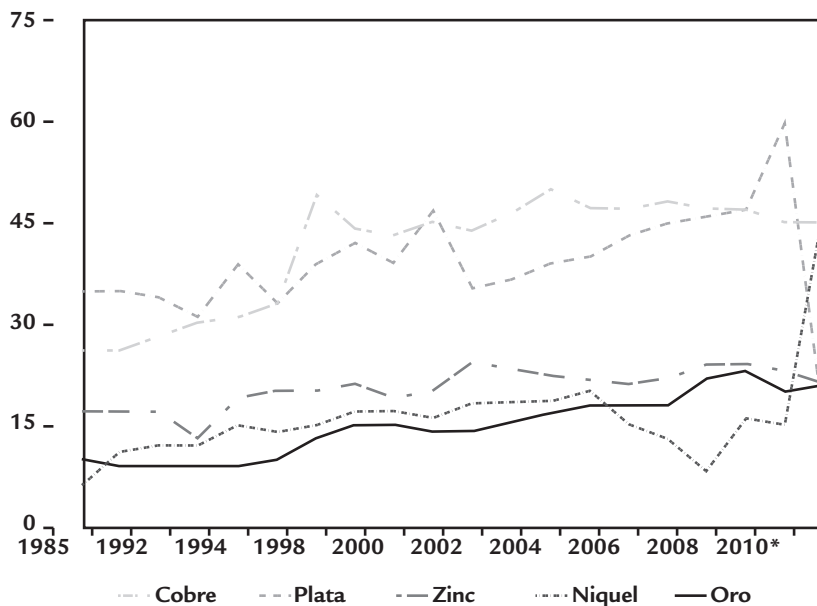
---

3 El bajo perfil de costo tiene sentido pues en los cálculos de los mismos no se incluyen los costos ambientales de las operaciones mineras. Además, a pesar de lo atractivo de las cifras sobre inversiones, se habla poco sobre la baja productividad. El Programa de las Naciones Unidas para el Medioambiente ofrece un análisis detallado sobre este tema (PNUMA, 2013). Sobre las reformas para la captura de rentas en Brasil y Chile ver Nem Singh (2013).

como el primer productor mundial de cobre de mina y litio, y ocupa el segundo lugar en la producción de cobre refinado. Además, Argentina, México y Perú se mantienen entre los líderes mundiales en la producción de metales preciosos y básicos, así como de minerales industriales (Anderson *et al.*, 2013).

El gráfico 2 muestra el crecimiento de la participación de la región en la producción mundial de metales seleccionados. Como porcentaje del total, esta participación ha aumentado de manera dramática, sobre todo en la producción de plata en el año 2011, cuando la producción latinoamericana casi se triplicó.

Gráfico 2  
Porcentaje de América Latina en la producción mundial  
de metales seleccionados 1985-2011



Fuente: Elaboración propia con información de Anderson *et al.* (2013); Wacaster *et al.* (2012).

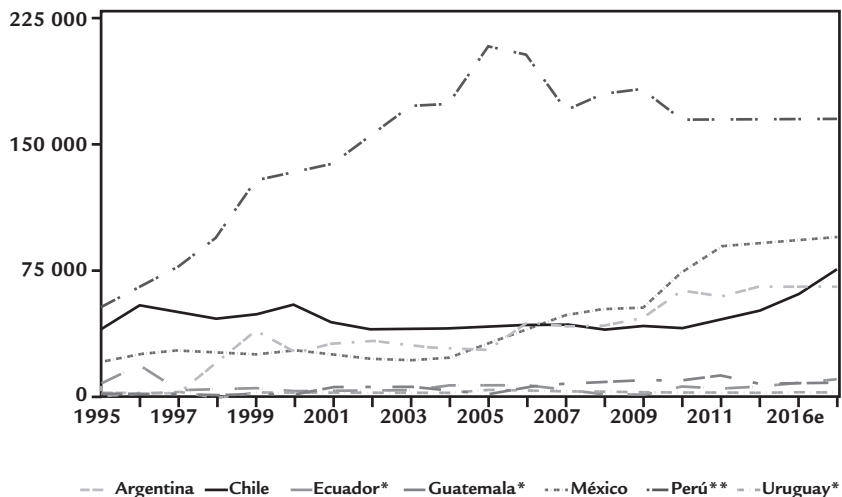
\* datos al 3 de febrero de 2010.

El gráfico 3 muestra la concentración del aumento de la producción de oro de mina en Perú como parte del grupo de los principales productores de América Latina en los últimos 20 años y las previsiones de

crecimiento al año 2018. Chile y México presentan también crecimiento pero con producciones inferiores a la mitad de aquella alcanzada por Perú.

Gráfico 3

Producción de oro de mina en América Latina (kg)



e Estimado

\* Aproximado

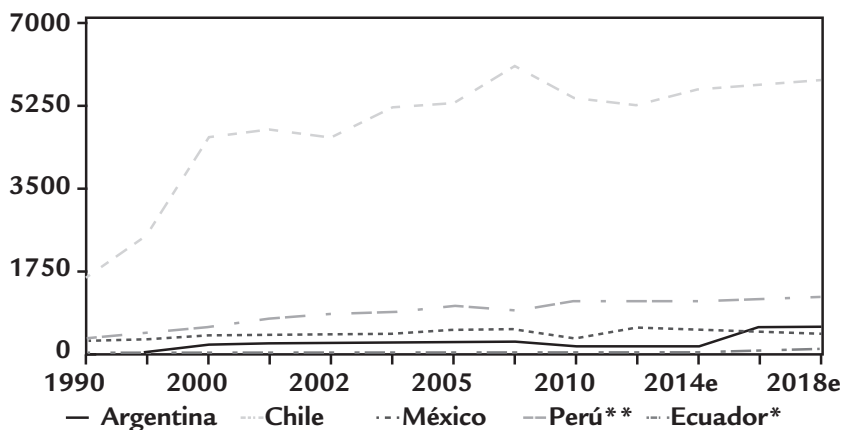
\*\* Preliminar

Fuente: Elaboración propia con información de Anderson *et al.* (2009); Anderson *et al.* (2011); Anderson *et al.* (2010); Anderson *et al.* (2013); Doan, Gurmendi, Torres y Velasco (1995, 1996, 1997, 1998); Doan, Gurmendi, Torres, Velasco and Wilburn (1999); Gurmendi *et al.* (2001); Gurmendi, Szczesniak, Torres, Velasco and Wilburn (2000); Gurmendi *et al.* (2003, 2004); Gurmendi, Torres, Bermúdez-Lugo, Velasco y Wilburn (2002); Mobbs *et al.* (2010); Torres *et al.* (2007); Wacaster *et al.* (2012).

El gráfico 4 muestra la concentración del aumento en la producción de cobre para los principales destinos de la inversión extranjera en las últimas décadas. Chile se mantiene en la cúspide de la producción mundial y regional.

Gráfico 4

Producción de cobre de mina en países seleccionados (toneladas métricas)



e Estimado

\* Aproximado

\*\* Preliminar

Fuente: Elaboración propia con información de Anderson *et al.* (2009); Anderson *et al.* (2011); Anderson *et al.* (2010); Anderson *et al.* (2013); Doan *et al.* (1995, 1996, 1997, 1998); Doan *et al.* (1999); Gurmendi *et al.* (2001); Gurmendi *et al.* (2000); Gurmendi *et al.* (2003, 2004); Gurmendi *et al.* (2002); Mobbs *et al.* (2010); Torres *et al.* (2007); Wacaster *et al.* (2012).

Los recientes años con precios históricamente elevados y el aumento de la producción posicionaron a la región como aquella con el más alto porcentaje de mercancías minerales exportadas (incluyendo combustibles minerales) con respecto al total de sus exportaciones. Entre el año 2000 y el año 2011, este porcentaje subió del 23 al 33 %. En Chile, por ejemplo, el porcentaje de las exportaciones llegó al 65 % del total del valor de mercancías exportadas, mientras que en Perú fue del 50 %. Estos porcentajes se traducen en un 37,5 y 12,5 % con respecto al total del ingreso fiscal de cada país, respectivamente (Anderson *et al.*, 2013: 5).

Dichos incrementos han impactado en el grado de dependencia que los ingresos fiscales tienen con respecto de la exportación de las materias primas minerales. La renta económica promedio para el período 2004 al 2009 fue cuatro veces mayor que aquella del período entre 1990 y 2003 (Anderson *et al.*, 2013: 4). Las ganancias originadas con la explotación de cobre y mineral de hierro fueron las principales fuentes de ingreso minero para la región en el año 2012, ascendiendo a USD 100 mil millones (la mayoría concentrados en las exportaciones de Brasil a China), mientras

que las ganancias provenientes del oro y la plata ascendieron a USD 30 mil millones (SNL Metals&Mining, 2014).

La bonanza experimentada sobre todo entre los años 2004 y 2007 produjo respuestas fiscales parecidas a aquellas experimentadas entre 1974 y 1978, cuando se experimentó un rápido crecimiento de la inversión pública con respecto al aumento del gasto corriente. Sin embargo, este aumento no fue constante. Fue más lento durante los años 2004 y 2005, cuando algunos países como Bolivia y Chile generaron ahorros, mientras que en países como Ecuador y Perú los gastos primarios crecieron algo más rápido que los ingresos totales, especialmente en el período entre 2005 y 2007. Muchos países utilizaron los recursos extraordinarios para reducir su deuda pública e incrementar sus reservas de divisas, evitando en gran medida los aumentos del endeudamiento público de décadas anteriores. Al entrar en el período de caída de precios a finales del año 2007, los países exportadores de bienes primarios se encontraron en distintas situaciones para implementar políticas contracíclicas. Perú, Chile y México, por ejemplo, lograron incrementar sus gastos públicos mientras las economías dependientes del petróleo tuvieron que reducir los gastos primarios en el año 2009 (Sinnott, Nash y De la Torre, 2010).

Con respecto a principios del siglo XXI, el destino del total de las exportaciones de la región ha cambiado. Solamente el 39 % de las exportaciones tuvieron como destino a los Estados Unidos en 2011, mientras que en el año 2000 estas llegaron al 58 %. China ha incrementado sus importaciones desde la región, especialmente desde Sudamérica, que ahora aporta con el 93 % de lo que exporta América Latina en conjunto. Las exportaciones minerales a China se incrementaron desde el 1 al 9 % entre el año 2000 y el 2011, mientras que México sigue manteniendo a Estados Unidos como su principal mercado (*ibid.*).

En su célebre artículo sobre la nueva geografía de la minería en el mundo, Bridge (2004) argumenta que el incremento en las inversiones en exploración y explotación de yacimientos minerales en América Latina y otras regiones responde principalmente a las atractivas condiciones creadas por las reformas introducidas en los marcos legales bajo la influencia de organismos financieros internacionales.<sup>4</sup> Bridge propone

---

4 McMahon (2010) reporta que el Banco Mundial entre 1988 y 2011 apoyó seis proyectos de asistencia técnica en la región: en México (1991) por un valor de USD 200 millones; en Ecuador (1994) por un valor de USD 14 millones; en Perú (1994 y 2009) por un valor total de USD 96,5 millones y en Argentina (1996 y 1998) por un valor total de USD 70 millones.

que las inversiones recibidas por la región entre 1990 y 2001 fueron posibles porque las reformas legales y fiscales lograron bajar ciertos riesgos, por ejemplo, facilitando la transferencia de derechos mineros, a la vez que incrementaron los potenciales retornos sobre la inversión, ofreciendo incentivos como la posibilidad de repatriar las utilidades y disminuyendo tributos.

Las reformas fiscales y administrativas efectuadas a finales del siglo xx en la región apuntaron a lograr cuatro objetivos generales: (i) establecer marcos legales y fiscales modernos y competitivos para el sector; (ii) reformar las instituciones públicas del sector minero; (iii) incentivar el desarrollo de la minería mediana y pequeña y (iv) manejar los impactos sociales y ambientales de la industria (World Bank, 1996). Estos principios fueron denominados a posteriori por el Banco Mundial como el “código minero moderno” (Onorato, Fox, y Strongman, 1998). Otros, tanto actores del sector como analistas, sobre todo aquellos críticos del modelo, lo conocen como el modelo minero neoliberal. A continuación revisamos en mayor detalle los contenidos del código.

Con respecto a los marcos legales, las reformas apuntaban a lograr la seguridad de la tenencia sobre los títulos mineros para que pudieran ser hipotecados o transferidos a otros tenedores interesados. Estos títulos deberían ser entregados bajo reglas claras de adjudicación, eliminando la discrecionalidad, por lo que la reforma, al menos nominalmente, apuntó a fortalecer las capacidades de la burocracia, creando y reestructurando agencias, instalando sistemas de transparencia de la información, etc.

Por su parte, las reformas fiscales establecieron controles cambiarios y permitieron la venta de minerales a precios de los mercados internacionales. Complementariamente, la reforma planteaba establecer un régimen tributario equitativo y estable. Esto implica estabilidad tributaria con paridad entre países, privilegiando el pago de impuestos con respecto a los ingresos y con ningún o un limitado pago de regalías. Además deberían contemplarse reducciones o exenciones tributarias a la importación de insumos y devoluciones de impuestos al valor agregado en referencia a los insumos utilizados. La estabilidad se lograba mediante la definición de cláusulas de estabilidad en los contratos entre los Estados y los operadores o en disposiciones generales en los ordenamientos jurídicos.

Según los principios de la reforma, la atracción a la inversión por medio de estos mecanismos debería estar supervisada por una institucionalidad pública con autoridades, mandatos y responsabilidades claramente definidas, acompañadas de recursos humanos bien entrenados

en el servicio civil, bajo la convicción de que operan en un sistema distinto a aquel de la era de las nacionalizaciones de las décadas precedentes. Complementariamente, los gobiernos deberían definir políticas y reglamentos para obtener información geológica básica y asegurar operaciones ambientalmente sostenibles, dejando la operación de las minas y la exploración a operadores privados.

Los incentivos para medianos y pequeños productores en la forma de crédito y capital se consideraron clave para explotar el potencial minero de la región a una escala adecuada, pues se preveía que la inversión extranjera se concentraría en grandes explotaciones intensivas en capital con altos requerimientos tecnológicos.

Las reformas en materia ambiental se hicieron bajo el supuesto de que la ausencia de provisiones legales en esta materia actuarían como un desincentivo para la inversión extranjera, pues cada vez más las instituciones financieras se encontraban demandando el cumplimiento de códigos de conducta ambiental y social e iniciando procesos de inclusión de las comunidades locales e indígenas en la planificación y operación de las minas. De tal manera, se asumía que habría oportunidad de crear una institucionalidad necesaria para realizar el monitoreo, introducir prácticas adecuadas, mitigar o remediar los impactos e inclusive incorporar a las poblaciones locales. En cuanto a la política ambiental, la reforma dejaba abierta la posibilidad de que la autoridad ambiental pudiese ser integral, es decir, una autoridad ambiental nacional o bien una autoridad especializada sectorial que coordine o no con la autoridad nacional, en caso de existir esta.

Si bien estas reformas han sido entendidas por algunos analistas como un “paquete” (Svampa y Antonelli, 2009) de acciones implementadas para favorecer a los intereses de las empresas privadas, es necesario recordar que hasta finales de los años ochenta, la experiencia del Banco Mundial en reforma institucional minera era casi nula y que su intervención como principal promotor de las privatizaciones en la industria fue también un proceso de aprendizaje que refleja ajustes constantes. No tiene sentido negar que las reformas han generado un cierto modelo y que pueden ser evaluadas como tal. Sin embargo, desde el punto de vista analítico deberíamos interesarnos en las distintas etapas de diseño e implementación del “paquete” y en los efectos que su aplicación diferenciada ha generado en los países de la región.<sup>5</sup>

---

5 Campbell y otros presentan una lectura en este sentido para el continente africano en Campbell (2009) que actualmente está siendo actualizada por Besada and Martin (2013) ante la “cuarta



Por ejemplo, los objetivos originales de la reforma institucional en México, primer país de América Latina en colaborar con el Banco Mundial en este ámbito, se centraron en la desregulación del sector, la estimulación de la inversión extranjera y la creación de una amplia base de apoyo financiero para la industria local. Años más tarde, en Perú, la estrategia se centraría directamente en la privatización de las empresas públicas. A lo largo de este proceso, la necesidad de considerar provisiones para enfrentar los retos ambientales y sociales del crecimiento de la industria se incorporaron al corazón de la estrategia del Banco Mundial. Este cambio es evidente en la reforma llevada a cabo en Ecuador y se sintetiza en las memorias de la Conferencia Internacional de Desarrollo, Ambiente y Minería, mantenida en 1994, y en la Estrategia Minera para América Latina y el Caribe de 1996.

Bridge muestra que el gran flujo de las inversiones hacia América Latina no impactó de manera negativa en los destinos tradicionales de inversión minera como Estados Unidos, Canadá o Australia (Bridge, 2004). El volumen de inversión recibido por estos países no decayó con respecto a los valores históricos, sino que se mantiene enfocado en yacimientos grandes con recursos probados y en una variedad de minerales tanto metálicos como no metálicos, mientras que las inversiones en América Latina se concentran en minerales que enfrentan una mayor volatilidad de precios y se concentran en pocos minerales en pocos países.<sup>6</sup>

Asimismo, existen tres procesos importantes para entender el crecimiento económico y geográfico de la industria minera a partir de la década de los ochenta. El primero se refiere al mejoramiento de las tecnologías de explotación. Las técnicas de explotación a tajo abierto se desarrollaron principalmente por innovaciones en los sistemas de transporte de mineral, lo que posibilitó el aumento de la escala de producción, reduciendo sus costos. Adicionalmente, se perfeccionaron y masificaron técnicas de procesamiento como la lixiviación que, con una producción a grandes volúmenes y escalas, resultaron más económicas. Así, yacimientos que antes no se explotaban por su baja ley se volvieron rentables.

El segundo proceso se refiere al diseño de nuevos sistemas de trabajo que le ahorraron costos laborales a las empresas. Por un lado, se aumentó el grado de especialización laboral, al tiempo que se incorporaban nuevas técnicas de extracción y transporte de mineral. Esto conllevó

---

generación” de reformas a los códigos mineros en la región.

6 Esta característica del crecimiento de la industria minera se mantiene según los datos proporcionados en los reportes de SNL Mining&Metals (2013 y 2016).

a una disminución en el número de trabajadores para determinados niveles de producción (Ó hUallacháin y Matthews, 1996: 204), lo que produjo cambios en la naturaleza de la división del trabajo. Un efecto colateral de la implantación de estos nuevos sistemas de trabajo fue la reducción en la demanda de empleo, especialmente de empleo no calificado. Por otro lado, la tercerización del trabajo por medio de la contratación de empresas de servicios específicos se convirtió en una práctica común destinada a evitar los costos laborales que implica el mantenimiento de una fuerza laboral estable (Crowson, 2000).

Otro aspecto importante de la discusión sociopolítica del cambio de la década de los noventa es el rol que adquiere Canadá en el mercado minero y su relación con América Latina. La consolidación de las Bolsas de Toronto y Vancouver como fuente de capital de riesgo permitió la emergencia de una cantidad de empresas junior dedicadas a la exploración fuera del tradicional sector de la exploración aurífera. La disponibilidad de mejor tecnología de exploración permitió que las empresas con base en Canadá se convirtieran rápidamente en actores principales de la industria en la región (World Bank, 1996: xiv). Así, a la fecha, el 91 % de las casi 3500 empresas que reportan sus estrategias de inversión a SNL Metals&Mining y que dirigen el 95 % del comercio de la exploración de metales no ferrosos en el mundo tiene su sede en Canadá (SNL MetalsEconomicsGroup, 2013).

Como se ha mostrado en otros trabajos (Canel, Idemudia y North, 2010; Cisneros, 2011; Coumans, 2010; North, 2011; North, Clark y Patroni, 2006; North y Young, 2013), con la inversión direccionada desde Canadá también se difundieron en la región una serie de prácticas para el manejo de las relaciones entre comunidades y empresas mineras. Estas han alcanzado varios grados de formalización y aplicación y son auspiciadas por conglomerados mundiales de empresas mineras y varios gobiernos que acompañan y promocionan el crecimiento de las inversiones mineras en el mundo. Si bien no nos compete ahora la discusión sobre la evolución de la denominada responsabilidad social empresarial (RSE) o corporativa (ver Blowfield, 2005 y Franks, 2015), cabe señalar que este es un elemento central en el origen y crecimiento de muchos de los conflictos en la región.<sup>7</sup> Los subsiguientes capítulos proveen evidencia que sustenta esta afirmación. El gráfico 5 muestra un conteo de los conflictos relacionados con proyectos mineros reportado por el Observatorio de Conflictos Mineros de América Latina (Ocmal) al 2016.

---

7 Para una síntesis sobre algunos factores que ocasionan conflictos en el sector minero en América Latina ver Haslam y Tanimoune (2016).

En total se observan 209 conflictos no transfronterizos para los países seleccionados. La mayor cantidad se encuentra concentrada en México, Chile, Perú y Argentina.

Gráfico 5  
Mapa de conflictos mineros en países seleccionados



Fuente: Elaboración propia con información de Ocmal (2016). Recuperado de [www.conflictosmineros.net](http://www.conflictosmineros.net)

Así como la emergencia de una industria con una mayoritaria participación privada que se experimentó desde inicios de los noventa como una reacción ante los fallos de las nacionalizaciones expuso a los sectores mineros en los países a la entrada de nuevos actores y con ellos de nuevas lógicas de acción e intereses (Dicken, 2007: 255), una transición similar podría estarse tejiendo al momento con el aumento de la presencia china en la región (Bräutigam y Gallagher, 2014; Gallagher y Porzecanski, 2010), cuyas prácticas en el sector minero difieren en gran medida desde el punto de vista macroeconómico y geoestratégico con respecto al vuelco experimentado por las empresas canadienses a la vuelta del siglo xx (Li, 2007).

En los capítulos siguientes, especialistas de cada uno de los países seleccionados mostrarán cómo se introdujo el modelo neoliberal en los

ordenamientos jurídicos locales. Rastrearán los efectos que tuvo la implementación de este ordenamiento jurídico y la orientación política que lo acompaña y la forma en la que las poblaciones locales respondieron a la entrada de la megaminería en la región. Finalmente proveerán un análisis sobre cómo ha evolucionado el conflicto con respecto a la política minera que pondrá en perspectiva la influencia lograda por las sociedades civiles de la región en la pasada década y media.

## Bibliografía

- Anderson, Steven, Omayra Bermúdez-Lugo, Yolanda Fong-Sam, Alfredo Gurmendi, Glenn Wallace y David Wilburn (2009). *2006 Minerals Yearbook. The Mineral Industries of Latin America and Canada Minerals Yearbook*. USGS: 25.
- Anderson, Steven, Omayra Bermúdez-Lugo, Alfredo Gurmendi, Phillip Mobbs, Alberto Alexander Perez, Susan Wacaster & Glenn Wallace (2011). *2009 Minerals Yearbook. The Mineral Industries of Latin America and Canada Minerals Yearbook*. USGS: 11.
- Anderson, Steven, Omayra Bermúdez-Lugo, Alfredo Gurmendi, Alberto Perez, Susan Wacaster, Glenn Wallace y David Wilburn (2010). *2007 Minerals Yearbook. The Mineral Industries of Latin America and Canada [Advance Release] Minerals Yearbook*. USGS: 35.
- Anderson, Steven, Alberto Alexander Perez, David Wilburn, Glenn Wallace, Omayra Bermúdez-Lugo, Alfredo Gurmendi & Susan Wacaster, Susan (2013). *2011 Minerals Yearbook. The Mineral Industries of Latin America and Canada [Advance Release] Minerals Yearbook*. USGS: 33.
- Anderson, Steven, Alberto Alexander Perez, David Wilburn, Glenn Wallace, Omayra Bermúdez-Lugo, Alfredo Gurmendi & Susan Wacaster (2013). *2011 Minerals Yearbook. Latin America and Canada [Advance Release]*. United States Geological Series.
- Besada, Hany & Philip Martin (2013). *Mining Codes in Africa: Emergence of a "Fourth" Generation?* The North-South Institute: 31.
- Blowfield, Michael (2005). "Corporate social responsibility: reinventing the meaning of development?" *International Affairs* 81(3): 515-524.
- Bräutigam, Deborah & Kevin Gallagher (2014). "Bartering Globalization: China's Commodity-backed Finance in Africa and Latin America". *Global Policy* 5(3): 346-352. doi: 10.1111/1758-5899.12138

- Bridge, Gavin (2004). "Mapping the bonanza: geographies of mining investment in an era of neoliberal reform". *The Professional Geographer* 56(3): 406-421.
- Campbell, Bonnie (2009). *Mining in Africa: regulation and development*. IDRC.
- Canel, Eduardo, Uwafio Kun Idemudia & Lissa North (2010). "Rethinking extractive industry: Regulation, dispossession, and emerging claims". *Canadian Journal of Development Studies/Revue canadienne d'études du développement* 30(1-2): 5-25.
- Cisneros, Paúl (2011). *¿Cómo se construye la sustentabilidad ambiental?: experiencias conflictivas de la industria minera en Ecuador*, 1.º ed. Quito: Flacso, Sede Ecuador.
- Coumans, Catherine (2010). "Alternative Accountability Mechanisms and Mining: The Problems of Effective Impunity, Human Rights, and Agency". *Canadian Journal of Development Studies/Revue canadienne d'études du développement* 30(1-2): 27-48. doi: 10.1080/02255189.2010.9669280
- Crowson, Phillip (2000). *International Mining: A Perspective*.
- Dicken, Peter (2007). *Global shift: Mapping the changing contours of the world economy*. SAGE Publications Ltd.
- Doan, David, Alfredo Gurmendi, Ivette Torres & Pablo Velasco (1995). *The Mineral Industries of Latin America and Canada Minerals Information*. USGS: 32.
- \_\_\_\_\_ (1996). *The Mineral Industries of Latin America and Canada Minerals Information*. USGS: 7.
- \_\_\_\_\_ (1997). *The Mineral Industries of Latin America and Canada*. USGS: 9.
- \_\_\_\_\_ (1998). *The Mineral Industries of Latin America and Canada*. USGS: 10.
- Doan, David, Alfredo Gurmendi, Ivette Torres, Pablo Velasco y David Wilburn (1999). *The Mineral Industries of Latin America and Canada*. USGS: 14.
- Franks, Daniel (2015). *Mountain Movers. Mining, sustainability and the agents of change*. Routledge.
- Gallagher, Kevin & Roberto Porzecanski (2010). *The dragon in the room: China and the future of Latin American industrialization*. Stanford University Press.
- Gurmendi, Alfredo, Omayra Bermúdez-Lugo, Philip Szczesniak, Ivette Torres, Pablo Velasco & David Wilburn (2001). *The Mineral Industries of Latin America and Canada*. USGS: 28.

- Gurmendi, Alfredo, Phillip Szczesniak, Ivette Torres, Pablo Velasco & David Wilburn (2000). *The Mineral Industries of Latin America and Canada*. USGS: 15.
- Gurmendi, Alfredo, Ivette Torres, Steven Anderson, Omayra Bermúdez-Lugo, Yolanda Fong-Sam y David Wilburn (2003). *The Mineral Industries of Latin America and Canada*. USGS: 39.
- \_\_\_\_\_ (2004). *The Mineral Industries of Latin America and Canada*. USGS: 36.
- Gurmendi, Alfredo, Ivette Torres, Omayra Bermúdez-Lugo, Pablo Velasco y David Wilburn (2002). *The Mineral Industries of Latin America and Canada*. USGS: 32.
- Haslam, Paul & Nasser Tanimoune (2016). "The Determinants of Social Conflict in the Latin American Mining Sector: New Evidence with Quantitative Data". *World Development*. 78: 401-419.
- Hilson, Gavin (2007). *Championing the rhetoric? "Corporate Social Responsibility in Ghana's mining sector"*. GMI: 53.
- Ó hUallacháin, O. Breandan O, & Richard Matthews (1996). "Restructuring of primary industries: technology, labor, and corporate strategy and control in the Arizona copper industry". *Economic Geography*: 196-215.
- Koch-Weser, Jacob (2014). *Chinese Mining Activity in Latin America: A review of Recent Findings*. Washington D. C.: Inter-American Dialogue: 56.
- Li, Jennifer (2007). "China's rising demand for minerals and emerging global norms and practices in the mining industry". *Minerals y Energy-Raw Materials Report* 22(3-4): 105-126.
- McMahon, Gary (2010). *The World Bank's Evolutionary Approach to Mining Sector Reform*.
- Mobbs, Phillip, David Wilburn, Susan Wacaster, Glenn Wallace, Steven Anderson, Omayra Bermúdez-Lugo & Alberto Alexander Perez (2010). *2008 Minerals Yearbook. The Mineral Industries of Latin America and Canada [Advance Release] Minerals Yearbook*. USGS: 24.
- North, Liisa (2011). "Bad neighbors: Canadian mining companies in Latin America". *Canadian Dimension* 45(1): 19-23.
- North, Liisa, Clark, David Timothy y Viviana Patroni (2006). *Community rights and corporate responsibility: Canadian mining and oil companies in Latin America: Between the Lines*.
- North, Liisa & Laura Young (2013). "Generating rights for communities harmed by mining: legal and other action". *Canadian Journal of Development Studies/Revue canadienne d'études du développement* 34(1): 96-110.

- Onorato, William Torrens, Peter Fox & John Strongman, John (1998). *World Bank group assistance for minerals sector development and reform in member countries* vol. 405: World Bank Publications.
- Pnuma (2013). *Tendencias del flujo de materiales y productividad de recursos en América Latina: Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente*.
- Sibaud, Philippe (2012). "Opening Pandora's Box: the New Wave of Land Grabbing by the Extractive Industries and the Devastating Impact on Earth". *The Gaia Foundation*. London: UK.
- Sinnott, Emily, John Nash y Augusto de la Torre (2010). "Los recursos naturales en América Latina y el Caribe ¿Más allá de bonanzas y crisis". *Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe*.
- SNL Metals&Mining. (2014). "World Exploration Trends 2014". *A Special Report from SNL Metals&Mining for the PDAC International Convention*: 8.
- \_\_\_\_\_. (2016). "World Exploration Trends 2016". *A Special Report from SNL Metals&Mining for the PDAC International Convention*: 12.
- SNL MetalsEconomicsGroup (2013). "Worldwide Exploration Trends 2013". *A Special Report from SNL MetalsEconomicsGroup for the PDAC International Convention*: 8.
- Svampa, Maristella y Mirta Antonelli (2009). *Minería transnacional, narrativas del desarrollo y resistencias sociales*. Editorial Biblos.
- Torres, Ivette, Steven Anderson, Omayra Bermúdez-Lugo, Yolanda Fong-Sam, Alfredo Gurmendi, Glenn Wallace & David Wilburn (2007). *2005 Minerals Yearbook. The Mineral Industries of Latin America and Canada Minerals Yearbook*. USGS: 25.
- Unctad (2014). *Trade and Development Report 2014*. New York and Geneva: United Nations.
- \_\_\_\_\_. (2015). *Trade and Development Report 2015. Making the international financial architecture work for development*. New York and Geneva: United Nations.
- Wacaster, Susan, Philip Mobbs, David Wilburn, Glenn Wallace, Steven Anderson, Omayra Bermúdez-Lugo & Alberto Alexander Perez (2012). *2010 Minerals Yearbook. The Mineral Industries of Latin America and Canada*. United States Geological Survey:23.
- World Bank (1996). *A Mining Strategy for Latin America and the Caribbean Technical Paper*. Washington D. C.: World Bank.
- Zung M. y C. Balding (2015). *Carry trade dynamics under capital controls: The case of China*. doi: 10.2139/ssrn.2623794

## Capítulo II

# La política minera mexicana y los movimientos de resistencia y reforma

Darcy Tetreault

### 1. Introducción

MÉXICO ES UNO de los países latinoamericanos que más se ha apegado al modelo neoliberal. Esto se evidencia en el sector minero, completamente privatizado, cien por ciento abierto a la inversión extranjera privada y, hasta el año 2014, exento de tarifas y sujeto a una carga tributaria simbólica. Así, el Gobierno mexicano, desde la década de los años ochenta del siglo pasado hasta el presente, ha apostado por una estrategia de desarrollo orientada a atraer y retener el capital transnacional. De esta manera se pretende acelerar y extender las actividades mineras, con la expectativa de generar divisas extranjeras y empleos. Los bajos costos laborales y las laxas regulaciones ambientales (por lo menos en la práctica) también se presentan como ventajas comparativas para el capital minero transnacional.

De esta manera, a pesar de los graves problemas de inseguridad y violencia asociados con el crimen organizado, México ha llegado a ser el primer receptor de inversión en exploración minera en América Latina y ocupa el cuarto lugar en el mundo, después de Canadá, Australia y Estados Unidos (Metals Economics Group, 2013). En años recientes, México ha sido el primer productor de plata a escala global, el décimo en oro y cobre, y entre los primeros diez en plomo, fluorita, bismuto y varios otros minerales.

Este frenesí de actividad se ha traducido no solo en altas tasas de ganancia para el capital minero, sino también en múltiples problemas ambientales y conflictos sociales. En este capítulo se analizan dos tipos de conflictos en torno a la minería: los laborales y los ecoterritoriales. El objetivo general es evaluar las formas en que estos movimientos han incidido en la formulación de las políticas públicas en México que afectan al sector minero.



Los conflictos laborales tienen importantes antecedentes en los años previos a la Revolución mexicana, que estalló en 1910, y forman parte de la larga lucha obrera que sigue desarrollándose hasta la fecha. A partir de los años ochenta del siglo pasado, durante la transición hacia el neoliberalismo, el contexto de esta lucha empezó a transformarse mediante la privatización de las empresas mineras paraestatales, la desregularización de los contratos laborales colectivos y la descomposición del sistema político corporativo que había regulado las demandas de los mineros sindicalizados con mecanismos clientelistas desde finales de la década de 1930. En años recientes, los mineros sindicalizados han tenido que enfrentar ataques directos del gobierno federal, bajo el control del Partido de Acción Nacional (PAN), en alianza con los grandes consorcios mexicanos. Aunque la persecución de líderes, la represión de huelgas y las campañas de difamación han provocado divisiones internas en los sindicatos mineros, las secciones militantes siguen luchando por la autonomía sindical, los salarios dignos, la seguridad en las faenas y mejores condiciones laborales en general.

Al mismo tiempo, las empresas mineras extranjeras, sobre todo las canadienses, han impulsado desde finales de la década de los años noventa del siglo pasado la expansión de la frontera minera a las regiones aisladas y marginadas del país, donde prevalecen las actividades agropecuarias de escala pequeña. Esta expansión territorial ha provocado múltiples conflictos que giran en torno a la tierra, los recursos naturales y las valoraciones culturales que determinan la producción territorial. En estos conflictos se perfilan movimientos protagonizados por los campesinos e indígenas directamente afectados por la minería, quienes encuentran apoyo y solidaridad en diversas organizaciones de la sociedad civil. La corriente reformista de estos movimientos exige que las empresas mineras derramen más beneficios en el ámbito local y mitiguen los impactos ambientales más nocivos; mientras que la corriente radical articula un contundente “no” a la minería y promueve alternativas de desarrollo que pretenden ser más sustentables en términos ecológicos, sociales y culturales.

Las primeras dos secciones de este capítulo analizan la implementación y consolidación de las reformas neoliberales aplicadas al sector desde los años ochenta. En la siguiente sección, se resumen los costos ambientales y sociales de la megaminería tóxica en México. De allí, se esboza un marco teórico para interpretar las luchas en torno a la minería. En las siguientes dos secciones se aborda un análisis de los conflictos laborales y los ecoterritoriales.

Como se verá en la penúltima sección de este capítulo, algunas de las demandas de los mineros sindicalizados y de la corriente reformista de los movimientos socioambientales han encontrado oídos simpatizantes en el equipo de Enrique Peña Nieto que tomó control del Gobierno federal en diciembre de 2012. Sobre esta línea, la iniciativa más importante del actual Gobierno federal se encuentra en las modificaciones hechas a Ley Federal de Derechos para incrementar los impuestos sobre la actividad minera y para canalizar tales recursos al financiamiento de proyectos de desarrollo social en las regiones mineras del país. Además, durante el primer año del sexenio, el Gobierno de Peña Nieto ha mostrado interés en recuperar el papel del Estado en la mediación de los conflictos obreropatronales del sector minero. Se argumenta que estas iniciativas representan un esfuerzo por legitimar y consolidar los privilegios del capital minero y, de esta manera, socavar el apoyo para los movimientos antimineros.

La última sección presenta algunas conclusiones sobre la medida en que los movimientos sindicales y ecoterritoriales han incidido en las políticas mineras mexicanas.

## **2. Las reformas neoliberales en el sector minero**

A partir de la Revolución mexicana (1910-1917), se construyó paulatinamente una entramada de leyes y políticas mineras para que el Estado ejerciera cierto control sobre la producción y el beneficio de metales y minerales. La Constitución de 1917 estableció en su artículo 27 que los recursos minerales pertenecieran a la nación y solo pudieran ser explotados por mexicanos (individuos o empresas) mediante concesiones otorgadas por el Gobierno federal. No obstante el espíritu nacionalista de esta Carta Magna, fue hasta la promulgación de la “Ley de Mexicanaización de la Minería” en 1961 que se tomaron medidas decisivas para ejercer más control estatal sobre la propiedad minera, al declarar que todas las compañías mineras que operaban en el país tenían que tener por lo menos 51 % de capital mexicano. En 1976 se hicieron otras modificaciones a la ley minera para fortalecer la participación del Estado, sobre todo en la producción de hierro, cobre, carbón y azufre. De esta manera, para finales de los años setenta, el Estado fue dueño del 15,1 % de la propiedad minera en México, el capital privado mexicano controló el 48,2 % y la participación del capital extranjero se redujo al 36,7 % (Urías, 1980: 957).

Esta fue la culminación del proyecto de “mexicanización”. Los resultados fueron mixtos. Por un lado, entre 1961 y 1977, las reservas probadas de minerales se aumentaron por un factor de casi siete, la fuerza de trabajo minero creció de 60 mil a 150 mil personas y la inversión promedio anual se triplicó (*ibid.*: 955). Por otro lado, el crecimiento productivo fue mediocre y heterogéneo: mientras se realizaron avances significativos en la producción de hierro, cobre y carbón, la producción de plata, zinc y plomo quedó prácticamente estancada (Raúl Delgado-Wise y Del Pozo, 2002). Y si bien el Estado había logrado ejercer más control sobre el sector, reorientándolo parcialmente hacia los mercados internos para alimentar el proceso de industrialización por sustitución de importaciones (ISI), lo cierto es que aparecieron nuevas formas de dependencia financiera, comercial y tecnológica (Sariego Rodríguez *et al.*, 1988).

La transición hacia un modelo de desarrollo basado en preceptos neoliberales se inició en agosto de 1982, cuando el Gobierno federal anunció una moratoria de 90 días en los pagos de interés sobre la deuda externa que había acumulado durante la década anterior, precipitando así “la crisis de la deuda”. En el trasfondo, se trataba de una crisis de sobreproducción a escala mundial, manifestada en el estancamiento de la economía mundial desde principios de los años setenta (Harvey, 2003), que puso en jaque la estrategia de la ISI y abrió la puerta a la agenda neoliberal promovida por el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el gobierno de los Estados Unidos. La misma agenda, en torno a los principios de desregulación, privatización y comercio libre, fue abrazada por las facciones más poderosas del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y de la gran burguesía mexicana.

Así como en otros países latinoamericanos, la primera ronda de ajustes estructurales implicó recortes en el gasto público (sobre todo el gasto social), el cierre y la venta de empresas paraestatales poco rentables, el desmantelamiento de las barreras proteccionistas que restringieron el intercambio comercial y el libre movimiento del capital transnacional, la reducción de los salarios, el debilitamiento de los sindicatos y una serie de cambios constitucionales y legales diseñados para crear un clima atractivo para la inversión privada. El sector minero no fue ajeno a este proceso de reestructuración.

Durante los peores años de la crisis (1982-1987), la demanda por los metales y minerales se contrajo, con bajas significativas en su cotización internacional. Las pequeñas y medianas empresas mineras fueron las más afectadas; cinco mil cerraron durante el primer semestre de 1982, dejando más de 60 mil trabajadores sin empleo (Burnes, 2006: 234). Las

empresas paraestatales en la rama siderúrgica también sufrieron grandes pérdidas, obligándoles a bajar su ritmo de producción y cerrar plantas. Para 1987, se habían desincorporado nueve de las 42 empresas mineras paraestatales, seis se encontraban en liquidación, dos en venta y una en transferencia (Sariego Rodríguez *et al.*, 1988: 261). Con todo, el producto interno bruto (PIB) minero registró una tasa de crecimiento medio anual negativa (-2,6 %) entre 1980 y 1987 (Morales, 2002: 52).

El 29 de diciembre de 1982, la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial se transformó en la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal para llevar a cabo los programas de “reestructuración”, “modernización” y “reconversión”. Durante el sexenio presidencial de Miguel de la Madrid (1982-1988) se eliminaron los impuestos a la exportación de metales y minerales y se redujeron los aranceles para la importación de maquinaria y equipo. Otras medidas fiscales introducidas durante este período son las tasas diferenciales de descuento al impuesto directo a la producción, los certificados de promoción fiscal y las elevadas tasas de descuento fiscal para la depreciación de activos fijos. Cabe señalar también que, en 1988, se promulgó la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, lo que obligó a las empresas mineras a preparar un documento de “manifestación de impactos ambientales” y a obtener la aprobación de las autoridades ambientales antes de emprender nuevos proyectos de explotación o beneficio.

El grueso de las reformas neoliberales se aplicaron al sector minero durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994). Además de mantener las medidas fiscales mencionadas, el Gobierno de Salinas impulsó la privatización de las reservas, unidades y plantas mineras del sector paraestatal. Los años clave de este proceso fueron 1989-1992, cuando se vendió la participación estatal en 22 de las 24 empresas mineras paraestatales (Morales, 2002: 56).

En algunos casos, las unidades se vendieron con poca transparencia y a precios muy por debajo de su valor en el mercado. Dos ejemplos sirven para ilustrar: (1) la Compañía Minera de Cananea, con las reservas de cobre más grandes del país, se adjudicó al Grupo Industrial Minero México (hoy Grupo México) por 475 millones de dólares, solo la mitad del monto ofrecido por el grupo Protexa dos años antes y menos de una cuarta parte de su valor, según los cálculos de la Nacional Financiera (Ibarra citado en Raúl Delgado-Wise y Del Pozo, 2002: 34); y (2) los Altos Hornos de México y la Siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas se vendieron en partes al Grupo Alfa, Grupo Acerero de Norte, Grupo

Villacero y Grupo Ispat, por un total de 755 millones de dólares, frente a un valor estimado en por lo menos 6 mil millones de dólares (Sacristán Roy, 2006: 56).

De manera paralela al proceso de privatización, durante el sexenio de Salinas se desincorporaron 11 millones de hectáreas de las reservas minerales nacionales, las cuales representan el 74 % de la superficie retenida hasta 1989 (Burnes, 2006: 255). La mayoría de estas reservas pasó a manos de tres consorcios gigantescos: Grupo México, propiedad de Jorge Larrea, hoy el tercer hombre más rico de México; Industrias Peñoles, cuyo principal accionista es Alberto Bailleres, el segundo hombre más rico del país; y Grupo Frisco, de Carlos Slim, cuya fortuna ha sido calculada como la más grande del mundo en años recientes. En este sentido, el Gobierno de Salinas ayudó a los grandes consorcios mexicanos a establecer un control monopólico sobre la infraestructura minera y los yacimientos más ricos del país, antes de abrir el sector por completo a la inversión extranjera directa.

En 1990 se hicieron modificaciones a la Ley Minera para facilitar la desincorporación de las reservas mineras nacionales y para propiciar una mayor participación del capital extranjero, sobre todo en las actividades de exploración. Además, la nueva ley introdujo mecanismos para simplificar los trámites del otorgamiento de concesiones mineras, estimular inversiones en la localización de nuevos yacimientos y fomentar la adopción de tecnologías avanzadas.

Dos años después, en junio de 1992, se expidió una nueva Ley Minera, misma que sigue vigente hasta la fecha. Entre sus disposiciones más importantes, se destacan las siguientes: (1) se permite la participación de empresas 100 % extranjeras, bajo la condición de que establezcan un domicilio legal en el país; (2) se eliminan los límites a la superficie concesionada y se amplía el plazo de las concesiones de 25 a 50 años, prorrogables por otros cincuenta; y (3) se establece en su artículo 6 que “La exploración, explotación y beneficio de los minerales [...] serán preferentes sobre cualquier otro uso o aprovechamiento del terreno”. Huelga decir que esta última disposición tiene ramificaciones importantes para los campesinos y los pueblos indígenas, ya que introduce la posibilidad de expropiar sus tierras y entregarlas al capital minero. En el mismo espíritu, en 1992 se hicieron cambios al artículo 27 de la Constitución y a la Ley Agraria para permitir la renta y venta de las tierras ejidales e indígenas. (4) Por último, es importante llamar atención a la segunda parte del artículo 6 que estipula que “únicamente por ley de carácter federal

podrán establecerse contribuciones que graven estas actividades”. Aunque resulte anticonstitucional el señalar las facultades de los distintos niveles de gobierno en una ley (en lugar de la Constitución), la intención es clara: no se permite que los gobiernos subnacionales (estatales, municipales, ejidales/comunitarios) ejerzan controles fiscales sobre las actividades mineras.

Todo lo anterior formaba parte de un proceso más amplio de liberalización, privatización y desregulación que culminó en 1994, cuando entró en vigor el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). El capítulo 11 de este tratado otorga a las empresas extranjeras el derecho de entablar demandas contra los gobiernos anfitriones por cualquier política pública o acción que les niegue oportunidades de inversión u obtención de beneficios. De esta manera, se pretende brindar certeza jurídica a la inversión extranjera, algo que se reforzó en el sector minero mediante las modificaciones hechas a la Ley Minera y a la Ley de Inversión Extranjera en 1996. Posteriormente, por medio del Reglamento de la Ley Minera, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de febrero de 1999, se simplificaron los procedimientos administrativos relacionados con el otorgamiento de concesiones y otros asuntos mineros.

De acuerdo con Burnes (2006), 1994 es un año clave para la minería en México. Después de varios años de crisis, los precios de metales y minerales se recuperaron y la inversión empezó a llegar en crecientes cantidades, sobre todo desde Canadá. Durante la presidencia de Ernesto Zedillo (1994-2000), se otorgaron 11 mil 800 concesiones mineras. Estas ampararon una superficie de 35,9 millones de hectáreas, cuatro veces más grande que la del sexenio anterior (Burnes, 2006: 61). Para finales del siglo xx, se habían desincorporado prácticamente todas las reservas mineras; los recursos mineros más importantes estaban en las manos de un puñado de grandes consorcios mexicanos, estratégicamente asociados con el capital extranjero, con un alto grado de integración vertical, diversificación y transnacionalización.

### **3. La consolidación de las políticas neoliberales**

El siglo **xxi** empezó con un *boom*. La demanda por metales y minerales (y otros bienes primarios) repuntó, en gran medida por el rápido proceso de industrialización en China y, en menor medida, en India. Al mismo tiempo, no se debe perder de vista que la bonanza minera obedece a la predominancia de flujos especulativos y las condiciones oligopólicas

que caracterizan el sector. La crisis financiera y económica que se desató en el centro del sistema mundial durante la segunda mitad de la primera década del nuevo siglo trajo consigo un alza en los precios de los metales preciosos, conforme los inversores buscaban un refugio para su capital especulativo.

Bajo estas condiciones mundiales, el PAN tomó control del Gobierno federal de México, primero en el año 2000 bajo el liderazgo de Vicente Fox y otra vez en 2006, cuando Felipe Calderón llegó a la presidencia, como resultado de elecciones manchadas por fraude, con el apoyo de los gremios empresariales más poderosos del país. Vicente Fox —quien era el presidente de Coca-Cola en su división de América Latina antes de entrar en la arena de la política electoral— dijo en un momento cándido que el PAN era un partido “de empresarios, por empresarios y para empresarios”. Esto se tradujo en un apoyo prácticamente incondicional para los intereses del capital (trans)nacional en el sector minero, aún más durante el sexenio de Calderón (2006-2012), cuando el Gobierno dio seguimiento a un ataque político directo al sindicalismo minero, como se verá en la siguiente sección.

Las dos administraciones panistas no realizaron grandes cambios a las leyes e instituciones mineras; más bien, consolidaron las políticas neoliberales ortodoxas heredadas del PRI. La Ley Minera fue levemente modificada en dos ocasiones a finales del sexenio de Fox. La primera vez fue en abril de 2005, para simplificar aún más el otorgamiento de las concesiones, al amalgamar las concesiones de explotación y las de exploración en un solo expediente; y también para hacer ajustes institucionales, por ejemplo: la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial se convirtió en la Secretaría de Economía; y el Consejo de Recursos Minerales fue remplazado por el Servicio Geológico Mexicano, dando lugar a la configuración institucional actual. La segunda vez que se modificó la Ley Minera fue en julio de 2006, con el objeto de permitir el aprovechamiento de los gases que emanan de las minas de carbón como fuente de energía, con miras en la explosión que causó la muerte de 65 mineros en la mina de Pasta de Conchos, el 19 de febrero del mismo año.

Más allá de estos leves ajustes a las políticas mineras formales, los dos Gobiernos panistas se destacaron por su afán de otorgar concesiones: entre 2000 y 2010, se otorgaron 26 559 concesiones mineras, abarcando una superficie total de 56 millones de hectáreas, equivalente al 28,6 % del territorio nacional (López Bárcenas y Galicia, 2011: 29). Es importante mencionar que por lo general estas concesiones se otorgan

sin el conocimiento de las poblaciones locales, lo que constituye una violación del derecho de las comunidades indígenas al “consentimiento libre, previo e informado”, consagrado en el Convenio 169 de la Organización Internacional de Trabajo (OIT), que fue ratificado por México el 5 de septiembre de 1990.

Los dos sexenios panistas se caracterizan también por el desorden administrativo que reinaba en el sector minero, tal como fue observado y documentado por la Auditoría Superior de la Federación (ASF) en su Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2010 (ASF, 2012). Entre otros puntos, la ASF señaló una serie de irregularidades en la lista de 20 958 concesiones mineras activas de la Dirección General de Minas, por ejemplo, duplicaciones, errores en los nombres de las empresas mineras, errores en las superficies, cuotas sin pagar, y lo más grave, casi la mitad de las concesiones que aparecen en dicha lista corresponden a empresas mineras que ni siquiera están registradas ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Además, en 2010 se entregaron por parte de las empresas mineras únicamente el 31,9 % de los reportes anuales obligatorios y la Dirección General de Minas no sancionó a aquellas que no los entregaron al aplicar las multas estipuladas por ley.

Desde otro ángulo, la ASF observó que el costo de una concesión minera en México es “simbólico” y ni siquiera cubre los costos administrativos relevantes. De acuerdo con el informe, entre 2005 y 2010, el Gobierno federal recaudó 6,54 mil millones de pesos de empresas mineras (equivalente a aproximadamente 500 millones de dólares), un monto que representa solo 1,2 % del valor de la producción minera en ese mismo período: 552,4 mil millones de pesos (42,5 mil millones de dólares).

En cuanto a las políticas ambientales, si bien han sido fortalecidas en México desde los años ochenta del siglo pasado mediante con la especificación de normas y con la construcción de una entramada de agencias gubernamentales cada vez más compleja en los tres niveles de Gobierno (federal, estatal y municipal), lo cierto es que en la práctica las consideraciones ambientales siguen subordinadas a los intereses del gran capital. Esto se ilustra por el notorio caso de la mina San Xavier, en el estado de San Luis Potosí. Con el apoyo de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat), la compañía canadiense New Gold ha podido continuar con su explotación de esta mina de oro y plata a tajo abierto, ubicada en un área natural protegida, a pesar del fallo de la justicia federal —específicamente, el Noveno Tribunal Colegiado en Materia



Administrativa— que en junio de 2004 ordenó la anulación de la autorización otorgada por la Semarnat (Silva, 2010).

Otro ejemplo para ilustrar la colusión que existe entre las autoridades ambientales y el capital minero es el caso de la mina Peñasquito, en el municipio de Mazapil, estado de Zacatecas. En esta región árida, Goldcorp explota a tajo abierto la mina de oro más grande del país, consumiendo alrededor de 35 millones de metros cúbicos anuales de agua, además de usar cianuro en el proceso de beneficio. Según un estudio publicado por la Comisión Nacional de Agua (Conagua) en 2007, la recarga anual del acuífero explotado por Goldcorp —“Cedros” se llama— es de solo 10,1 millones de m<sup>3</sup>/año, y por decreto federal la misma Comisión no puede concesionar volúmenes mayores. Sin embargo, como relatan Garibay y sus colaboradores (2014), para ayudar a Goldcorp a rodear esta ley, la Conagua simplemente publicó un nuevo decreto en agosto de 2009 que anuncia que la recarga anual había subido a 54,4 millones de m<sup>3</sup>/año.

Un ejemplo más: el derrame de jales<sup>1</sup> que ocurrió el 6 de agosto de 2014 en la mina Buenavista Cobre, en Cananea, Sonora, lo que resultó en la contaminación del río Sonoro por 40 mil metros cúbicos de líquido saturado de metales pesados. El accidente ocurrió en una presa de jales todavía baja construcción, sin piletas de contención u otras medidas de contingencia especificadas en la Norma Oficial Mexicana que establece los requisitos de protección ambiental para los sistemas de lixiviación de cobre (NOM-159-Semarnat-2011). Aunque el titular de la Semarnat, Juan José Guerra Abud, lo consideró “el peor desastre ambiental de la industria minera en México”, no se aplicó la ley para suspender todas las actividades de la mina y revocar la concesión sobre ella que tiene la compañía Grupo México.<sup>2</sup> En lugar de eso, se aplicó una sanción “ejemplar” en los siguientes términos: Grupo México tenía que crear una reserva de 300 millones de pesos para asegurar la reparación de los daños tras el

---

1 Jales o relaves son los sólidos sueltos o líquidos de desecho que se producen en los procesos de concentración de minerales y que contienen cantidades de compuestos químicos que pueden ser tóxicos. Los relaves se almacenan en estructuras tipo represas en las cuales se decantan los sólidos y se puede recuperar parte del agua en la que está suspendida el mineral (Nota del editor).

2 El artículo 172 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente establece que “cuando la gravedad de la infracción lo amerite, la autoridad solicitará a quien los hubiere otorgado la suspensión, revocación o cancelación de la concesión, permiso, licencia y en general de toda autorización otorgada para la realización de actividades comerciales, industriales o de servicios, o para el aprovechamiento de recursos naturales que haya dado lugar a la infracción”.

derrame, además de pagar multas definidas por la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa) de hasta 40 millones de pesos. En total, estas cifras equivalen al 5 % de la utilidad neta de la compañía en el segundo trimestre de 2014.

Más allá de esta evidencia anecdótica, el hecho de que a pesar de las violaciones legales se permite tanto el desarrollo de las minas a cielo abierto como el manejo de grandes cantidades de sustancias altamente tóxicas en los procesos de beneficio es la manifestación más patente de que las consideraciones medioambientales se relegan a un segundo plano cuando chocan con los intereses de grupos empresariales poderosos. En efecto, la disyuntiva entre la importancia atribuida al medioambiente en el discurso oficial y la laxitud de la regulación en la práctica se refleja en el presupuesto asignado a la Semarnat, equivalente a solo el 1,91 % del gasto programable en 2012 y aproximadamente 0,36 % del PIB en el mismo año.<sup>3</sup> Asimismo, con base en los datos publicados por la Secretaría de Economía (2012: 22), se puede calcular que las compañías mineras con actividades en México entre 2005 y 2010 solo canalizaron en promedio el 2 % de sus inversiones hacia la protección del medioambiente.

En última instancia, el Gobierno apuesta por la autorregulación de las empresas mineras bajo esquemas de certificación voluntaria, tales como el Certificado de Industria Limpia otorgado por Profepa o la certificación de la International Organization for Standardization, denominado ISO 14000, que establece estándares internacionales para la generación de documentos de gestión ambiental. Cabe recordar que estos esquemas forman parte de campañas en torno a la responsabilidad social empresarial, promovidas a escala internacional por las compañías mineras más grandes del mundo, bajo la Iniciativa Global para la Minería, entre otras.

Con todo, el sector minero de México ha crecido de manera espectacular desde el inicio del nuevo milenio. El valor real de la producción minero-metalúrgica anual se cuadruplicó entre 2000 y 2011,<sup>4</sup> alcanzando su máximo nivel en 2012 con 23 mil 12 millones de dólares en 2012, para posteriormente disminuir a 15 mil 729 millones de dólares en 2013, debido a la caída en los precios internacionales de metales y también porque los nuevos impuestos para la minería incorporados a la Ley Federal de Derechos “inhibieron varios proyectos de exploración” (Camimex,

---

3 Ver lo reportado por la Semarnat en 2012. Recuperado de [goo.gl/B110hc](http://goo.gl/B110hc)

4 Cálculo propio, basado en datos obtenidos de la Secretaría de Economía (2005: 11; 2012: 14).

2014: 10-11). En 2013, la minería era el quinto sector de la economía mexicana en generar divisas extranjeras, después de la automotriz, la electrónica, el petróleo y las remesas (*ibid.*: 9).

Además, como ya se mencionó, México se ha convertido en el primer destino para la inversión en exploración minera en América Latina y el cuarto en el mundo. Tomando en cuenta no solo la inversión en exploración, sino la totalidad de las inversiones extranjeras en las actividades minero-metalúrgicas del país, México atrajo en promedio 568,7 millones de dólares anuales entre 2005 y 2011.<sup>5</sup> Por otra parte, aunque la inversión extranjera directa en el sector minero ha crecido de manera espectacular desde los años noventa, esta sigue siendo eclipsada por las inversiones de compañías mexicanas. Entre 2005 y 2011, las inversiones hechas por las empresas de base nacional fueron cinco veces mayores que aquellas extranjeras.

En efecto, hay un puñado de consorcios gigantescos de base nacional que sigue ejerciendo un control oligopólico sobre la producción minera en México. En la producción de metales no ferrosos, dos compañías se destacan: Grupo México e Industrias Peñoles. El primero produjo más de dos terceras partes del cobre en México en 2012, una quinta parte del plomo, una sexta parte del zinc y varios otros metales en menores proporciones. Por su parte, Industriales Peñoles —directamente o por medio de su subsidiaria Minera Fresnillo, en asociación con la minera estadounidense Newmont— produjo en el mismo año aproximadamente una tercera parte de la producción nacional de plata, zinc y plomo, y una quinta parte del oro.<sup>6</sup> La Minera Frisco también produce grandes cantidades de estos metales, pero se encuentra en un distante tercer lugar. Vale la pena recalcar que estas tres firmas están verticalmente integradas en tanto controlan plantas de beneficio, ferrocarriles y vías de comercialización; y tienen una orientación transnacional, con inversiones en varios países de América Latina y alianzas estratégicas con otras corporaciones multinacionales.<sup>7</sup>

El sector siderúrgico también exhibe características monopólicas. El Grupo Acerero del Norte —propiedad de los mexicanos Xavier Autrey

---

5 Cálculos propios con base en datos de Cámara de Minería de México (2012) y Secretaría de Economía (2005; 2012).

6 Cálculos propios basados en datos publicados en Cámara de Minería de México (2013).

7 Sobre la consolidación, expansión e internacionalización de algunas empresas mexicanas ver el reporte de la Cepal (2009) sobre la inversión extranjera directa y las Translatinas de la siderúrgica. (Nota del editor).

Maza y Alonso Ancira Elizondo— controla más del 90 % de la producción nacional de carbón, tres cuartas partes del coque y el 30 % de la producción nacional de hierro.<sup>8</sup> El resto de la producción de hierro en México se produce por Ternium y ArcelorMittal, de capital argentino-italiano e indio, respectivamente.

El capital minero canadiense va tras de los metales preciosos. Las compañías mineras canadienses produjeron casi dos terceras partes del oro y casi la mitad de la plata extraídos del subsuelo mexicano en 2012. La minera Goldcorp es por mucho la empresa canadiense más poderosa en México. Por sí misma controla una cuarta parte de la producción nacional de oro, al producir 833 mil onzas en 2012, y una séptima parte de la plata, con la producción de 23,7 millones de onzas en el mismo año.<sup>9</sup>

Durante los primeros cinco años de la presidencia de Felipe Calderón, el número de concesiones otorgadas a compañías mineras extranjeras se duplicó con creces, de 390 en 2006 a 803 en 2011. Más de tres cuartas partes de estas concesiones se otorgaron a empresas canadienses. De hecho, de las 288 empresas mineras extranjeras registradas en el país, 208 son canadienses. Vale la pena recalcar que el 62 % de los proyectos manejados por el capital extranjero está asociado con metales preciosos, particularmente el oro y la plata (Secretaría de Economía, 2012: 21), con aplicaciones industriales limitadas. Es importante señalar también que cuatro de cada cinco concesiones otorgadas a empresas extranjeras aún están en fase de exploración (Secretaría de Economía, 2012: 20), lo que sugiere que la mayor parte de los pasivos ambientales y sociales están por venir.

#### **4. Los impactos ambientales y sociales de la megaminería**

Las vetas de minerales que fueron explotadas durante el período colonial y después, por medio de minas subterráneas relativamente pequeñas, ya han sido agotadas. Hoy en día, los minerales y metales se extraen de yacimientos de cada vez más baja ley (Mudd, 2007); en otras palabras, el capital minero tiene que extraer pequeñas cantidades de minerales dispersos por amplias formaciones rocosas, lo que implica la necesidad de desarrollar minas gigantescas, generalmente y cada vez más a cielo

---

8 Cálculos propios basados en datos publicados en Cámara de Minería de México (2013).

9 *Ibid.*

abierto. De esta manera, la escala y el ritmo de las explotaciones mineras han crecido de manera dramática durante el período neoliberal.<sup>10</sup>

La primera gran mina a cielo abierto en México se creó en 1944 en Cananea para extraer cobre. Para finales del siglo xx, hubo 1846 grandes minas a cielo abierto en el país (Jiménez *et al.*, 2006: 12). Centenares más han sido desarrolladas desde entonces. Las bocas de las grandes minas a cielo abierto en México típicamente tienen una extensión de mil hasta más de ocho mil hectáreas (Garibay *et al.*, 2014: 114), y frecuentemente con más de medio kilómetro de profundidad. Los tajos abiertos destruyen por completo la tierra, vegetación y vida silvestre, no solo en la boca de la mina, sino en los “terreros”, donde se amontonan centenares de millones de toneladas anuales de desechos sólidos.<sup>11</sup> Las pequeñas cantidades de metales pesados, frecuentemente encontrados en las rocas fragmentadas y molidas, aumentan sustancialmente el riesgo de contaminar los recursos hídricos mediante un proceso drenaje ácido de las rocas (Studnicki, 2009).

Además, los procesos de beneficio utilizados por el capital minero consumen grandes cantidades de agua, medidas en los decenas de millones de metros cúbicos por año, a tal grado que frecuentemente privan a los agricultores locales del líquido vital que ellos requieren para el riego. Esto es el caso en el municipio de Mazapil, en el estado de Zacatecas, donde la empresa Canadiense Goldcorp está desarrollando la mina de oro más grande del país, Peñasquito, que consume alrededor de 35 millones de metros cúbicos de agua anuales en una zona semidesértica (Garibay *et al.*, 2014: 126).

La megaminería también contamina los sistemas hídricos al emplear en los procesos de beneficio sustancias altamente tóxicas, incluso el cianuro en el caso de oro y plata. Las presas de jales emiten metales pesados y otras sustancias tóxicas al medioambiente, ya sea de manera paulatina por medio del viento, la lluvia y la gravedad, o de repente por medio de los accidentes, que son frecuentes. Entre 2013 y 2015, se

---

10 Entre 2000 y 2010, se extrajo casi el doble de la cantidad de oro y la mitad de la plata de la que se extrajo del país durante todo el período de trescientos años de la conquista y la época colonial (Fernández-Vega, 2011).

11 Por ejemplo, la mina de hierro del Consorcio Minero Benito Juárez-Peña Colorada, en la Sierra de Manantlán, en la frontera entre los estados de Colima y Jalisco, produce aproximadamente 300 millones de toneladas anuales de desechos sólidos (Tetreault, 2013a: 62); y la mina de oro de Peñasquito, en el estado de Zacatecas, produce casi 200 millones de toneladas de desechos sólidos anuales (Garibay *et al.*, 2014: 116).

registraron en la prensa nacional 11 derrames en el sector minero mexicano (véase la tabla 1).

La gente más afectada por la megaminería tóxica son los campesinos e indígenas cuyos territorios contienen yacimientos de minerales valiosos o que están ubicados cerca de ellos. Gracias a la reforma agraria que se llevó a cabo a partir de la Revolución mexicana, más de la mitad del territorio nacional todavía pertenece a 31 518 ejidos y comunidades indígenas. Los beneficiarios de esta reforma, así como los pequeños propietarios privados, son los sectores de la población más expuestos a la desposesión de tierras, recursos naturales, paisajes culturales y sitios sagrados. La megaminería tóxica pone en peligro la salud de estos sectores de la población, destruye los medios de vida de los agricultores y atenta contra la diversidad biocultural (Hersch Martínez, 2015). Sobre este último punto, cabe señalar que existe alto grado de traslape entre los territorios indígenas y las regiones de alta diversidad biológica en México; pues, los territorios indígenas —que solo representan (con base en un cálculo conservador) el 14,3 % de la superficie nacional— contienen el 71 % de las selvas medianas caducifolias, 64 % de las selvas altas perennifolias, 60 % de las selvas medianas subcaducifolias y la mitad de los bosques mesófilos (Boege, 2008: 15).

En cuanto a los impactos sociales de la megaminería en México, estos han sido bien resumidos por el antropólogo Claudio Garibay y sus colaboradores, quienes presentan un modelo explicativo basado en el concepto de reciprocidad negativa, definida como “la intención de tomar algo impunemente sin dar nada a cambio” (Garibay y Balzaretto, 2009: 92). Con base en sus investigaciones de campo sobre las minas Peñasquito en Zacatecas y Los Filos-Nukay en Guerrero, ambas minas de oro a cielo abierto que pertenecen a la compañía canadiense Goldcorp, Garibay y sus colaboradores revelan cómo dicha compañía abusa de las relaciones de poder asimétricas en sus negociaciones con los ejidos y las comunidades indígenas afectadas, recurriendo al engaño, la cooptación, la coerción y el fraude para obtener los contratos de renta de tierra requeridos para llevar a cabo sus proyectos de explotación. Por un lado, la compañía genera la ilusión de prosperidad y “desarrollo”; ofrece regalos, empleos y proyectos sociales; y, por el otro, soborna las autoridades locales, amenaza a los inconformes y esconde la verdadera magnitud de los impactos ambientales (Garibay, 2010; Garibay y Balzaretto, 2009; Garibay *et al.*, 2014).

Donde la resistencia emerge, la policía, los militares y los paramilitares casi invariablemente presentan sus servicios para intimidar y reprimir a los participantes. Múltiples líderes de los movimientos antimineros en México han sido amenazados, golpeados, encarcelados, secuestrados e incluso asesinados durante los últimos años. Los asesinados incluyen a Mariano Abarca Roblero, líder del Frente Cívico de Chicomuselo en Chiapas; Bernardo Vásquez Sánchez, líder de la Coordinadora en Defensa de los Recursos Naturales y Nuestra Madre Tierra del Valle de Ocotlán, Oaxaca; Ismael Solorio Urrutia, líder del Barzón en Chihuahua; y Nazario Aldama Villa y Aristeo Flores Rolón, miembros del Consejo de Mayores en la Sierra de Manantlán, Jalisco.

En cuanto a la responsabilidad social empresarial (RSE), existe evidencia anecdótica que sugiere que es principalmente una estrategia discursiva para facilitar la captura política de las comunidades afectadas y para legitimar las acciones de las compañías mineras frente a sus accionistas. Esta estrategia se respalda por presupuestos relativamente pequeños; inversiones en el ámbito local que son eficaces en términos de costos y beneficios, combinadas con una campaña mediática para presumir los proyectos de RSE y la generación de trabajos. En la realidad, sin embargo, los grandes proyectos de minería generan relativamente pocos trabajos para los pobladores locales, quienes por lo general carecen de la capacitación necesaria para hacer los trabajos técnicos, que son mejor pagados. Por lo general, las empresas mineras contratan a la gente local para trabajar como peones durante la fase de construcción; son contados los que obtienen trabajos permanentes y con frecuencia son los que habían apoyada a la compañía minera durante las negociaciones en turno a la firma de un contrato de “ocupación temporal” de tierras.

Algunos datos de la mina Peñasquito sirven para ilustrar. Como relata Garibay *et al.* (2014), cuando Goldcorp llegó al valle de Mazapil en el estado de Zacatecas, prometió trabajos abundantes para la población local. Sin embargo, durante la fase de construcción, o sea el apogeo de la creación de empleos, cuando dicha minera canadiense presumía haber creado ocho mil empleos, solo cerca de 70 jóvenes locales estaban trabajando en el proyecto, en su mayoría como peones, recibiendo un pago de cinco mil pesos mensuales en promedio (417 dólares). Al mismo tiempo, el proyecto destruyó los medios de vida en agricultura para dos mil personas en el valle de Mazapil (*ibid.*). Los afectados han protestado, diciendo que fueron engañados, y con razón: con todo, los pagos de renta, los costos de reubicación, los regalos, los proyectos de RSE y otras transferencias a los afectados solo sumaron al 0,012 % de las

ganancias netas proyectadas para la mina durante sus 22 años de esperanza de vida. En 2009, después de llevar a cabo acciones directas, incluso el bloqueo de las entradas a la mina, los ejidatarios de Cedros y El Vergel lograron subir esta cifra al 0,108 % (*ibid.*: 137).

Como estas cifras indican, bajo las condiciones que prevalecen en México en la actualidad, la megaminería crea pocos trabajos en el ámbito local, y las poblaciones afectadas reciben una porción minúscula de las ganancias extraordinarias de la industria minera.

No obstante, a escala nacional, la creación de trabajos se destaca en el centro de los discursos que pretenden defender los intereses del gran capital minero. La Cámara Minera de México (Camimex, 2014: 10) presume que el sector minero-metalúrgico generó 333 mil empleos en México en 2013 y que estos empleos pagan en promedio el 40 % más que el promedio nacional. Cuando se desagregan los datos, sin embargo, se puede observar que solo una tercera parte están en las actividades de extracción y beneficio de minerales; las otras dos terceras partes se derivan de “la fabricación de productos de minerales no metálicos” y de “las industrias metálicas básicas” (SE, 2012: 25). Aún si incluimos estas últimas dos categorías, la totalidad de los trabajos en el sector minero-metalúrgico solo representa el 2,0 % de los empleos formales a escala nacional y el 0,62 % de la población económicamente activa en México.

A fin de cuentas, el sector minero genera relativamente pocos trabajos, debido a los altos niveles de mecanización y automatización. En términos marxistas se refleja la tendencia al aumento de la composición orgánica del capital, de tal manera que la minera genera cada vez menos trabajos en relación con el valor de su producción. Esto explica por qué en 1978, antes de la aplicación de los programas de “modernización” que acompañaron el proceso de privatización, el sector minero-metalúrgico mexicano empleó 60 000 personas más que en la actualidad.<sup>12</sup>

Históricamente los salarios en el sector minero han estado por encima del promedio nacional, debido a la peligrosidad y lo desagradable del trabajo en las minas (Sariego Rodríguez *et al.*, 1988). En efecto, se registraron 439 fatalidades por accidentes en las minas mexicanas entre 2006 y principios de 2014.<sup>13</sup> En 2012 el salario promedio diario en las actividades mineras y metalúrgicas fue 356,5 pesos (SE, 2013),

---

12 Zazueta y Geluda (1981: 93) reporta que en 1978 las ramas de minera y metalúrgica-side-rúrgica emplearon un total de 393 374 personas.

13 Información obtenida mediante el sistema Infomex del gobierno federal (<https://www.infomex.org.mx/>).



equivalente a 27 dólares estadounidenses, lo que en términos reales es 19 % inferior que en 1978.<sup>14</sup> Desde otro ángulo, si bien el actual salario promedio de los mineros mexicanos es 40 % más que el promedio nacional, solo equivale a menos del 10 % del salario promedio de los mineros en Canadá.<sup>15</sup>

Con todo, durante el período neoliberal las extraordinarias ganancias en el sector minero mexicano han quedado en las manos de los principales accionistas de grandes compañías nacionales y extranjeras; se ha reducido el número de trabajos en el sector minero y se ha aumentado el grado de explotación laboral; las contribuciones al erario público han sido mínimas y los costos —en la forma de degradación ambiental masiva— han caído de manera desproporcional sobre las comunidades campesinas e indígenas.

---

14 Con sustento en los datos encontrados en Zazueta y Geluda (1981: 93), se calcula que en 1978 el salario promedio anual en el mismo sector era 55 715 pesos nominales. En términos reales, usando las tasas de inflación proveídas por el Banco de México (<http://www.banxico.org.mx>), esta cifra es equivalente a 423,3 pesos diarios en 2012.

15 La Asociación Minera de Canadá calcula que el salario semanal promedio de los mineros canadienses en 2011 fue de 1436 dólares (Mining Association of Canada, 2012: 6).

Tabla 1  
Derrames mineros en México, 2013-2015

Fecha	Nombre de mina	Compañía (nacionalidad)	Municipio	Estado	Volumenes
20 enero 2013	El Herrero de San José de Bacís	Mina de Bacís (mexicana)	Santa María de Otéaz	Durango	300 mil metros cúbicos de jales
22 agosto 2013	Mulatas	Alamos Gold (canadiense)	Sahuariipa	Sonora	16 metros cúbicos de solución con cianuro
6 agosto 2014	Buenavista del Cobre	Grupo México (mexicana)	Cananea	Sonora	40 mil metros cúbicos de jales
10 agosto 2014	Proyecto Magistral	Grupo México (mexicana)	El Oro	Durango	2 mil metros cúbicos de solución con cianuro
17 oct. 2014	Dos señores	Cam Cab (mexicana)	Concordia	Sinaloa	10 800 toneladas de jales
21 dic. 2014	Paradox Xingye	Paradox Xingye (china)	Choix	Sinaloa	700 metros cúbicos de jales
17 marzo 2015	Minera María	Grupo Frisco (mexicana)	Cananea	Sonora	180 metros cúbicos de jales
9 mayo 2015	La Herradura	Penmont (estadounidense-mexicana)	Caborca	Sonora	70 metros cúbicos de solución con cianuro
15 junio 2015	El Rosario	Great Panther Silver (canadiense)	Guanajuato	Guanajuato	4,5 metros cúbicos de jales
6 dic. 2015	Saucito	Fresnillo PLC (mexicana)	Fresnillo	Zacatecas	600 toneladas de jales
7 dic. 2015	Columbia de México	NWM (canadiense)	Magdalena de Kino	Sonora	Entre 8 y 12 metros cúbicos de solución con cianuro

Fuente: Elaboración propia con base en una revisión sistemática de notas de prensa.

## **5. Un marco teórico para abordar los conflictos en torno a la minería**

Bajo estas condiciones, la expansión y aceleración de las actividades mineras han enfrentado resistencia en México, no solo por parte de las comunidades afectadas, sino también de los mineros sindicalizados. En esta sección, se presenta un modelo explicativo marxista para orientar el análisis de los movimientos de resistencia.

Siguiendo a Karl Marx, Rosa Luxemburg, David Harvey y otros, podemos argumentar que los conflictos sociales, ambientales y culturales en torno a la minería dimanan de dos procesos de acumulación de capital que están orgánica y dialécticamente entrelazados: la reproducción ampliada, basada en la explotación de la fuerza de trabajo y realizada, por lo menos formalmente, bajo condiciones de “paz, propiedad e igualdad”; y la acumulación por desposesión, en donde “aparecen sin disimulo [...] la violencia, el engaño, la opresión y la rapiña” (Luxemburg citada en Harvey, 2003: 137).

De acuerdo con Luxemburg (2003), las dinámicas de despojo que Marx observó en el nacimiento del sistema capitalista en Inglaterra pueden constatarse a lo largo de la historia del capitalismo. En esta explicación, el imperialismo es una estrategia política orientada a resolver el dilema de realización, que tiene sus raíces en la falta de demanda efectiva dentro del sistema capitalista. Así, se impulsa la expansión del capitalismo a las regiones no industrializadas de los imperios coloniales, donde se alimenta de los recursos naturales y las poblaciones humanas que se encuentran fuera de la lógica estricta del mercado.

Partiendo de este modelo, David Harvey ha popularizado el concepto de “acumulación por desposesión” para explicar las dinámicas de la expansión económica y la ola de privatizaciones durante el periodo neoliberal. Según Harvey, no es la falta de demanda efectiva dentro del sistema capitalista lo que obliga el capitalismo a alimentarse de las poblaciones y los bienes comunes en su exterior, sino la tendencia hacia la sobreproducción; es decir, una situación en donde se acumula capital a tal grado que una parte importante queda sin ser aprovechada y sin ninguna aplicación redituable a la vista. En esta formulación, el despojo es una salida de las crisis económicas provocadas por la sobreproducción, como la que se manifestó a principios de los años setenta a escala mundial, ya que representa una oportunidad para invertir el capital en la obtención de bienes comunes y públicos.

Harvey ofrece una definición amplia de la “acumulación por desposesión” que incluye “la mercantilización y privatización de la tierra y la expulsión forzosa de las poblaciones campesinas; la conversión de diversas formas de derechos de propiedad —común, colectiva, estatal— en derechos de propiedad exclusivos; la supresión del derecho a los bienes comunes; la transformación de la fuerza de trabajo en mercancía y la supresión de formas de producción y consumo alternativas; los procesos coloniales, neo-coloniales e imperiales de apropiación de activos, incluyendo los recursos naturales” (Harvey, 2003: 145).

Si bien esta definición tiene el mérito de incluir diversas formas de desposesión, desde la privatización de los esquemas públicos de pensión hasta la adquisición imperialista de activos extranjeros durante los períodos de crisis, lo cierto es que se desvía del concepto desarrollado por Marx —la llamada acumulación “originaria” o “primitiva”— al incluir tipos de desposesión que no impulsan directamente un proceso de proletarianización, como hicieron los cercamientos en Inglaterra entre finales del siglo xv y finales del siglo xviii. En esta tónica, Brenner (2006: 100) ha argumentado que es “rotundamente contraproducente atribuir a la acumulación por desposesión [...] una selección variopinta de procesos” que incluye la transferencia de activos de una sección del capital a otra, crecientes niveles de explotación de la clase trabajadora y la proyección del poder del Estado para respaldar los intereses del capital basada en su territorio.

De acuerdo con esta crítica, el marco teórico de este capítulo recupera el concepto de acumulación por desposesión con algunas especificaciones. Primero, hay que considerar que un aumento en la explotación de la clase trabajadora dimana de la lucha de clases dentro de la esfera de reproducción ampliada, y si bien esta se encuentra entrelazada de manera “orgánica” y “dialéctica” con la esfera de acumulación por desposesión, lo cierto es que puede ser distinguida para propósitos analíticos. Segundo, según la amplia definición de Harvey, la acumulación por desposesión abarca dos procesos en el sector minero mexicano durante el período neoliberal: 1) la transferencia de las reservas nacionales de minerales y de las compañías mineras paraestatales a los miembros élites de la burguesía mexicana; y 2) la privatización (de facto) de territorios, tierras y recursos naturales bajo alguna forma de propiedad colectiva. En el análisis de los conflictos ecoterritoriales, el segundo proceso cobra importancia. Sobre esta arista, Sacher (2015) distingue entre las siguientes formas de desposesión: a) el acaparamiento masivo de tierras, territorios y recursos naturales, hecho posible por la modificación

de marcos legales neoliberales; b) la destrucción del medioambiente; y c) la desposesión identitaria y simbólica. Puede ser que la última forma sea más prominente en los conflictos que involucren a grupos indígenas, pero no está limitada a ellos.

Los conflictos mineros están mediados por el Estado por intermedio de diversas agencias gubernamentales, dentro de un marco constitucional y legal que ha sido moldeado alrededor de los principios de comercio libre, desregulación y el “desarrollo guiado por el mercado”. En esta configuración institucional, las bases del crecimiento y la estabilidad macroeconómica residen en la habilidad del Estado de atraer inversiones privadas, lo que se traduce en una alianza de intereses entre el Gobierno federal y el capital minero en tanto comparten el objetivo de acceder a los recursos naturales requeridos para producir metales y minerales. Desde luego, esto no quiere decir que no haya pugnas entre el Estado y el capital minero en torno a cuestiones regulatorias, exigencias burocráticas y tasas impositivas; estas tensiones pueden existir sin cuestionar el modelo neoliberal. Por otra parte, las compañías extranjeras, particularmente las canadienses, reciben diversas formas de apoyo político y financiero de sus gobiernos nacionales,<sup>16</sup> lo que puede ser visto como una forma de imperialismo (Gordon, 2010; Denault y Sacher, 2012).

Así, con el apoyo del Estado mexicano y —en el caso del capital extranjero— de su respectivo Gobierno nacional, las compañías mineras pueden emplear las tácticas de reciprocidad negativa en un esfuerzo por despojar a los campesinos y grupos indígenas de sus territorios y recursos naturales. Las comunidades están divididas y los grupos afectados frecuentemente no pueden organizar resistencia. Donde la resistencia sí emerge, puede tomar una de dos formas: reformista o radical, dependiendo de si la corriente dominante está dispuesta o no a aceptar la megaminería tóxica a cambio de mayores recompensas monetarias y materiales.

Por su parte, las luchas de los mineros sindicalizados por obtener incrementos salariales, mayor seguridad en el sitio de trabajo y mejores condiciones de trabajo en general, son esencialmente reformistas. Como se verá, en el período neoliberal los mineros mexicanos luchan por

---

16 El Gobierno canadiense ayuda a las compañías mineras canadienses a ganar acceso a los recursos minerales y la fuerza de trabajo barata en América Latina con las siguientes acciones: impulsar reformas neoliberales, intervenir en la reformulación de la legislación minera, sub-regular la Bolsa de Valores de Toronto, brindar beneficios impositivos, subsidios directos y apoyo diplomático a las compañías mineras canadienses operando en el extranjero, y rehusar a regularlas fuera del país (Tetreault, 2013b).

defender cierta medida de autonomía sindical y por recuperar el estándar de vida que sus antecesores habían disfrutado durante la última fase del período de la ISI, durante los años setenta del siglo pasado, cuando las políticas sociales de bienestar universal llegaron a su apogeo. La nacionalización del sector minero y la formación de cooperativas no están en la agenda.

En cuanto a los movimientos de resistencia ecoterritoriales, liderados por los campesinos e indígenas que enfrentan el despojo, existen corrientes reformistas y también radicales. La primera puede ser vista como parte de un movimiento más amplio de justicia ambiental, enfocado en cuestiones distributivas, es decir, mayor indemnización económica para las poblaciones afectadas y la mitigación de algunas formas de destrucción ambiental, así como demandas por mayor participación en la toma de decisiones y por el reconocimiento de diferencias culturales (Schlossberg, 2007).

En contraste, los movimientos radicales rechazan contundentemente los megaproyectos de minería tóxica, apostando por caminos alternativos al desarrollo local que pretenden ser más armoniosos con la naturaleza. Los movimientos radicales pueden ser considerados anticapitalistas en tanto luchan por guardar los territorios, recursos naturales y sitios sagrados de los campesinos e indígenas fuera de la lógica estricta del mercado; y pueden ser considerados antimperialistas en tanto desafían los intereses del capital extranjero respaldados por las políticas de los países en el centro de la economía mundial.

## **6. El movimiento obrero en el sector minero<sup>17</sup>**

La lucha obrera tiene antecedentes en el siglo XIX. En particular, la huelga de Cananea en 1906 se considera uno de los antecedentes más importantes de la Revolución mexicana. A pesar de su importancia simbólica, no fue un hecho aislado. Durante la primera década del siglo XX hubo movilizaciones mineras en, por ejemplo, San Luis Potosí, Real de Catorce y Santa Rosalía. Como explica Guerra (1983) las zonas mineras del norte del país funcionaron como la cuña de la Revolución mexicana. Los mineros fueron influidos por las ideas anarcosindicalistas de los hermanos Flores Magón y, una vez que el conflicto armado estalló, engrosaron las filas de las tropas revolucionarias.

---

17 El análisis presentado en esta sección se basa en una revisión de fuentes secundarias, principalmente textos académicos y notas de prensa.

Después de la fase armada de la Revolución, el Estado intentó debilitar el anarcosindicalismo por dos vías: la ejecución de los líderes y la socavación de las bases por medio de la institucionalización de los derechos laborales (Sariego Rodríguez *et al.*, 1988). Sin embargo, fue hasta los años treinta que se empezaron a construir pactos políticos duraderos entre el Estado y los trabajadores. El primer hito fue la promulgación de la Ley Federal del Trabajo en 1931, que pretendía recuperar los derechos consagrados en el artículo 123 de la Constitución.

El segundo gran hito en el fortalecimiento del movimiento sindicalista minero y la eventual construcción de un sistema político corporativista fue la creación en abril de 1934 del Sindicato Nacional de Trabajadores Mineros, Metalúrgicos y Similares de la República Mexicana (SNTMMSRM).<sup>18</sup> Con el apoyo del gobierno de Lázaro Cárdenas, las secciones afiliadas al SNTMMSRM protagonizaron una ola de huelgas entre 1934 y 1936 que obligaron a las empresas mineras (extranjeras) a aumentar sustancialmente los salarios de los mineros y a conceder una serie de demandas, entre las más importantes: contratos colectivos que prohibieron la contratación de empleados no afiliados al sindicato, un sistema de “escalafón” controlado por el sindicato para regular la promoción y el asenso de trabajadores, mayores medidas de seguridad industrial, seguridad social, servicios de salud, la formación de cooperativas de consumo y la provisión de viviendas en zonas aisladas (Bernstein, 1964; Sariego Rodríguez *et al.*, 1988).

No cabe duda que estas conquistas mejoraron las condiciones de trabajo y el bienestar de los mineros y sus familias durante el sexenio de Cárdenas y más allá (*ibid.*). De esta forma, se estableció la base material de un acuerdo social que iba institucionalizándose alrededor del PRI durante el periodo de la ISI, como parte de un complejo entramado de confederaciones y sindicatos que pretendían representar los intereses de los trabajadores en todos los sectores de la economía. Durante las siguientes décadas, hasta el arribo del neoliberalismo, este sistema corporativo intentó conciliar los intereses de los trabajadores y los del capital en un proyecto desarrollista orientado a fomentar el proceso de industrialización y a sostener altas tasas de crecimiento económico, sobre la

---

18 Originalmente, fue denominado el Sindicato Industrial de Trabajadores Mineros, Metalúrgicos, Siderúrgicos y Similares de la República Mexicana (SITMMSSRM). También ha sido conocido como el Sindicato Nacional de Trabajadores Mineros, Metalúrgicos, Siderúrgicos y Similares de la República Mexicana (SNTMMSSRM).

base de un arreglo fordista que incluía la construcción de políticas sociales “universales” para los trabajadores del sector formal.

En 1960, un año antes de la promulgación de la Ley de Mexicanización de la Minería, Napoleón Gómez Sada llegó a ser secretario general del SNTMMSRM, un puesto que ocuparía durante los siguientes cuarenta años. En México, se llaman “charros” los líderes sindicales que mantienen un control férreo sobre sus bases durante un largo período, desarrollando relaciones clientelares que implican recompensas individuales y colectivas. No cabe duda que Napoleón Gómez Sada se acerca a este “tipo ideal”, en términos weberianos. Bajo su liderazgo, se ampliaron y se consolidaron las atribuciones del Comité Ejecutivo General, dando lugar a un proceso de centralización en la toma de decisiones en torno a los contratos colectivos, las huelgas, la aplicación de sanciones, la aprobación de directivos seccionales, etcétera.

Durante la tercera cuarta parte del siglo xx, el sistema corporativista cumplió su función de contener y disminuir la conflictividad en el sector minero. Las relaciones clientelares se articularon con las políticas sociales redistributivas asociadas al estado de bienestar para mantener el nivel de vida de los mineros y sus familias (Sariego Rodríguez *et al.* 1988).

Las grietas empezaron a aparecer durante la segunda mitad de los años setenta, anunciadas por una serie de huelgas, algunas sin el consentimiento del Comité Ejecutivo General del SNTMMSRM, en defensa de salarios y prestaciones sociales. Solo en la industria siderúrgica se registraron 18 importantes emplazamientos y huelgas entre 1975 y 1985 (Gaitán, 1986). Al mismo tiempo, emergieron luchas en los ámbitos local y nacional para democratizar el sindicato minero, lo que resultó en sanciones para las corrientes que retaron la autoridad del Comité Ejecutivo General.

No obstante esta resistencia, las condiciones de trabajo y vida de los mineros se deterioraron sensiblemente en el contexto de la crisis de la deuda (1982-1988), cuando el Gobierno federal impuso medidas de austeridad que incluían la reducción de salarios y recortes drásticos en el gasto social. Como se mencionó anteriormente, el cierre de las minas y las plantas de beneficio durante la crisis de la deuda se tradujo en la pérdida de docenas de miles de trabajos. Además, los programas de “modernización” implicaron la adopción de tecnologías ahorradoras de la mano de obra, al tiempo que emergió un nuevo grupo de trabajadores mineros con conocimientos técnicos para operar la maquinaria más sofisticada y monitorear los procesos automatizados.



Estas tendencias se profundizaron con la segunda ola de políticas neoliberales, aplicada durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994). Durante esta fase, se establecieron topes salariales y, con la cooperación de los centrales nacionales de los sindicatos, el Gobierno federal empezó a fomentar la desregulación de los contratos colectivos para aumentar las prerrogativas empresariales en todos los ámbitos de la relación obrera-patronal (Zapata, 2008). De esta manera, la política laboral del Estado mexicano se alineó con la lógica de ofrecer mano de obra barata y flexible al capital transnacional, en un esfuerzo por atraer la IED.

Hubo resistencia al proceso de privatización. Por ejemplo, en 1989 los trabajadores de la Compañía Minera de Cananea emplazaron una huelga para protestar la venta de la compañía al Grupo México. El Gobierno de Salinas respondió con dos medidas: declaró la quiebra de la empresa y en agosto del mismo año envió las fuerzas armadas del Estado para romper la huelga. De esta manera, a escala nacional, el personal ocupado en la minería se redujo de 242 mil personas en 1989 a 165 mil personas en 1993 (Secretaría de Energía Minas e Industria Paraestatal, 1993: 21). A pesar de los despidos masivos —no solo en la minería, sino en todas las ramas de la economía— se registró una disminución en la actividad huelguista durante los años noventa (Zapata, 2008: 125).

El año 2000 presagió un cambio en las relaciones corporativas entre los mineros sindicalizados y el Estado; en primer lugar, porque, después de 71 años de gobiernos priistas, el PAN ganó las elecciones federales con la candidatura presidencial de Vicente Fox; y segundo, porque, después de cuarenta años fungiendo como secretario general del SNTMM-SSRRM, Napoleón Gómez Sada se encontraba gravemente enfermo y fue reemplazado por su hijo, Napoleón Gómez Urrutia, como suplente, por medio de las elecciones de la 31.ª Convención General Ordinaria. El siguiente año, cuando el viejo líder sindical murió, su hijo asumió el cargo de secretario general, una sucesión cuestionada entre otras razones porque Napoleón Gómez junior nunca había trabajado en las minas; más bien se formó como doctor en economía en la Universidad de Oxford. A pesar de esta anomalía, el Gobierno de Fox reconoció su nombramiento como parte de una política más amplia de conservar el sistema corporativo heredado del PRI y moldearlo alrededor de los proyectos del PAN.

Durante los primeros años del nuevo milenio, en el contexto de un *boom* minero, Gómez Urrutia demostró ser un líder dinámico y ambicioso.

Aplicó sus conocimientos de posgrado para demostrar que las empresas mineras estaban realizando ganancias extraordinarias y alentó a los mineros a presionar por mejoras en sus contratos colectivos. Entre 2000 y 2005, se presentaron 39 huelgas en el sector minero-metalúrgico, diez de ellas declaradas ilegales y cuatro declaradas inexistentes (Zapata, 2009). Con esta militancia, los mineros de varias secciones del SNTMMSRM lograron aumentar sus salarios y prestaciones monetarias.

Aunque fueran limitadas, las exitosas negociaciones del SNTMM-SRM no concordaban con la política neoliberal de contención de salarios, lo cual molestó a los magnates mineros mexicanos, sobre todo Germán Larrea, dueño de Grupo México. Al mismo tiempo, Gómez Urrutia chocó con los altos funcionarios de la administración foxista —en particular, con Carlos Abascal, entonces titular de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS)—, por haber criticado y resistido su propuesta para reformar la Ley Federal del Trabajo en la dirección de mayor flexibilidad laboral.

Por tanto, Napoleón Gómez Urrutia se convirtió en el blanco de un ataque político coordinado entre el Gobierno panista de Fox y el gran capital minero nacional, lo que provocó una ruptura en las relaciones corporativas entre el Estado y la mano de obra sindicalizada. El 17 de febrero de 2006, el entonces Secretario de la STPS, Francisco Javier Salazar, anunció que desconocía la legalidad de Urrutia Gómez como secretario general del SNTMMSRM, otorgando de manera arbitraria este puesto a otro dirigente minero, Elías Morales. Esta maniobra detonó una bomba política que dos días después encontró un eco en la explosión literal que ocurrió en la mina de Pasta de Conchos, en la región carbonífera del estado de Coahuila, con un saldo de 65 muertos.

Gómez Urrutia calificó el accidente en Pasta de Conchos como “homicidio industrial”, echando la culpa tanto a la empresa de Germán Larrea, por su negligencia en cuestiones de seguridad, como a la STPS por su falta de supervisión. Poco tiempo después fue acusado de malversar una parte del fideicomiso de 55 millones de dólares, constituido entre el SNTMMSRM y el Grupo México mediante el proceso de privatización de las minas Mexicana de Cobre y Mexicana de Cananea. En marzo de 2006, Napoleón Gómez Urrutia huyó a Canadá, donde ha permanecido hasta la fecha, dirigiendo de modo virtual las secciones leales del SNTMMSRM, ya que ha sido reelecto como secretario general en tres ocasiones.

El intento del Gobierno federal de destituir a Gómez Urrutia puso en alerta a varios sindicatos y centrales nacionales, los cuales se unieron en 2006 para formar el Frente de Solidaridad en Defensa del Sindicalismo Nacional. Este frente denunció la intervención del STPS en tanto ponía en riesgo la autonomía de los sindicatos para elegir sus propios dirigentes. Por su parte, el Comité Ejecutivo del SNTMMSRM convocó una huelga general a principios de marzo de 2006 para protestar la destitución de Gómez Urrutia, lo cual afectó minas, refinerías y plantas de fundición en ocho entidades federativas. El 20 de abril del mismo año, los huelguistas de Sicartsa, en el estado de Michoacán, fueron desalojados con violencia por fuerzas policíacas de los tres niveles de gobierno, con un saldo de dos muertos y alrededor de 40 heridos.

Con todo, los eventos de la primera mitad de 2006 se tradujeron en una crisis inusitada en las relaciones entre el Estado y el sindicalismo (Pérez Ruiz y Sánchez Díaz, 2006; Zapata, 2009).

Durante el sexenio de Calderón (2006-2012), el Gobierno federal y el gran capital minero nacional pugnaron por debilitar y dividir el movimiento sindical por medio de la represión, la cooptación y una fuerte campaña de desprestigio contra los líderes del SNTMMSRM. En las palabras de Juan Luis Sariego, uno de los investigadores veteranos más reconocidos sobre el tema:

[E]l Gobierno y las empresas están pugnando por acabar con todo vestigio de sindicalismo minero que implique un cuestionamiento abierto a las medidas de flexibilización del trabajo minero [...] en este enfrentamiento no hay duda de que son los grandes empresarios nacionales los que han asumido el liderazgo, hasta el punto de hacer depender de ellos las decisiones del Gobierno en materia de conflictos y negociaciones laborales (2011: 157).

En este tenor, entre 2006 y 2012, el STPS rehusó reconocer a Gómez Urrutia como secretario general del SNTMMSRM. No fue hasta mayo de 2012, por órdenes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que dicha secretaria finalmente otorgó la “toma de nota” para tal reconocimiento. De esta manera, fue descalificado como interlocutor en las disputas laborales que se presentaron durante la mayor parte del sexenio de Calderón, entre las más importantes, las huelgas en Cananea, Sombrerete, Taxco y El Cubo.

Paralelamente a estos sucesos, se emitieron órdenes de aprehensión contra Gómez Urrutia y otros dirigentes del SNTMMSRM, incluso Carlos Pavón, el secretario de Asuntos Políticos del SNTMMSRM. Pavón fue detenido y encarcelado durante ocho días en diciembre de 2008 por su

presunto involucramiento en un intento de defraudar a los Altos Hornos de México (del Grupo Acerero del Norte) por 10 millones de pesos. Al salir de la cárcel, se sumó al coro de acusaciones de fraude en contra de Gómez Urrutia y en 2009 fundó un nuevo sindicato minero nacional, apropiándose del nombre del padre de su ex compañero: el Sindicato Minero Metalúrgico don Napoleón Gómez Sada (SMMNGS). Baste señalar que este sindicato pretende establecer “un pacto de respeto” con las grandes compañías mineras mexicanas, pidiéndoles “respeto a la vida interna del sindicato, a cambio de no afectarlas con paros o huelgas injustificadas” (Martínez, 2010). Al mismo tiempo, se perfiló un movimiento disidente dentro del SNTMMSRM, liderado por Héctor Jiménez Coronado: la Alianza Minera Nacional, que también pretende ser más cooperativa con las autoridades federales y los patronos del sector, o sea, Grupo México, Grupo Acero del Norte, Industrias Peñoles y Grupo Frisco. Los múltiples medios de comunicación controlados por la gran burguesía mexicana han echado luz positiva sobre estos líderes disidentes, mientras que vilifican a Gómez Urrutia.

Con todo, durante el sexenio de Calderón la alianza Gobierno-empresarial cumplió con el objetivo de dividir el movimiento sindical minero. Al mismo tiempo, aceleró el otorgamiento de concesiones a las empresas extranjeras, canadienses en su mayoría, quienes evitan a toda costa la afiliación de sus trabajadores al SNTMMSRM (Sariago Rodríguez, 2011). De hecho, algunas de estas empresas han sido acusadas de violar los derechos laborales de los trabajadores mexicanos por despedir a los mineros que quieren afiliarse a los sindicatos independientes (Muñoz Ríos, 2013a). Suelen crear sindicatos “blancos” —es decir, sindicatos que representan los intereses de los empresarios— para controlar las demandas de los mineros. No obstante, en años recientes la lucha sindical ha penetrado algunas de las minas de las compañías canadienses. Por ejemplo, en la mina Peñasquito de Goldcorp, los trabajadores crearon en 2010 la sección 305 del SNTMMSRM, con vínculos al Comité Ejecutivo presidido por Gómez Urrutia, quien aprovechó su exilio en Vancouver para negociar en persona los términos del contrato colectivo con los dueños de Goldcorp, cuyas oficinas centrales se ubican en la misma ciudad.

La conflictividad sindical también ha afectado a la mina La Platosa, de Excellon Resources de Canadá, en el estado de Durango. En este caso, la lucha obrera se traslapa con una lucha ecoterritorial protagonizada por los ejidatarios del núcleo agrario más afectado por la mina: el ejido La Sierrita, donde se ubican las instalaciones de la mina subterránea de

plata, zinc y plomo. En lo que toca a la dimensión laboral de este conflicto, ha emergido una disputa intersindical en La Platosa, que involucra tres organizaciones: el SNTMMSRM, dirigido por Gómez Urrutia; el SMMNGS, encabezado por Carlos Pavón; y un sindicato blanco llamado Adolfo López Mateos, donde la compañía había registrado a los mineros sin su conocimiento. En este escenario, Excellon ha sido acusada de violar los derechos humanos y laborales de los trabajadores, pues despidió a los mineros que organizaban la sección 309 del SNTMMSRM y ha contribuido a crear un ambiente de represión en donde los mineros afiliados a dicha sección han sufrido hostigamiento y agresión física.

## **7. Los conflictos ecoterritoriales**

La otra dimensión de la lucha social en torno a la extracción minera en La Platosa tiene contenido ecológico en tanto los ejidatarios, dueños colectivos de las tierras afectadas, exigen recompensas por el uso y el deterioro de sus tierras y recursos naturales. Piden pagos monetarios por la renta de tierras colectivas, oportunidades de trabajo y proyectos sociales. En este sentido, la lucha en la Platosa es ilustrativa de la corriente reformista de los movimientos socioambientales que han emergido para enfrentar la rápida expansión territorial de las actividades mineras en México durante las últimas dos décadas. Esta corriente busca una redistribución de los costos y beneficios derivados de la minería, la mitigación de los impactos ambientales más nocivos y contribuciones más significativas al desarrollo económico y social de las comunidades afectadas.

Hay innumerables luchas en México y otras partes de América Latina que caminan en esta dirección. Estas luchas confluyen con las propuestas reformistas en los ámbitos nacional e internacional que van desde la responsabilidad social empresarial voluntaria hasta los esquemas de regulación y tributación asociados con el “nuevo extractivismo” (Gudynas, 2010). Como se verá más adelante, las reformas introducidas en la Ley Federal de Derechos en 2013 recuperan, aunque sea de manera parcial, algunas de las demandas de estas corrientes reformistas.

La contrapartida de las luchas reformistas son aquellas que expresan un “no” categórico a la minería. Se tratan de movimientos que no aceptan la megaminería tóxica bajo ninguna circunstancia, apostando implícita o explícitamente por las vías de desarrollo alternativas que pretenden ser más sustentables en términos ecológicos y sociales, por ejemplo: el ecoturismo, el manejo forestal comunitario y la agroecología. Con esta postura, los campesinos y los grupos indígenas amenazados por los

megaproyectos de minería no están dispuestos a aceptar ningún precio por poner en riesgo la salud, los medios de vida y el patrimonio natural de la población local. “La vida vale más que el oro”, como versa uno de los lemas asociados con esta corriente. Se trata de valoraciones culturales inconmensurables con aquellas que se derivan de cálculos económicos de costos y beneficios (Martínez-Alier, 1994).

¿Cuántos conflictos mineros ecoterritoriales existen en el país? Mediante una revisión sistemática pero no exhaustiva de fuentes periodísticas, sitios de Internet y textos académicos, se han identificado 31 conflictos de alto perfil en torno a la megaminería en México (véase la tabla 2).<sup>19</sup> Existen muchos otros que, por una razón u otra, no han sido documentados o que no fueron detectados en esta investigación.<sup>20</sup> Asimismo, existen conflictos latentes donde la población local sabe poco o nada de los planes para desarrollar proyectos de megaminería. Aun así, tomando en cuenta que existen actualmente más de 800 proyectos de capital extranjero y que estos solo representan alrededor del 20 % de las inversiones en el sector en los años recientes, el número reducido de conflictos de alto perfil sugiere que en la gran mayoría de los casos las empresas mineras han logrado penetrar las comunidades sin tener que enfrentar una resistencia organizada, cuando menos durante la fase de exploración.

Como se puede observar en la tabla 2, 26 de los casos de alto perfil tratan de proyectos impulsados por empresas extranjeras, 18 por empresas canadienses. Esto se debe principalmente a que son las empresas extranjeras que están invirtiendo la mayor parte del “capital de riesgo” en las obras de exploración.<sup>21</sup> En algunos casos, rastrean zonas que fueron explotadas en épocas anteriores; en otros, buscan los minerales preciosos en regiones aisladas y previamente inexploradas, que suelen ser habitadas por poblaciones campesinas e indígenas marginadas. Con frecuencia, se tratan de las “regiones de refugio indígena” (Aguirre Beltrán,

---

19 Para identificar estos conflictos, se utilizó la base de datos del Observatorio de Conflictos Mineros de América Latina (<http://www.conflictosmineros.net>) como punto de partida, eliminando los casos incluidos en la lista que no exhiben un giro ecoterritorial o que no han provocado un movimiento de resistencia organizada, y abonando la lista con otros conflictos detectados mediante una revisión sistemática, pero no exhaustiva, de fuentes periodísticas, sitios de Internet y textos académicos.

20 Pérez Jiménez (2014) ha detectado 82 conflictos mineros en México.

21 En 2010, el capital extranjero hizo el 70 % de las inversiones en exploración (González Rodríguez, 2011: 7).

1991), mismas que tienen altos niveles de diversidad cultural y biológica (Toledo *et al.*, 2002; Boege, 2008).

En efecto, más de la mitad de los conflictos de alto perfil afectan a grupos indígenas. No cabe duda que los pueblos indígenas han sido afectados de manera desproporcionada por la megaminería y que estos han jugado un papel de liderazgo en la resistencia. Sin embargo, no se debe caer en la trampa de pensar que la característica indígena siempre se traduce en la defensa de la madre tierra. En el estado de Morelos, por ejemplo, donde Esperanza Resources, de capital canadiense, pretende establecer una mina de oro y plata a cielo abierto a menos de un kilómetro del sitio arqueológico Xochicalco y 16 kilómetros de la ciudad de Cuernavaca, los líderes de los comuneros nahuas de Tetlama insisten en respaldar el proyecto y en rentar sus tierras ejidales a cambio de pagos, dádivas y promesas de empleo (Enciso, 2013). En este caso, son las organizaciones ambientalistas de Cuernavaca y otras comunidades cercanas quienes encabezan el movimiento de resistencia.

Se puede afirmar que los proyectos mineros que suscitan conflictos ecoterritoriales tienden a localizarse en los municipios con altas tasas de pobreza. En 26 de los casos incluidos en la tabla 2 se tratan de municipios con una incidencia de pobreza mayor al 50 % de la población y en 15 la incidencia de pobreza es mayor al 70 %, según las cifras oficiales. Desde luego, esta es solo una primera aproximación, entre otras razones porque los sitios de explotación frecuentemente están en las partes marginadas de los mismos municipios, cerca de las localidades con más pobreza. Además, es importante notar que no todos los afectados son pobladores locales. Por ejemplo, los huicholes son afectados por los planes de First Majestic Silver en Wirikuta; aunque no viven allí, el territorio amenazado forma parte de su ruta de peregrinación anual

Finalmente, en las últimas tres columnas de la tabla 2 se ha hecho un esfuerzo por destilar la esencia de las demandas de los grupos inconformes y sus éxitos parciales. Nuevamente, solo son aproximaciones, entre otras razones porque las corrientes reformistas y las antimineras pueden encontrarse en el mismo entorno local. Dicho esto, se observa que 19 de los 31 casos de alto perfil tratan de movimientos predominantemente orientados a rechazar los megaproyectos de minería; mientras que 12 buscan mayor indemnización, la mitigación de los impactos ambientales o el cumplimiento de acuerdos con la empresa. Más del 70 % de los movimientos que dicen “no” a la minería giran en torno a proyectos que no han entrado en la fase de producción. Evidentemente, se considera más

probable tener éxito en bloquear un proyecto antes de que se otorguen los permisos para el cambio de uso de suelo y antes de que se hagan las inversiones para su desarrollo.

En cuanto a los éxitos parciales, en 13 casos se logró la suspensión, el aplazamiento o el cierre del proyecto; en cinco casos los inconformes han obtenido mayor indemnización; en dos el poder judicial ha ordenado que la empresa minera devuelva tierras al núcleo agrario afectado; y en los 11 casos restantes no se registra ningún resultado tangible. Al mismo tiempo, es importante tomar en cuenta que algunos de los éxitos parciales de estos movimientos trascienden el ámbito local, por ejemplo, en la medida en que hayan contribuido a crear conciencia en México sobre los problemas y riesgos asociados con la megaminería.

Donde ha habido resistencia, esta ha ganado fuerza en años recientes conforme los activistas locales construyen alianzas estratégicas con elementos progresistas de la sociedad civil. A escala regional, hay dos esfuerzos organizativos que se destacan, ambos en zonas indígenas: la Sierra Norte de Puebla, donde múltiples organizaciones campesinas, indígenas y de la sociedad civil —por ejemplo, la Unión Indígena Totonaeco Náhuatl, Tetetla Hacia el Futuro y el Consejo Tiyat Tlali— han unido fuerzas en oposición a una serie de proyectos hidroeléctricos, de minería y fracking; y la Costa Chica de Guerrero, donde se ha construido la Coordinadora Regional de Autoridades Comunitarias-Policía Comunitaria para enfrentar el crimen organizado y para poner fin a la explotación ilegal de bosques y minerales. En este último caso, la lucha contra la minería cuenta con el apoyo del Centro de Derechos Humanos de la Montaña Tlachinollan.

En 2008 se crearon dos redes nacionales, la Red Mexicana de Afectados por la Minería (REMA) y la Asamblea Nacional de Afectados Ambientales (ANAA). La segunda reúne no solo a víctimas de la destrucción por minería, sino a una variedad de grupos afectados por diversas formas de degradación ambiental y desposesión de los recursos naturales. Estas redes proveen un espacio para que los participantes intercambien información, compartan experiencias, fortalezcan alianzas, coordinen estrategias y articulen demandas colectivas. Las demandas de la REMA, por ejemplo, incluyen una moratoria sobre la minería a cielo abierto y una serie de reformas constitucionales y legales para poner fin a las prácticas rapaces que privatizan las ganancias y socializan los costos (Red Mexicana de Afectados por la Minería, 2009).



Las luchas de resistencia en México se articulan también con las de otros países latinoamericanos, *inter alia*, por medio del Movimiento Mesoamericano contra el Modelo Extractivo Minero (M4). El M4 nació a principios de 2012 y agrupa a más de 60 organizaciones de Panamá, Costa Rica, México, El Salvador, Honduras y Guatemala. Al igual que las organizaciones coordinadoras en el ámbito nacional, el M4 organiza encuentros para reunir a los representantes de los múltiples movimientos de resistencia. A diferencia de las expresiones políticas que buscan la manera de mitigar los efectos nocivos de la megaminería y extraer más beneficios para la población local, el M4 expresa un rechazo contundente: “¡De Panamá a Canadá, la minería no va!”.

Tabla 2  
Proyectos mineros que han provocado conflictos ecoterritoriales de alto perfil

Nombre de proyecto	Estado del proyecto en 2013	Compañía (y subsidiario)	Origen de compañía	Estado	Municipio	% de municipio en pobreza	Grupos indígenas afectados	Organizaciones locales y de la sociedad civil	Tipos de demandas	Éxitos parciales
Caballo Blanco	Busca aprobación de MIA	Goldcorp	Canadá	Veracruz	Actopan / Alto Lucero	54,1 / 67,2	No	Asamblea Veracruzana de Iniciativas y Defensa Ambiental LAVIDA	No a la minería	Aplazamiento de solicitud ante Semernat
Chicomuselo	Suspensión	Blackfire	Canadá	Chiapas	Chicomuselo	89,8	No	Frente Cívico de Chicomuselo	Cumplimiento de acuerdos	Suspensión de explotación
Cinco de Mayo	Suspensión	MAG Silver (El Cascabel)	Canadá	Chihuahua	Buenaventura	58,6	No	El Barzón	No a la minería	Suspensión de exploración
Concordia	Desarrollo	Vista Gold	Estados Unidos	Baja California Sur	La Paz / Los Cabos	24,7 / 28,5	No	Medio Amb. y Sociedad, y En Defensa del Medio Amb. y Desarrollo Rural Sust.	No a la minería	Ninguno

Dolores	Producción	Minefinders (Minera Dolores)	Canadá	Chihuahua	Madera	58,5	No	La Asamblea Permanente de Huitzopa	Mitigación de impactos amb. y mayor beneficios	Ninguno
El Arco	Desarrollo	Grupo México	México	Baja California	Ensenada	36,1	Sí	Ejido Villa Jesús de María	No a la minería	Ninguno
El Doctor	Suspensión	Linear Gold (Plata Real)	Canadá	Oaxaca	Magdalena Teitipac	94,0	Sí	Comisión por la Defensa de la Integridad Territorial y Cultural	No a la minería	Suspensión de desarrollo
El Limón	Exploración	Torex Gold (Media Luna)	Canadá	Guerrero	Cocula	69,7	Sí	Ejidos de Real de Limón y Nuevo Balsas	No a la minería	Suspensión de exploración
La Colomera	Exploración	Ternium	Argentina / Italia	Michoacán	Coahuayana	65,3	No	Guardianes de la Selva	Mitigación de impactos amb. y mayor beneficios	Mayor indemnización
La Lupe	Cerrada	JDC Minerals	China	Puebla	Zautla	79,3	Sí	Unidad Indígena Totonaca Náhua	No a la minería	Cierre de la mina
La Platosa	Suspensión	Excellon Resources (Minera Excellon)	Canadá	Durango	Tlahualilo	50,8	No	Ejido La Sierita, Sección 309 del SNTMM/MSRM	Cumplimiento de acuerdos	Orden judicial para devolver tierras
Las Encinas	Producción	Ternium	Argentina / Italia	Michoacán	Aquila	78,8	Sí	Comunidad indígena San Miguel de Aquila	Cumplimiento de acuerdos	Cumplimiento parcial de acuerdos

Los Filos-Nukay	Producción	Goldcorp (Minera Nukay)	Canadá	Guerrero	Eduardo Neri	71,9	Sí	Comité de Defensa de la Tierra de Carrizalillo	Mayor indemnización	Mayor indemnización
Mina Esperanza	Busca aprobación de MIA	Esperanza Resource	Canadá	Morelos	Temixco	56,8	Sí	Movimiento de Pueblos y Ciudadanía Unida Contra la Minerá Esperanza Silver	No a la minería	Sernimat no aprobó MIA
Mina Tayahua	Producción	Frisco-Tayahua	México	Zacatecas	Mazapil	72,7	No	Ejido Salaverna, El Barzón	Mitigación de impactos amb. y mayor beneficios	Ninguno
Minera Espejeras	Suspensión	Frisco	México	Puebla	Terela de Ocampo	78,2	Sí	Terela Hacia el Futuro	No a la minería	Suspensión de exploración
Motozintla	Suspensión	Linear Gold Corp	Canadá	Chiapas	Motozintla	81,3	Sí	Ejidos Carrizal y Buenos Aires	No a la minería	Suspensión de exploración
Mulatos	Producción	Alamos Gold (Mina de Oro Nacional)	Canadá	Sonora	Sahuaripa	54,7	No	Ninguno	Mitigación de impactos amb.	Ninguno
Natividad	Cerrada	Sundance	Canadá	Oaxaca	Capulálpam	39,6	Sí	Comunidad indígena Capulálpam	No a la minería	Cierre de la mina
Palmaréjo / Trogan	Producción	Coeur d'Alene Mines	Estados Unidos	Chihuahua	Chinipas	87,2	No	Ejidos Palmaréjo, Guazarapes y Agua Salada	Mitigación de impactos amb. y cumplimiento de acuerdo	Ninguno

Paradox Xingye	Producción	Paradox Xingye	China / México	Sinaloa	Choix	79,1	No	Ejido Cajón de Cancio	Mayor indemnización	Ninguno
Peña Colorada	Producción	Consorcio Benito Juárez Peña Colorada	Argentina / India	Colima / Jalisco	Minatitlán / Cuautitlán	50,1 / 85,7	Sí	Consejo de Mayores, Frente Regional pro-Manantlán y Cuenca del Marabasco	No ampliación de minas y mayor indemnización	Ampliación de limitada de minas y mayor indemnización
Peñasquito	Producción	Goldcorp (Ser Minero Zacatecas)	Canadá	Zacatecas	Mazapil	72,7	No	Ejidos Cedros y Vergel, Frente Popular de Lucha de Zacatecas	Mayor indemnización	Mayor indemnización
Real de Catorce	Suspensión	First Majestic Silver	Canadá	San Luis Potosí	Catorce	64,3	Sí	Frente por la Defensa de Wirikuta	No a la minería	Aplazamiento del proyecto
San Antonio	Busca aprobación de MIA	Argonaut Gold (La Pitalla)	Canadá	Baja California Sur	La Paz	24,7	Sí	Agua Vale más del Oro, Medio Ambiente y Sociedad	No a la minería	Semernat no aprobó MIA
San José del Progreso	Producción	Fortuna Silver y Continuum Resources (Minera Cuicatlán)	Canadá	Oaxaca	San José del Progreso	89,9	Sí	Coordinadora en Defensa de los Recursos Naturales y Nuestra Madre Tierra del Valle de Ocotlán	No a la minería	Ninguno
San Xavier	Producción	New Gold	Canadá	San Luis Potosí	Cerro de San Pedro	32,5	No	Frente Amplio Opositor a la Minera San Xavier	No a la minería	Ninguno

Tehuantepec	Tramitación	Altos Hornos de México	México	Oaxaca	Santa María Zaniza	95,2	Sí	Comunidades Indígenas de la Sierra Sur, Barcarra DH	No a la minería	Aplazamiento del proyecto
Tequesquitlán	Producción	CanBo	China	Jalisco	Cuautitlán	85,7	No	Ejido Tequesquitlán, Frente Regional pro-Manantlán y Cuenca del Marabasco	No a la minería	Ninguno
Tuligric	Exploración	Almaden Minerals Ltd (Minera Gavilán)	Canadá	Puebla	Ixtacamaxtitlán	81,3	Sí	Serranos Unidos, Terlela hacia el Futuro	No a la minería	Ninguno
Zacualpan	Busca aprobación de MIA	Gaber	México	Colima	Comala	53,7	Sí	Consejo Indígena por la Defensa del Territorio de Zacualpan, Bios Iguala	No a la minería	Aplazamiento de proyecto

Fuente: Elaboración propia, basada en una revisión sistemática de sitios de Internet, fuentes hemerográficas y textos académicos. Los datos sobre el porcentaje de la población municipal en pobreza vienen del sitio del Anexo estadístico de la Medición Municipal 2010, elaborado por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Recuperado de <http://www.coneval.gob.mx>

## 8. Las iniciativas reformistas del gobierno de Enrique Peña Nieto

Desde que el PRI recuperó las riendas del Gobierno federal en diciembre de 2012, con Enrique Peña Nieto en la silla presidencial, han emergido propuestas de la rama ejecutiva que responden a algunas de las demandas de las corrientes reformistas de los movimientos ecoterritoriales y laborales en el sector minero. Es importante tener en cuenta que la legitimidad del Gobierno de Peña Nieto fue fuertemente cuestionada por las irregularidades en torno a las elecciones federales de julio de 2012, sobre todo por la sesgada promoción que el entonces candidato recibió de Televisa y también por la compra de votos para el PRI en las semanas anteriores de las elecciones, con tarjetas de consumo prepagado de Soriana, Monex y otras instituciones bancarias. En vista de lo anterior, el “Pacto por México”, firmado el 23 de enero de 2013 por el recién inaugurado presidente y los líderes nacionales de los tres principales partidos políticos en el país (PRI, PAN y PRD), puede ser visto como parte de una estrategia de ganar legitimidad ante los ojos de la ciudadanía, además de marcar su diferencia de los gobiernos panistas anteriores.

En uno de los cinco grandes apartados de dicho pacto, el Gobierno de Peña Nieto se comprometió a expedir “una nueva Ley para la Explotación Minera que revise el esquema de concesiones y pagos de derechos federales vinculados a la producción”, con el objeto de recaudar recursos “prioritariamente en beneficio directo de los municipios y comunidades donde se establezcan las explotaciones mineras” (Compromiso 61, Pacto por México). Este compromiso se convirtió en una propuesta para hacer cambios a la Ley Minera, misma que fue aprobada por la Cámara de Diputados el 23 de abril de 2013, para posteriormente ser pasada al Senado, donde se congeló. Por otra parte, la esencia de dicha propuesta fue retomada en una serie de modificaciones hechas a la Ley Federal de Derechos (LFD), publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de diciembre de 2013 y nuevamente con más detalle el 11 de agosto de 2014.

El meollo de esta reforma es cobrar de las empresas mineras una especie de regalía, para posteriormente invertir los recursos obtenidos en programas de desarrollo social y saneamiento ambiental en los municipios y los estados donde se realizan las actividades mineras en México. En la propuesta original de hacer cambios a la Ley Minera se planteó cobrar el 5 % de las ganancias netas declaradas por las empresa mineras; esta cifra subió 7,5 % en el llamado “derecho especial sobre la minería”, incorporado a la nueva LFD. Además, se crearon dos “derechos”

de segunda importancia: (1) el derecho adicional, que consiste en un incremento de entre 50 y 100 por ciento del costo de las concesiones; un costo irrisorio, que va desde 5,91 pesos por hectárea semestralmente durante los primeros dos años de la concesión hasta 129,24 pesos por hectárea a partir del décimo primer año de vigencia; y (2) el derecho extraordinario, que consiste en un impuesto de 0,5 % de los ingresos derivados de la enajenación del oro, plata y platino.

Según el artículo 275 de la nueva LFD, el 80 % de los recursos recaudados por los tres derechos mencionados se destinarán al Fondo para el Desarrollo Regional Sustentable de Estados y Municipios Mineros (FDR-SEMM). Este Fondo, a su vez, canalizará el 62,5 % de sus recursos a los municipios en los que tienen lugar la explotación y obtención de minerales y el 37,5 % restante a la entidad federativa correspondiente. El artículo 271 de la LFD estipula que los recursos del FDRSEMM “deberán ser empleados en inversión física con impacto social, ambiental y de desarrollo urbano positivo” y ofrece ejemplos: centros escolares, calles y caminos locales, alumbrado público, rellenos sanitarios, plantas de tratamiento de agua, alcantarillado, manejo de residuos sólidos, reforestación y sistemas de trenes suburbanos. Para tomar decisiones sobre cómo emplear los recursos dentro de estos renglones se conforma el Comité de Desarrollo Regional para las Zonas Mineras, presidido por el titular de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano a nivel federal e integrado por un representante del gobierno estatal, un representante de el o de los gobiernos municipales en donde se realizan las actividades mineras, un representante de las comunidades agrarias e indígenas afectadas y un representante de las empresas mineras relevantes.

Así, en este esquema la participación de los afectados por la minería se reduce a un voto minoritario sobre cómo gastar los recursos administrados por los Gobiernos municipales y estatales. Aun la participación de estos niveles de Gobierno se limita a escoger entre proyectos que pretenden tener un impacto social o ambiental y que buscan contribuir al desarrollo urbano. Los gobiernos subnacionales no tienen el derecho de ejercer controles fiscales propios sobre la actividad minera, ni controles regulatorios ambientales significativos; todo queda en las manos del Gobierno federal. Desde otro ángulo, es irónico que se pone énfasis en la búsqueda del desarrollo urbano cuando la población más afectada es campesina e indígena. He aquí vestigios de la vieja teoría de modernización, donde los campesinos e indígenas tienen el destino de desaparecer.



Otra limitación de la propuesta del Gobierno de Peña Nieto es que no aborda la cuestión de seguridad en las minas, algo que desapareció misteriosamente del “Pacto por México”. Asimismo, no hay una propuesta para revertir la ‘flexibilidad’ incorporada a la Ley Laboral en 2012, ni para aumentar el valor real de los salarios.

Yendo más al grano, las reformas en materia minera incorporadas a la LFD ignoran por completo las demandas de los movimientos socioambientales en torno a la megaminería, mismas que fueron articuladas en julio de 2013 en la “Propuesta de nueva ley minera desde los movimientos sociales”.<sup>22</sup> En esta iniciativa hay dos demandas centrales: que las actividades mineras dejen de ser “preferentes” y que el consentimiento de las comunidades sea obligatorio. El Gobierno de Peña Nieto ha hecho oídos sordos a estas demandas al mantener intacto un marco legal en que el Gobierno federal es el custodio de los recursos subterráneos, los puede entregar al capital privado de cualquier origen nacional por medio de concesiones de 50 años prorrogables y las actividades mineras tienen prioridad sobre cualquier otra actividad productiva.

En otro orden de cosas, se puede observar que el Gobierno de Peña Nieto intentó, durante su primer año de vida, reparar el viejo sistema corporativo y recuperar el papel que el Estado tuvo durante los 71 años de prisma en el siglo xx, como mediador entre el capital y los sindicatos en la resolución de conflictos. Sobre esta línea, el actual titular de la STPS, Alfonso Navarrete Prida, declaró públicamente en julio de 2013 que reconocía a Napoleón Gómez Urrutia como representante legítimo del SNTMMSRM (Muñoz Ríos, 2013b), aunque el Sexto Tribunal Unitario en Materia Penal del Primer Circuito había emitido en marzo de ese año una nueva orden de aprehensión en su contra.

Con tal reconocimiento, la STPS logró mediar la resolución exitosa de dos conflictos laborales entre el SNTMMSRM y el Grupo Frisco que brotaron en huelgas durante el verano de 2013 en la mina San Francisco del Oro, en el estado de Chihuahua y en la Mina María, en Sonora. En otro conflicto laboral entre el Grupo Frisco y los trabajadores de la mina El Coronel, en el estado de Zacatecas, el STPS medió la resolución de una huelga de más de dos meses a mediados de 2013, a pesar de la prevalencia de un conflicto inter-sindical que divide los mineros de dicha mina entre el SMMNGS encabezado por Carlos Pavón y los que buscan representación en la dirigencia de Gómez Urrutia. En contraste con

---

22 “Propuesta de nueva ley minera desde los movimientos sociales”. Recuperado de: [http://consultaprevia.org.mx/?page\\_id=202363](http://consultaprevia.org.mx/?page_id=202363)

estos casos “exitosos”, el STPS no ha podido mediar la resolución de los conflictos que involucran las secciones del SNTMMSRM que sostienen huelgas desde el sexenio de Calderón en las minas de Taxco (Guerrero), Cananea (Sonora) y Sombrerete (Zacatecas), todas del Grupo México, propiedad de Germán Larrea.

## 9. Conclusión

¿En qué medida los movimientos sindical y ecoterritoriales han incidido en las políticas mineras mexicanas? La respuesta corta es: muy poca. Las políticas neoliberales fueron aplicadas al sector a partir de los años ochenta del siglo pasado, a pesar de la resistencia de múltiples secciones combativas del SNTMMSRM. Desde entonces, el Estado ha recurrido con frecuencia a diversas formas de represión para romper huelgas y debilitar los sindicatos.

Asimismo, las demandas que dimanan de los movimientos ecoterritoriales han incidido relativamente poco en la formulación de las políticas mineras mexicanas. En este campo, es conveniente distinguir entre las corrientes reformistas que exigen una distribución más “justa” de los costos y beneficios de la megaminería y las corrientes radicales que la rechazan. La primera se traslapa con los movimientos de los mineros en la medida en que ambos grupos están dispuestos a aceptar los grandes proyectos de minería, siempre y cuando pueden participar equitativamente en la obtención de beneficios económicos y sociales. El traslape entre estos dos movimientos es especialmente evidente donde se contrata la gente local para trabajar en las minas, como por ejemplo en el caso de la mina La Platosa en el ejido de La Sierrita, donde los mineros y los ejidatarios han unido fuerzas.

De alguna manera, los cambios hechos a la Ley Federal de Derechos por el Gobierno de Peña Nieto buscan responder a las demandas redistributivas de la corriente reformista de los movimientos ecoterritoriales. Es aquí donde se puede observar la mayor incidencia de la sociedad civil en la formulación de las políticas mineras del país. En esencia, esta reforma constituye un intento de regularizar y hacer obligatoria la responsabilidad social empresarial que pretende fomentar el desarrollo social y económico en la vecindad de las grandes minas.

En cuanto a la demanda contundente de las corrientes radicales de poner fin a la megaminería tóxica, ha habido pocas concesiones. Recientemente, la Semarnat ha negado aprobar las manifestaciones de impacto ambiental de algunos proyectos altamente controvertidos, por ejemplo:

Caballo Blanco en el estado de Veracruz, a solo tres kilómetros de la planta nuclear Laguna Verde; Esperanza, al lado del sitio arqueológico Xochicalco en el estado de Morelos; y Concordia, en un área protegida y ecológicamente frágil del estado de Baja California Sur; los tres de capital canadiense. Sin embargo, como este último caso demuestra, la negación de la Semarnat no mata los megaproyectos de minería; el capital minero siempre puede reformular su manifestación de impacto ambiental y poner otro nombre al proyecto para revivirlo (Trasviña Aguilar, 2013).

En suma, desde finales de los años noventa, la megaminería tóxica a cielo abierto se ha extendido a lo largo del país, a pesar de la resistencia organizada de núcleos agrarios, comunidades indígenas y diversas organizaciones de la sociedad civil. Si bien las políticas ambientales del país han sido fortalecidas desde los años ochenta con la construcción de una entramada de normas, leyes e instituciones en los tres niveles de gobierno, la evidencia empírica señala que se esquivan estas políticas con frecuencia para acomodar los proyectos de megaminería. De hecho, el Gobierno federal invita al sector privado a desarrollar grandes minas a cielo abierto; facilita su acceso a los recursos minerales, hídricos y terrestres del país; y permite que las compañías mineras empleen millones de litros de sustancias altamente tóxicas, incluso en las zonas previamente designadas como áreas protegidas. Todo esto sugiere que los movimientos en contra de la megaminería no han tenido un impacto significativo en la formulación de políticas públicas, aunque hayan contribuido a concientizar a grandes sectores de la población nacional sobre los riesgos y costos asociadas con la megaminería tóxica y también sobre los magros beneficios que esta trae para las regiones afectadas y al país en su conjunto.

## 10. Bibliografía

- Aguirre Beltrán, Gonzalo (1991). *Regiones de refugio. Obra antropológica IX*. 1.<sup>ra</sup> edición. México D. F.: ED: Fondo de Cultura Económica.
- Auditoría Superior de la Federación (2012). *Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública*. México D. F.: ASF.
- Bernstein, Marvin (1964). *The Mexican Mining Industry 1890-1950*. Albany: State University of New York Press.
- Boege, Ekart (2008). *El patrimonio biocultural de los pueblos indígenas de México*. México D. F.: INAH/CDI.
- Burnes, A. (2006). *El drama de la minería mexicana: del pacto colonial a la globalización contemporánea*. Zacatecas: Universidad Autónoma de Zacatecas.

- Cámara de Minería de México. (2012). *Informe Anual 2012*. México D. F.: Camimex.
- \_\_\_\_\_. (2013). *Informe Anual 2013*. México D. F.: Camimex.
- \_\_\_\_\_. (2014). *Informe Anual 2014*. México D. F.: Camimex.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe [Cepal] (2009). *La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe*. Santiago: Cepal.
- Comisión Nacional de Derechos Humanos (2011). Recomendación 12/2011 Sobre el caso de v1 y v2, quienes perdieron la vida en el interior de la mina Lulú en el municipio de Escobedo, Coahuila. Gaceta, vol. 48. México D. F.: Comisión Nacional de Derechos Humanos: 139-162.
- Delgado-Wise, Raúl, y Rubén Del Pozo (2002). *Minería, Estado y gran capital en México*. UNAM.
- Denault, Alain y William Sacher (2012). *Imperial Canada Inc. Legal Haven of Choice for the World's Mining Industries*. Vancouver: Talonbooks.
- Enciso, Angélica (2013). "Minería canadiense en busca de oro y plata pone en peligro la zona de Xochicalco". *La Jornada*. Agosto, 6.
- Fernández-Vega, Carlos (2011). "Duplican magnates mineros el oro extraído en la Colonia". *La Jornada*: 2-3.
- Gaitán Riveros, Mercedes (1986). "Modernización y lucha obrera en la industria siderúrgica". *Momento Económico* (24): 10-14.
- Garibay, Claudio (2010). "Paisajes de acumulación minera por desposesión campesina en el México actual". En Delgado Ramos, ed. *Ecología Política de la Minería en América Latina. Aspectos socioeconómicos, legales y ambientales de la mega minería*. México D. F.: Unam: 133-182.
- Garibay, Claudio y Alejandra Balzaretto (2009). "Goldcorp y la reciprocidad negativa en el paisaje minero de Mezcala, Guerrero". *Desacatos* (30): 91-110.
- Garibay, Claudio, Andrés Boni, Andrés Francesco Panico y Pedro Urquijo (2014). "Corporación minera, colusión gubernamental y desposesión campesina. El caso de Goldcorp Inc. en Mazapil, Zacatecas". *Desacatos* (44): 113-142.
- González Rodríguez, José de Jesús (2011). "Minería en México. Referencias generales, régimen fiscal, concesiones y propuestas legislativas". Documento de Trabajo. México D. F.: Centro de Estudios Sociales y Opinión Pública.
- Gordon, Todd. (2010). *Imperialist Canada*. Winnipeg: Arbeiter Ring Publishing.

- Gudynas, Eduardo (2010). "El nuevo extractivismo del siglo XXI. Diez tesis sobre el extractivismo bajo el progresismo sudamericano actual". Revista *Memoria*: 12-17.
- Guerra, François-Xavier (1983). "Territorio minado. Más allá de Zapata en la Revolución mexicana". *Nexos* 3(65): 31-67.
- Harvey, David (2003). *The New Imperialism*. New York: Oxford University Press.
- Hersch Martínez, Paul (2015). *Patrimonio biocultural y megaminería: Un reto múltiple*. México D. F.: Instituto Nacional de Antropología e Historia.
- Jiménez, Carolina, Pilar Huante y Emmanuel Rincón (2006). Restauración de minas superficiales en México. México D. F.: Semarnat.
- López Bárcenas, Francisco, y Mayra Montserrat Eslava Galicia (2011). *El mineral o la vida: la legislación minera en México*. Centro de Orientación y Asesoría a Pueblos Indígenas.
- Luxemburg, Rosa (2003). *The accumulation of capital*. Londres y Nueva York: Routledge.
- Martínez, María (2010). "El Minero Vengador". *Expansión*: 77-80. Julio, 28.
- Martínez-Alier, Joan (1994). *De la economía ecológica al ecologismo popular*, 2.<sup>da</sup> ed. Barcelona: Icaria Editorial.
- Metals Economics Group (2013). *Worldwide Exploration Trends 2013*.
- Mining Association of Canada (2012). *Facts and Figures of the Canadian Mining Industry 2012*.
- Morales, Josefina (2002). "Transnacionalización del capital minero mexicano". En A. Coll-Hurtado, M. T. S. Salazar y J. Morales, eds, *La minería en México*. México D. F.: Unam: 51-81.
- Mudd, Gavin (2007). "Global trends in gold mining: Towards quantifying environmental and resource sustainability?". *Resource Policy* (32): 42-56.
- Muñoz Ríos, Patricia (2013a). "Denuncian sindicatos canadienses abusos laborales de mineras en su país en México". *La Jornada*. Marzo, 17.
- \_\_\_\_\_ (2013bs). "Reconoce el gobierno de Peña el liderazgo de Gómez Urrutia". *La Jornada*. Julio, 4.
- Pérez Jiménez, Sol (2014). "Territorialidades contenciosas en México. El caso de la minería". Tesis de Maestría. Posgrado en Geografía. Centro de Investigaciones en Geografía Ambiental. Unam.

- Pérez Ruiz, Abel, y Sergio Sánchez Díaz (2006). “De Pasta de Conchos al 1 de mayo. La coyuntura de una movilización obrera”. *El Cotidiano* (138): 101-108.
- Petras, James (2014). “Surgimiento y muerte del capitalismo extractivo”. *Observatorio del Desarrollo* 2(9).
- Red Mexicana de Afectados por la Minería (2009). Agenda legislativa ante el modelo y la política de la minería devastadora e inconstitucional.
- Rodríguez García, Arturo (2013). “El millonario negocio de las minas y su macabro saldo”. *Proceso*. Marzo, 19.
- Sacher, William (2015). “Megaminería y desposesión en el Sur: un análisis comparativo2. *Íconos*. Revista de Ciencias Sociales (51): 99-116.
- Sacristán Roy, Emilio (2006). “Las privatizaciones en México”. *Economía*, UNAM, 3(9): 54-64.
- Sariego Rodríguez, Juan Luis (2011). “La minería mexicana: el ocaso de un modelo nacionalista”. *Apuntes: Revista de Ciencias Sociales*, 38(68): 137-165.
- Sariego Rodríguez, Juan Luis, Luis Reygadas, Miguel Ángel Gómez y Javier Farrera (1988). *La industria paraestatal en México: El estado de la minería mexicana. Política, trabajo y sociedad durante el siglo xx*. México D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- Schlosberg, David (2007). *Defining environmental justice: theories, movements and nature*. Oxford: Oxford University Press.
- Secretaría de Economía (2005). *Anuario Estadístico de la Minería Mexicana 2004*. México D. F.: Coordinación General de Minería.
- \_\_\_\_\_ (2012). *Anuario estadístico de la minería mexicana. Ampliada 2011*. México D. F.: Coordinación General de Minería.
- \_\_\_\_\_ (2013). *Reporte de Coyuntura de la Minería Nacional*, vol. 72.
- Secretaría de Energía Minas e Industria Paraestatal (1993). *Anuario estadístico de la Minería Mexicana 1993*. México D. F.: Semip.
- Silva, Leticia (2010). “Implicaciones sociales en la legislación ambiental. El proceso de evaluación de impacto ambiental de la Minera San Xavier”. En Delgado Ramos Gian Carlo, ed. *Ecología Política de la Minería en América Latina. Aspectos socioeconómicos, legales y ambientales de la megaminería*. México D. F.: Unam: 213-249.

- Studnicki-Gizbert, Daviken (2009). "Exhausting the Sierra Madre: Long-Term Trends in the Environmental Impacts of Mining in Mexico". Ponencia presentada en el congreso Rethinking Extractive Industry. Regulation, Dispossession, and Emerging Claims. York University. March 5-7.
- Tetreault, Darcy (2013a). "La lucha en torno a la minería en Manantlán". *Sociedad y Ambiente* 1(2): 47-74.
- \_\_\_\_\_ (2013b). "Los mecanismos del imperialismo canadiense en el sector minero de América Latina". *Estudios Críticos del Desarrollo*, 3(4): 191-215.
- Toledo, Victor, Pablo Alarcón-Chaires, P. Moguel, Magali Olivo, Abraham Cabrera, Eurídice Leyequien y A. Rodríguez-Aldabe (2002). "Biodiversidad y pueblos indios en México y Centroamérica". *Biodiversitas* 43: 1-8.
- Trasviña Aguilar, Juan Ángel (2013). "Baja California Sur. Breve historia del movimiento contra la minería tóxica". *La Jornada del Campo*. Abril, 20.
- Urías, Homero (1980). "¿Quién controla la minería mexicana?". *Comercio Exterior* 30(9): 949-965.
- Zapata, Francisco (2009). "Las huelgas mineras de 2005-2006. Del corporativismo a la autonomía sindical". *Revista Christus* (758).
- \_\_\_\_\_ (2008). "De Cananea y Río Blanco a La Caridad y las Truchas. Un siglo de conflictos laborales en México (1907-2006)". *Revista de Historia Sociedad y Cultura* 6(12): 113-138.
- Zazueta C. y S. Geluda (1981). *Población, planta industrial y sindicatos. Relaciones entre sindicalismo y mercado de trabajo en México, 1978*. Mexico, D. F.: Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

### Capítulo III

# Guatemala: el Estado y procesos de resistencia popular frente a la industria extractiva 2003-2013

Simona Violetta Yagenova

## 1. Introducción

ESTE CAPÍTULO DEMOSTRARÁ de qué modo, en respuesta a la imposición y profundización del modelo extractivista, ha emergido un nuevo ciclo de lucha popular cuyos principales protagonistas son los pueblos originarios y las comunidades campesinas en resistencia, quienes desde los cuatro puntos cardinales del país se movilizan en defensa de los derechos humanos, los bienes naturales y la autodeterminación de los pueblos. Esta nueva etapa de lucha comenzó en oposición a la autorización de una licencia de explotación minera otorgada a la empresa transnacional Goldcorp. S. A. para extraer oro y plata en dos municipios del departamento occidental de San Marcos, Guatemala<sup>1</sup> y hoy por hoy, ha trascendido a importantes debates sobre cómo gestar procesos socio-políticos que permitirían desmontar el modelo de acumulación por despojo y trascender hacia la construcción de alternativas sistémicas. Este proceso se realiza en un contexto de una profunda crisis de Estado y una política de represión de los liderazgos sociales, que se agudizó durante el régimen del general Otto Pérez Molina (2012-2015).

La industria extractiva en Guatemala está estrechamente vinculada a tres procesos: a) Las distintas fases de desarrollo del capitalismo, el colonialismo y la subordinación del territorio nacional a las dinámicas de despojo impulsado por las elites transnacionales; b) La histórica

---

1 En agosto de 1998 se constituye la empresa Montana Exploradora de Guatemala, S. A., en noviembre el Ministerio de Energía y Minas (MEM) otorga la licencia de reconocimiento y en diciembre dicha empresa descubre los yacimientos en San Miguel Ixtahuacán. El 16 de agosto de 1999 obtiene la licencia de exploración Marlin I, en septiembre de 2003 (MARN Resolución 779) se aprueba el Estudio de Impacto Ambiental y el 27 de noviembre de dicho año, se otorga la licencia de explotación LEXT-541.



conformación de un sistema de dominación económico, político y sociocultural que ha permitido a lo largo de la historia a este complejo entramado de la clase dominante y sus socios internacionales reconfigurar y apropiarse del territorio para sus fines propios. Se trata de dos sistemas que operan de manera simultánea, están articulados entre sí y se potencian mutuamente; y c) Los procesos de lucha y resistencia popular.

El modelo extractivo constituye un subcomponente del modelo de acumulación por despojo (Harvey, 2004), que es a su vez una parte intrínseca y fundamental del sistema capitalista global. Su carácter sistémico y complejo se deriva de sus determinantes filosóficos, políticos, económicos y socioculturales que se han estructurado bajo la lógica hegemónica del capital. Opera y se reproduce en distintas escalas (individual-colectivas; local-globales) mediante una compleja trama de interacciones, en las que juegan un rol predominante el capital transnacional, nacional y los Estados. El andamiaje institucional y jurídico estatal, síntesis de una determinada correlación de fuerzas y su concepción del “desarrollo”, es un eslabón estratégico para viabilizar la implantación del modelo extractivo y la acumulación por despojo.

Este modelo sería inviable si no contara con el aval consciente o inconsciente de importantes segmentos de la ciudadanía, que formada en una perspectiva antropocéntrica e inmersa en la lógica del capital, constituye la fuerza motriz de este sistema. Mediante complejas dinámicas psicosociales, culturales y políticas se induce a los seres humanos a prácticas económicas y de consumo altamente dañinas para el planeta y se garantiza que el vicioso círculo de la lógica extractivista se reproduzca. No debe extrañarse por ello, el intenso bombardeo ideológico que se impulsa por parte de las empresas transnacionales y que es clave para el éxito de su modelo, porque moldea imaginarios, relaciones sociales y prácticas sociopolíticas. En otras palabras, subordina a los seres humanos a su lógica. El capital como forma societaria hegemónica ocupa la casi totalidad del espacio social. El capital-acumulación por despojo-industria extractiva se erige sobre la base de la violencia, la destrucción y muerte, tanto de los bienes naturales (recursos hídricos, bosques, ecosistemas etc.) como contra de los defensores de la vida y derechos humanos (asesinatos, agresiones, encarcelamientos etc.). La subsunción de amplios territorios a las dinámicas expropiativas del capital no solamente propicia desplazamiento poblacional, empobrecimiento, desestructuración del tejido social, la sobreexplotación de la fuerza del trabajo, sino que también facilita la (neo)colonización y robustece el histórico poder de la clase dominante.

Un aspecto de relevancia es que la implementación del modelo en Guatemala se basa en una gestión autoritaria del Estado, de altos márgenes de impunidad y de corrupción. Es por principio antidemocrático y no puede viabilizarse en un sistema político democrático, de amplia participación ciudadana y en el que existen mecanismos de vetos ciudadanos ante decisiones que perjudican a la población, la vida y el bien común. La “falta de transparencia” es su rasgo sustancial, cuyo *locus* se encuentra diseminado a lo largo de las dinámicas sociopolíticas y económicas del sistema y no en lugares específicos. Esto plantea el reto de entender su lógica y *modus operandi* desde una perspectiva de integridad; multiescala y a partir de su matriz ideológica que es garante de la reproducción del modelo.

Sin embargo, este sistema está atravesado por fisuras derivadas de las contradicciones que le son propias, por imponerse en contra de la voluntad popular, así como por las secuelas de los múltiples impactos ambientales y en materia de derechos humanos que propicia. En Guatemala, igual que en el resto del mundo, se está conformando un sujeto antagónico a este modelo, plural y diverso, que no solamente se encuentra en resistencia, entendida como crítica y oposición activa, sino que aporta desde los pueblos originarios y mujeres al debate de un nuevo modelo civilizatorio que debe trascender la lógica del capital, del patriarcado, del colonialismo y racismo estructural. La incipiente constitución de este sujeto temido por las elites se realiza en un contexto de una intensa política de criminalización de quienes defienden la vida, especialmente de los pueblos originarios y comunidades en resistencia.

El siguiente capítulo está estructurado en cinco subtemas, que en su conjunto presentan un panorama sobre cómo en el contexto de posguerra (luego de 1997) ha habido una reconfiguración del modelo económico hacia la dinamización de diferentes componentes de la industria extractiva, específicamente la minería de metales, con sus respectivas secuelas socioambientales y en materia de derechos humanos, y narrará el modo en que ha emergido un proceso de resistencia popular que mediante un diverso repertorio táctico no solo busca frenar el modelo, sino que además avanza en la discusión de una alternativa sistémica.

## **2. El modelo extractivo y sus principales componentes**

La propiedad de la tierra es un aspecto determinante para viabilizar la imposición de la industria extractiva, una problemática de particular relevancia en el país. De origen histórico y estructural, y no resuelto por el

proceso de paz, se expresa en la falta de seguridad jurídica de la tenencia de la tierra, traslape de registros, la inscripción irregular o ilícita de la propiedad, el desconocimiento de linderos, reiterados despojos, e inadecuado abordaje de la problemática agraria en su conjunto, que dentro del marco de este modelo se ha agudizado. Se constata un proceso de reconcentración de la tierra en manos de capitales nacionales y transnacionales,<sup>2</sup> incluyendo al capital narco, que afectan especialmente a los pueblos originarios y comunidades campesinas (ver Congcoop, 2012; Hurtado Paz y Paz, 2008; Instituto Regional de Altos Estudios Políticos, 2010).

El índice de Gini, de acuerdo con el último censo nacional agropecuario del año 2003, confirma la histórica concentración en la tenencia y propiedad de la tierra, situándose en 0,84; y evidencia que el 92,6 % de los pequeños productores ocupan el 21,86 % de la superficie, en tanto que el 1,86 % de los dedicados a fines de la agroexportación ocupan el 56,69 % (Velásquez, 2010: 2).

En los últimos diez años, la superficie dedicada a cuatro cultivos comerciales —café, caña de azúcar, aceite de palma y caucho—, aumentó en un 40 %, mientras que la dedicada a cultivos básicos disminuyó en un 37,5 %. Del total de la tierra de uso agrícola, el 28,3 % es utilizado para cultivos de exportación, mientras que solo el 25,4 % se emplea para cultivar alimentos básicos. La Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos de las Naciones Unidas ha recopilado denuncias sobre cómo la expansión de los monocultivos afecta directamente el derecho a la alimentación, al agua, la salud, el acceso a la tierra, al medioambiente, violaciones a los derechos laborales en las fincas de caña y palma africana (OACNUDH, 2014: 16-17).

El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD) de las Naciones Unidas, tras evaluar la actuación estatal frente a su obligación de respetar las tierras y territorios indígenas, expresa en el informe

---

2 No existen datos estadísticos oficiales recientes. El último censo fue efectuado en el año 2003. Se estima que para el año 2010 se tenían más de 100 000 hectáreas de palma africana plantadas. Estas plantaciones crecen a un ritmo promedio de 8 mil hectáreas anuales, compitiendo por las tierras de otros cultivos agrícolas en San Marcos, Retalhuleu, Suchitepéquez, Escuintla, Quiché, Izabal y el sur de Petén, según las estadísticas de la Gremial de Palmicultores de Guatemala. En el caso de la caña de azúcar, para el período 2011/12, el área de cultivo se proyectaba en 247 000 hectáreas, que significa un crecimiento de 2,5 % comparado con el año anterior (Superintendencia de Bancos, 2012). Algunos estudios que abordan esta problemática y son referentes importantes: Hurtado Paz y Paz (2008); Colectivo de Estudios Rurales IXIM (2013); Grünberg (2003); Grünberg, Grandia, and Milián (2012) y Winkler, Chavajay, and Monzón (2013).

publicado el 16 de marzo de 2010 su preocupación porque el Estado guatemalteco sigue permitiendo el despojo de las tierras que históricamente han sido propiedad de los pueblos indígenas, sean estas inscritas o no en los registros públicos correspondientes. Critica a su vez que no se aplique el derecho de dichos pueblos a ser consultados previo a proyectos de explotación de los recursos naturales situados en sus territorios (CERD, 2010: 4).

Esta problemática ha sido abordada de manera reiterada por el Relator Especial de Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, James Anaya, quien en 2011 emitió un pronunciamiento indicando:

El alto grado de conflictividad social existente en Guatemala en torno a la aprobación e implementación de proyectos en territorios indígenas no sería explicable sin atender a la cuestión clave de los derechos sobre sus tierras y territorios. Sobre esta cuestión, el Relator Especial observa, con especial preocupación, que el actual marco jurídico e institucional guatemalteco relativo a los derechos de los pueblos indígenas sobre tierras, territorios y recursos naturales dista todavía mucho de estos estándares internacionales y de los avances logrados en el ámbito latinoamericano. [...] Las derivaciones de deficiencias en el régimen de tierras indígenas guatemalteco son particularmente graves en el contexto de los proyectos extractivos u otro tipo de proyectos y colocan a las comunidades afectadas en situación de especial vulnerabilidad. La atomización de la propiedad comunal en pequeñas propiedades individuales, unida a la práctica inexistencia de garantías específicas que protejan a las tierras indígenas de su enajenación, ha abierto la posibilidad de que las empresas negocien directamente con propietarios individuales la adquisición de sus tierras en condiciones de vendedor voluntario-comprador voluntario. Estos procesos de compra, sin la supervisión directa del Estado, han abierto la puerta a todo tipo de abusos y han conducido a la pérdida neta de tierras indígenas, agravando así la desintegración de los territorios indígenas. La dimensión colectiva del derecho de los pueblos indígenas a sus tierras y recursos está ausente de las políticas públicas y de la práctica en cuanto a la aprobación de proyectos extractivos y otro tipo de proyectos (Anaya, 2011: 16-17).

El marco jurídico vigente no otorga derecho sobre los recursos naturales (subsuelo) por ser considerados propiedad estatal (aunque este pueda concesionarlos a empresas privadas (minerías, petroleras, etc.), ni contempla el concepto de “territorio”, a pesar de haber ratificado la Declaración y el Convenio 169, como tampoco las formas tradicionales de tenencia de tierra y su relación con la espiritualidad de los pueblos originarios, limitante que ha sido criticado por otras instancias

internacionales en materia de derechos de los pueblos indígenas. La aprobación de la ley del registro de información catastral, Decreto 41-2005, que fue en su momento una demanda del movimiento campesino a indígena, no conllevó a esclarecer en la práctica la situación de la tenencia de la tierra de los pueblos, dado, como señala Pop (2013: 25), que el registro catastral no ha tomado en cuenta los antecedentes históricos de la propiedad de la tierra y se basa en información desactualizada. A su vez, carece de mecanismos adecuados para consultar a los pueblos respecto a sus tierras, a pesar de que así está establecido en los convenios internacionales ratificados.

La construcción de nuevas hidroeléctricas, proyectos de explotación petrolera y de minería, la expansión de monocultivos, la aprobación del proyecto de la Franja Transversal del Norte,<sup>3</sup> del Corredor Tecnológico de Guatemala (CTG),<sup>4</sup> obedecen en su conjunto a una reorganización territorial sustentada en los intereses de acumulación del capital, con sus respectivas secuelas de daños ecológicos, desplazamiento poblacional y conflictividad social.

Es de hacer notar, que el país constituye un eslabón estratégico para los megaproyectos que se impulsan dentro del marco del Plan Puebla Panamá (PPP), ahora denominado Proyecto Mesoamérica.

En términos regionales, los megaproyectos forman parte del eje de interconexión física e integración del Proyecto Mesoamérica —antes Plan Puebla Panamá (PPP)— que comprende al Sistema de Interconexión Eléctrica para los Países de Centroamérica (Siepac), que en Guatemala se concreta en los 5 anillos de interconexión eléctrica que forman parte del Plan de Electrificación Territorial (PET), que conectará todo el sistema de generación de energía; en términos de telecomunicaciones se contempla la Autopista Mesoamericana de la Información (AMI), que consiste en una red privada de fibra óptica que servirá para trasladar información en circuito cerrado; y en cuanto al transporte

---

3 El proyecto de la Franja Transversal del Norte (FTN) está respaldado en el decreto gubernativo 22-2009. Consiste en la construcción de una carretera de 330 kilómetros que atravesará a los departamentos de Huehuetenango, Quiché, Alta Verapaz e Izabal, situados en la parte noroccidental del país. La constructora de capital israelí Solel Boneh fue seleccionada para ejecutar la obra. El objetivo de la FTN se circunscribe a abrir un corredor para inversiones al capital internacional en proyectos mineros, hidroeléctricos, petróleo y actividades de comercio. Para más información consultar Rogers (2013) y Jiménez (2013).

4 El proyecto del CCTG inició en 2010. Consiste en la construcción de un canal terrestre entre los océanos Pacífico y Atlántico. Atravesará 42 municipios ubicados en la región nororiental del país y se extenderá a lo largo de 308 km. Para el proyecto se contempla la construcción de autopistas, líneas de ferrocarril, un poliducto interoceánico para el transporte de gas natural y derivados de petróleo de la costa del Atlántico hacia la costa del Pacífico. Su costo calculado se sitúa en alrededor de 12 mil millones de dólares.

comercial, se proyecta una serie de corredores secos interoceánicos en Centroamérica, como el que pasará en el oriente guatemalteco bajo el nombre de Corredor Tecnológico de Guatemala (CTG), a la vez que se proyecta las megacarreteras del Corredor Turístico del Caribe (CTC) y la Franja Transversal del Norte (FTN) (*El Observador*, 2013b).

Este modelo fue potenciado a su vez tanto por la suscripción del Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, la República Dominicana y Centroamérica (RD-Cafta) en 2005, como por varios tratados bilaterales y será impactado por la reciente suscripción (2013) del Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea.

En el componente energético, dentro del marco del Siepac y la interconexión México-Guatemala, el Gobierno de Pérez Molina (2012-2015) da continuidad y profundiza una estrategia con fines de modificar la matriz energética del país que comenzó a implementarse de manera acelerada a partir del Gobierno de Óscar Berger (2004-2007). La política energética pretende reducir la dependencia de los combustibles fósiles y derivados; aumentar la inversión en “energía limpia” (hidroeléctrica, eólica, solar y geotérmica) e impulsar la producción de termoeléctricas en base al carbón mineral. (*El Observador*, 2013b; Ministerio de Energía y Minas, 2013a). Esto se concreta mediante el PET, que conectará todo el sistema de generación de energía para el área metropolitana, atlántico, occidente y oriente. El plan de expansión del parque generador apoya la ejecución de proyectos hidroeléctricos binacionales con México y El Salvador; además, promueve la repotenciación y construcción de nuevas centrales hidroeléctricas. Esto se impulsa bajo una modalidad de alianza público-privada que beneficia tanto a empresas nacionales como a internacionales, aunque no a las comunidades directamente afectadas (*El Observador*, 2013a).

Dentro de este contexto, los últimos dos Gobiernos han impulsado la construcción de hidroeléctricas, de tal manera que 20 están operando, tres se encuentran en proceso de construcción y se han autorizado 18 adicionales. Ocho solicitudes se encuentran en proceso de trámite (Ministerio de Energía y Minas, 2013b). Un estudio efectuado por el Instituto Regional de Altos Estudios Políticos revela que durante el período de noviembre 2009 a mayo de 2010 el 83 % de los municipios que cuentan con autorizaciones para nuevas hidroeléctricas presentan conflictos derivados de estas licencias, el 70 % de los cuales se ubicaban en los departamentos de Quiché, Alta Verapaz y San Marcos (2010: 25).

De la misma manera, se ha promovido con renovado vigor la explotación de petróleo. Existen cuatro contratos petroleros en producción

ubicados todos en la región norte del país: a) 1-2005 en el campo Atzam, en Alta Verapaz/Quiché; b) 1-91 en los campos Chocop y Yalpe-mech, en Petén y Alta Verapaz; c) 2-2009, en los campos Rubelsanto, Chinajá Oeste, Tierra Blanca y Caribe en Petén y Alta Verapaz y d) 2-85, en el campo Xan en Petén. A esto se suman otros cinco que ya cuentan con licencias de exploración (*El Observador*, 2013a; Solano, 2005, 2009).

En el caso de la minería, se ha autorizado y están vigentes 75 licencias de minería metálica de exploración y 33 de explotación. No obstante, las solicitudes en fase de trámite se han incrementado y alcanzan 326 para exploración y 17 para explotación. La mayoría de estas licencias se ubican en los territorios habitados principalmente por los pueblos originarios del país (Ministerio de Energía y Minas, 2013a).

En la tabla 1 se muestra en qué departamentos se concentran los diferentes pilares del modelo extractivo, monocultivos y explotación de bienes naturales y evidencia que se trata de una estrategia que abarca todo el territorio nacional, que probablemente tendrá importantes secuelas socioambientales. La resistencia frente a los distintos componentes ha tenido un desarrollo desigual: mientras que ha avanzado frente a la minería y hidroeléctricas, es aún incipiente frente a los monocultivos, el petróleo y los megaproyectos como la Franja Transversal del Norte y el Corredor Tecnológico.

Tabla 1

Monocultivos, megaproyectos y licencias de minería metálica, petróleo, hidroeléctricas en trámite o autorizados por departamento al año 2012

Región	Departamento	Minería metálica	Hidroeléctricas	Petróleo	Extensos monocultivos	Megaproyectos	Luchas relevantes
Costa Sur	Escuintla		Sí		Caña de azúcar Palma africana	CTG	No
	Suchitepéquez	Sí	Sí		Caña de azúcar Palma africana		No
	Retalhuleu	Sí	Sí		Caña de azúcar Palma africana		No

Occidente	Huehuetenango	Sí	Sí	Sí	No	FTN	Sí
	San Marcos	Sí	Sí		Palma africana en el sur		Sí
	Quetzaltenango	Sí	Sí				Sí
	Quiché	Sí	Sí	Sí	Palma africana en Ixcán	FTN	Sí
	Sololá						No
	Totonicapán	Sí					Sí
Centro	Chimaltenango	Sí					No
	Sacatepéquez						No
	Guatemala	Sí	Sí				Sí
Norte	Alta Verapaz	Sí	Sí	Sí	Caña de azúcar Palma africana	FTN	Sí
	Baja Verapaz	Sí	Sí				Sí
	Izabal	Sí	Sí	Sí	Palma africana	FTN CTG	Sí
	El Petén		Sí	Sí	Palma africana		Sí
Nororient	Chiquimula	Sí	Sí			CTG	Sí
	El Progreso	Sí					No
Oriente	Zacapa	Sí	Sí			CTG	No
	Jutiapa	Sí				CTG	No
	Jalapa	Sí				CTG	Sí
Surorient	Santa Rosa	Sí	Sí		Caña de azúcar		Sí

Fuente: Elaboración propia en base a datos del MEM, Action Aid, Congcoop, Flacso (2012).

### 3. El Estado y la industria minera<sup>5</sup>

La relación del Estado con la industria minera data desde principios del siglo xx, cuando se crea el primer código minero en 1908. Un parteagua en la legislación minera lo constituye la Constitución Política de Guatemala

5 El contenido de esta sección está basado parcialmente en el libro coordinado por Yagenova (2012), en el que participaron como coautoras Claudia Donis y Patricia Castillo.



de 1985, que declara en el artículo 121, inciso e, que el subsuelo, yacimientos de hidrocarburos, minerales y otras sustancias orgánicas o inorgánicas del subsuelo constituyen bienes del Estado; y en el artículo 125, que declara de utilidad y necesidad pública la explotación técnica y racional de hidrocarburos, minerales y demás recursos naturales no renovables. En la década del noventa, como parte de las políticas neoliberales, se propician modificaciones en el marco jurídico-institucional que favorecen la inversión extranjera en el ramo de la minería. Se emite el decreto 48-97, ley de minería actual,<sup>6</sup> que se diferencia con la legislación anterior en los siguientes aspectos:

- Reduce significativamente las regalías para el país, del 6 % al 1 %;
- Introduce el concepto de licencias de reconocimiento, como fase previa a la exploración, que permite explorar extensiones de hasta 3 mil km<sup>2</sup>;
- Elimina el requisito de contar con el permiso por escrito de los propietarios de los terrenos por trámite de otorgamiento minero, un cambio relevante, dado que es una de las fuentes principales de conflictividad social y violación de derechos;
- Simplifica los trámites de autorización para las licencias de exploración y explotación y deja total discrecionalidad a los empresarios para que sus empresas consultoras puedan efectuar los Estudios de Impacto Ambiental y Social (EIAS), un requisito previo a que se autorice la licencia de explotación;
- No contempla el requisito de efectuar un estudio de línea basal de las viviendas en cercanía de la mina, como tampoco una línea basal específica para enfermedades asociados a la minería;
- No contempla regulaciones para la fase de cierre, refiriéndose únicamente a las causas de caducidad. Por consiguiente, no existen protocolos o términos de referencia que establezcan los procedimientos e instituciones responsables de llevarlos a cabo. Tampoco contempló como obligatorio a la fianza.

---

6 La promoción de esta ley se inscribe dentro del marco de las políticas neoliberales impulsados por el Gobierno de Álvaro Arzú. No se cuenta con evidencia que demuestra la participación directa del Banco Mundial en la elaboración o diseño de esta ley, aunque su contenido y fines están acorde con las políticas de apertura a la inversión extranjera promovido por el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y Banco Interamericano de Desarrollo durante este período. La primera fase de la construcción del proyecto minero de la Mina Marlin fue financiada por el Banco Mundial.

Especial relevancia reviste el hecho de que esta ley, de rango inferior, contradice el convenio 169 de la OIT ratificado por el Estado de Guatemala en el año 1996, que lo obliga a efectuar la consulta libre, previa e informada con los pueblos originarios, obligación con que no ha cumplido hasta la fecha. A su vez, la Constitución expresa que todos los habitantes del país tienen el derecho de petición, ya sea individual o colectiva, en asuntos que estén afectando sus derechos (artículo 28); por otro lado, establece que el interés social prevalece sobre el particular (artículo 44), reconoce las formas de organización de los pueblos indígenas (ratificado en el Convenio 169) y delega en las municipalidades la elaboración de políticas y planes de interés para el municipio en consulta con sus habitantes.

Para autorizar una licencia de explotación minera deberá elaborarse un EIAS. El ente responsable de autorizarlo es el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (MARN), y este debe proceder a informar a la población que se encuentra en el área de afectación. Esto se realiza mediante una publicación en un medio de comunicación que determine el MARN, en coordinación con el proponente del proyecto minero, en donde se hace constar que se ha presentado el EIAS. Este se encuentra a disposición del público con el objeto de recibir observaciones o manifestaciones de oposición en un plazo no mayor a los veinte días. La copia impresa del estudio se encuentra en el MARN y en las municipalidades. El documento no se traduce a los idiomas mayas, solo en algunos casos se presenta un resumen en el idioma de la localidad.<sup>7</sup> De esta manera, la divulgación consiste en la publicación de edictos, a difundirse una vez en el diario oficial y en otro medio de mayor circulación.<sup>8</sup>

Es importante destacar que todo el proceso de información de los beneficios e impactos está delegado solo a la empresa minera, sin participación de institución pública alguna. Se realiza al momento de otorgar una licencia de explotación, contradiciendo al Reglamento de Evaluación, Control y Seguimiento, en su artículo 72, el cual indica que el MARN *deberá involucrar a la población en la etapa más temprana posible del proceso de elaboración del instrumento ambiental*. Es decir, que para otorgar la licencia de reconocimiento y exploración (previas a la de explotación) no es necesario involucrar o consultar a la población.

La legislación en Guatemala en materia de ambiente ha sido vasta; desde 1930 se calcula se han emitido más de 1200 disposiciones

---

7 MARN, Reglamento de evaluación, control y seguimiento ambiental, acuerdo gubernativo 431-2007. Artículo 75.

8 Ley de Minería 48-97. Artículo 45.

jurídicas, distribuidas en diversos cuerpos legales (Vasquéz Paz y Sobenes, 1996). Estos se encuentran plasmados en tres tipos de instrumentos: Constitución de la República, leyes, códigos y reglamentos. Es a partir de 1986 que se incrementa la emisión de leyes relacionadas con el ambiente. Estas se caracterizan por su crecimiento disperso y desordenado, así como por su poca claridad en funciones, obligaciones y traslapes de responsabilidades entre ministerios. A su vez, la institucionalidad y marco jurídico creado ha debilitado al Estado en su capacidad regulatoria. El impulso al desarrollo de los recursos mineros del país se efectúa en un contexto de una débil capacidad regulatoria y sancionatoria en el ámbito de la protección del medioambiente.

Según el Informe Geo-Guatemala (2003) y el Perfil Ambiental de Guatemala (Universidad Rafael Landívar, 2004), existen cuatro problemas fundamentales en la aplicación de la legislación ambiental:

- La insuficiencia de los recursos humanos y los recursos financieros asignados a las instituciones;
- Las leyes y reglamentos existentes favorecen la discrecionalidad y no son eficaces para detener la degradación ambiental;
- La debilidad en la administración de la justicia ambiental;
- Dentro de la legislación ambiental existen traslapes y vacíos que generan inconsistencias a la hora de determinar principalmente responsabilidades de control, evaluación y monitoreo.

La revisión del ciclo de aprobación de licencias de reconocimiento, exploración y explotación permite constatar que el único responsable de otorgar, o bien retirar, las mismas es el MEM, entidad responsable de impulsar el desarrollo minero. El MARN apenas es involucrado en el ciclo hasta el momento de la aprobación de la licencia de explotación, con el estudio de evaluación inicial y el de impacto ambiental. Esta situación es contradictoria, dado que el impacto tanto ambiental como social se ocasiona desde la primera fase.<sup>9</sup> El MARN tiene conocimiento de la actividad minera hasta el momento de otorgar la licencia de explotación. En la tabla 2 se puede apreciar el estado de las consultas que manda la ley vigente según el tipo de licencia que se otorga.

---

9 Ley de Minería 48-97, Artículo 6. Abreviaturas y definiciones.

Tabla 2  
Tipo de licencias

Tipo de licencia	Ley de Minería	Plazo	Área	Requisitos	Quien lo aprueba	Tipo de consulta
Reconocimiento minero	Conjunto de trabajos administrativos, de gabinete y de campo, tanto superficial como subterráneo, que sean necesarios para localizar e identificar áreas para exploración minera.	6 meses, prorrogables a otros 6.	de 500 a 5000 km <sup>2</sup>	Estudio de mitigación (impactos ambientales)	Dirección General de Minería	No se establece
Exploración	Conjunto de trabajos administrativos, de gabinete y de campo, tanto superficial como subterráneo, que sean necesarios para localizar, estudiar y evaluar un yacimiento.	3 años, prorrogables por dos periodos más de 3 años cada uno.	No mayor de 100 km <sup>2</sup>	Estudio de mitigación (impactos ambientales)	Dirección General de Minería	No se establece
Explotación	Extracción de rocas, minerales o ambos, para disponer de ellos con fines industriales, comerciales o utilitarios.	25 años, prorrogable a un periodo igual de 25 años.	No mayor de 20 km <sup>2</sup>	Estudio de impacto ambiental	MARN y Consejo Nacional de Áreas Protegidas según el área	Publicación de un edicto en lugares públicos durante 20 días para conocimiento y manifestación de comentarios y dudas sobre potenciales daños socioambientales de los proyectos.

Fuente: Yágenova *et al.* (2012: 44).

El marco jurídico-institucional existente está construido para beneficiar a los inversionistas que se aprovechan de la fragmentación y debilidad de la institución estatal. Por otro lado, los fines del MEM (impulsar la minería) y el MARN (defender el ambiente) son contradictorios entre sí y en la práctica no se observa una coordinación real entre ambos en materia de control, evaluación y monitoreo ambiental. Según el Decreto 431-2007, el sistema de evaluación, control y seguimiento ambiental establece que este debe realizarse de manera colaborativa, mediante un conjunto de entidades, procedimientos e instrumentos operativos; lo que no está establecido es la integración y la distribución de responsabilidades.

Durante el período de 2004-2011 se promovieron once diferentes iniciativas de leyes en el Congreso de la República para reformar la Ley de Minería.<sup>10</sup> Estas se justificaban en la necesidad de “actualizar” la ley vigente, a fin de subsanar vacíos y ajustarla a las obligaciones del Estado en materia de derechos humanos, protección del medioambiente, las políticas de descentralización y compromisos internacionales, particularmente el Convenio 169. Ninguna ha sido aprobada hasta la fecha.

Tal como lo norma la actual Ley de Minería (Decreto 48-97), las regalías que recibe el Estado por las actividades mineras se sitúan en el uno por ciento, 0,5 % lo reciben las municipalidades y 0,5 % el Estado central. Las regalías se calculan multiplicando el 1 % por el valor bruto de producción, o por lo producido o exportado multiplicado por los precios de exportación de acuerdo con cotizaciones del mercado internacional (Asies, 2010b).

Según Icefi (2014: 53), se ha registrado un incremento en el valor agregado de la actividad económica de Minas y Canteras pasando de 3,27 mil millones de quetzales en 2006 a 10,5 mil millones de quetzales en 2011. El aporte al PIB en 2011 alcanzó el 2,83 % cuando cinco años antes se situaba en el 1,42 %. La tabla 3 revela el incremento registrado en la producción de metales, especialmente oro y plata, entre los años 2005 y 2011.

---

<sup>10</sup> Estas iniciativas fueron impulsadas por diferentes partidos políticos, los cuales respondían a requerimientos tanto de la sociedad civil, que pretendía introducir cambios a la ley para proteger el medioambiente, respetar los derechos colectivos de los pueblos originarios e incrementar la fianza y capacidad del Estado para monitorear los eventuales daños ambientales. Otras obedecieron a propuestas del Gremial de los Mineros y sus aliados, los cuales pretendían facilitar aún más la inversión en la minería. Dado que la Constitución de la República respalda la inversión minera de aquellas iniciativas que buscan declarar la ley lesiva para el país, tampoco prosperaron. Para un análisis detenido de estas iniciativas de ley se puede consultar Yagenova (2012: 57-68).

Tabla 3  
Producción minera para los años 2005 y 2011 (en quetzales)

Material	2005		2011	
	Producción	Porcentaje	Producción	Porcentaje
<b>Oro</b>	91 505 901	65,9	4 772 330 677	65,4
<b>Plata</b>	9 970 278	7,2	2 335 532 444	32
<b>Resto de minerales</b>	37 476 302	27	187 408 332	2,6
Total	138 952 481	100	7 295 271 453	100

Fuente: Icefi (2014: 54).

Así es, en un estudio sobre el costo-beneficio de la Mina Marlin, concluyó que:

Con relación a los beneficios, se determinó que durante el período 2005-2009 estos ascendieron a Q748,87 millones; destacándose, en su orden, el pago de sueldos y salarios, el Impuesto Sobre la Renta, las regalías, otros aportes y la cuota patronal del IGSS. Se incorporan otros beneficios adicionales, como los mejores salarios y mejor poder de compra de los trabajadores mineros, la generación del IVA y las compras locales realizadas por la Mina Marlin. Dentro de los aportes macroeconómicos se incluyen la generación de divisas y la participación de la minería en la conformación del Producto Interno Bruto (PIB), siendo esta última poco significativa. Al comparar estos ingresos económicos con el valor bruto de la producción comercializada, resulta que de este valor le corresponde al Estado-país solo el 13,9 %, y a la empresa operadora de la mina el restante 86,1 %. Esta distribución del valor de la producción es muy desproporcionada para el país, tomando en cuenta que el Estado es el propietario del oro y la plata, y que la actividad minera conlleva altos impactos ambientales, sociales y económicos (Asies, 2010a: 10).

El Gobierno del Partido Patriota (2012-2015) convino con la Cámara de Industria de Guatemala, al cual está afiliada la Cámara del Gremial de Mineros, incrementar las regalías al 3 % para actividades mineras no metálicas, al 4 % para las metálicas y en el caso de la Mina Marlin estas se fijaron al 5 % sobre la venta de oro y plata.

### 3.1 Descripción de los proyectos mineros actuales

Los proyectos mineros que operan actualmente en el país pertenecen a empresas transnacionales de capital canadiense, estadounidense, ruso y holandés (ver tabla 4). Se trata de explotaciones de minería de metales

(oro, plata, níquel, cobalto, cromo, plomo, zinc, antimonio, cobre, magnesio, hierro) y tierras raras, altamente cotizados en el mercado internacional en un contexto de crisis del sistema capitalista y una creciente disputa interimperialista. Estas minas han tenido importantes repercusiones sobre las cuencas hídricas, la vida humana y los ecosistemas. Es importante destacar que las operaciones mineras en Guatemala no tienen que pagar por el agua que usan (Yagenova, 2014; Colectivo Madre Selva, 2015).

Algunas tendencias que se observan hoy en la inversión de la minería de metales en el país y que parecen indicar algunos cambios con el primer período que se abre a partir de la aprobación de la ley de minería en el año 1997, son:

- a. Un renovado interés por explotar amplias zonas donde se sitúan reservas de níquel en el país especialmente en los departamentos de Izabal y Alta Verapaz;
- b. A diferencia de la empresa Goldcorp. S. A. las licencias que se han otorgado durante los últimos años no pertenecen a empresas de primera categoría, sino de tamaño más pequeño, con menos experiencia en la explotación minera, con mayor inestabilidad y reiterados traspasos de una empresa a otra, incluyendo compromisos de deudas adquiridos.

Tabla 4  
Proyectos mineros vigentes en Guatemala, 2015

	Mina Marlín	Cerro Blanco	El Escobal	El Tambor	El Fénix	Nivegua Montufar II	Sechol,	Tres Juaues y Amanecer
Empresa	GoldCorp	Goldcorp	Tahoe Resources	KCA	Solway Investment Group	Solway Investment Group	Cunico Resources NV	Cunico Resources NV
País	Canadá	Canadá	Canadá	EE. UU	Ruso	Rusia	Holanda	Holanda
Empresa guatemalteca subsidiaria	Montana Exploradora	Entre Mares	Minera San Rafael	Exmingua	Compañía Guatemalteca del Níquel (CGN) Solway es dueño del 98,2% de las operaciones y el Estado del 1,2%	CGN	Mayaniquel Fue adquirido por Arifield Nickel Corp en el 2009	Mayaniquel
Ubicación	SMI y Sipacapa San Marcos	Asunción Mita Jutiapa	San Rafael Las Flores	San José el Golfo y San Pedro Ayampuc	El Estor, Izabal Panzós, AV	Los Amates, Izabal	Alta Verapaz Panzós, Senahu, AV	Alta Verapaz e Izabal
Licencia explotación otorgado en el año <sup>1</sup>	2004	2007	2013	2011	CGN adquirió la licencia en el año 2006	2013	2014	2014



Inicio de operaciones	2005	2008	2014	2011 y 2014 Fase de construcción	2006 2013 bajo responsabilidad de Solway	2014	2014	2014	Sin dato
	Fase de construcción aún no ha iniciado fase de explotación por problemas técnicos.	2014	Minería de metales subterránea	Minería de metales a cielo abierto	Minería de metales a cielo abierto y futura planta de procesamiento	Minería de metales a cielo abierto	Minería de metales a cielo abierto	Minería de metales a cielo abierto	Minería de metales a cielo abierto
Tipo de Minería	Minería de metales a cielo abierto y subterránea	Minería de metales subterránea	Minería de metales subterránea	Minería de metales a cielo abierto	Minería de metales a cielo abierto y futura planta de procesamiento	Minería de metales a cielo abierto	Minería de metales a cielo abierto	Minería de metales a cielo abierto	Minería de metales a cielo abierto
Área ocupada en km2	20	15.25	19,99	20	247,99	sin dato	15	15	Amanecer 10.5 Tres Juanes 17.58
Minerales que explota	oro, plata, zinc, plomo, hierro, cobre y mercurio	oro, plata, níquel, cobalto, cromo, plomo, zinc, antimonio y tierras Raras	oro, plata, níquel, cobalto, cromo, cobre, plomo, zinc, antimonio y tierras raras	oro y plata	ferro níquel, cobalto, hierro, cromo y magnesio	níquel, cobalto, hierro, cromo y magnesio	níquel, cobalto, hierro, cromo y magnesio	níquel, cobalto, hierro, cromo y magnesio	níquel, cobalto, hierro, cromo y magnesio

Fuente: Yagenova (2014), basado en el análisis de los EIAS; Colectivo Madre Selva (2015).

\* Todos los proyectos tienen una licencia de explotación válida por 25 años.

Dougherty (2015: 6) identifica dos patrones en el caso de las empresas mineras que operan en Guatemala. El primero durante el periodo de 1999 a 2008 en el que se observa un proceso de fusiones entre empresas pequeñas y medianas para constituirse en *seniors* (como en el caso de Goldcorp); y el segundo período que llega hasta el momento actual donde aparecen en escena las empresas *juniors*, o las que no tienen un *expertise* específico en operaciones mineras. El investigador plantea que la debilidad del Estado, las controversias etc., alejan a empresas *seniors* del país, pero genera un ambiente propicio para las compañías más pequeñas. Este patrón de comportamiento fue corroborado por Ferguson (2006), quien afirmaba que estas empresas *juniors* se adecúan mejor a contextos de debilidad institucional, corrupción y violencia.

Las empresas subsidiarias guatemaltecas Montana Exploradora, Entre Mares, Exmingua, Minera San Rafael, la Compañía Guatemalteca del Níquel, Mayaníquel, cuentan con importantes relaciones y soportes jurídicos-políticos provenientes de los grupos oligárquicos tradicionales, vínculos con funcionarios públicos y partidos políticos. Este tejido político-empresarial ha permitido que se les apruebe EIA deficientes, inicien sus operaciones a pesar de la oposición comunitaria, coopten a las estructuras del poder local y criminalicen a quienes de manera activa han participado en acciones de resistencia ( Solano 2005, 2009, 2012; *El Observador* 2012, 2013; CMI, 2014, 2014a).

#### **4. Los proyectos mineros y los derechos humanos**

El impulso de la industria extractiva como parte fundamental de la política estatal actual implica en la práctica que el Estado violenta sus propias normas jurídicas, entrega parte del control sobre el territorio a empresas transnacionales, acciona contra la voluntad de su ciudadanía y se constituye en responsable de violaciones a los derechos humanos. Se trata de un Estado que opera bajo los criterios e influencias de grupos de poder (militares, empresariales, crimen organizado) y no responde a las necesidades económicas, políticas, ni socioculturales de su población (CICIG, 2015; Acción Ciudadana, 2012; Palencia Prado, 2013, Solano 2005, *El Observador*, 2012).

El marco jurídico consagrado en la Constitución de la República, otras normas legales y convenios internacionales ratificados por el Estado constituyen obligaciones ineludibles para los funcionarios públicos. Sin embargo, este marco jurídico y la política pública que a partir de allí se han creado no están exento de vacíos, contradicciones, traslapes e

interpretaciones disímiles, lo que permite que estas se apliquen discrecionalmente. No obstante de ello, son múltiples las evidencias que demuestran el incumplimiento por parte de funcionarios públicos de la Constitución de la República, convenios internacionales y el marco jurídico nacional en materia de DD. HH., derecho ambiental, derechos de los pueblos originarios etc. (Calas, 2015; Colectivo Madre Selva, 2015; Palencia Prado, 2013).

El retroceso en el proceso de democratización, la incapacidad y falta de voluntad política para atender y resolver las demandas ciudadanas, la criminalización de la protesta social y la lógica impositiva con la que se acciona desde el Estado, genera alta conflictividad social y ha propiciado una creciente inconformidad por parte de la ciudadanía. Desde el momento en que el Estado se convierte en defensor de los intereses de las empresas lo convierte en el principal responsable de la polarización, la conflictividad social y la violencia que a partir de esto se generan, más allá de los previsible o ya detectados daños socioambientales que el impulso a la industria extractiva general (Yagenova, 2012; Yagenova, 2014; IARNA, 2012; Colectivo Madre Selva, 2015; OACNUDH, 2013, 2014, 2015; PDH, 2014).

Diversos estudios han comprobado que la industria extractiva propicia profundos cambios en la vida, derechos humanos, estructura de poder local y relaciones sociales de quienes habitan en este territorio (CERD, 2010; OIT, 2010; OACDH, 2012; Yagenova, 2010, 2012, 2015). El irrespeto del Estado a los convenios internacionales, marco jurídico nacional y normas establecidas en materia de derechos humanos, derechos de los pueblos originarios y derecho ambiental, se ha comprobado en el caso de la Mina Marlin, la Mina Cerro Blanco, la Mina El Escobal y en la Mina El Tambor, Progreso VII derivada y Proyecto Minero Felix. Se trata de un complejo entramado de impactos que en su conjunto afectan la calidad de vida y bienestar de los habitantes de estos municipios y con mayor profundidad a quienes participan en las luchas para que no se instale estos proyectos en sus territorios.

A raíz del caso de la Mina Marlin, se constata que el no haber efectuado la consulta, libre, previa e informada por parte del Estado, violando el Convenio 169, el derecho de los ciudadanos de tener acceso a la información pública y ser partícipes de las decisiones que se toman sobre sus vidas, constituye el punto de partida de una serie de violaciones a sus derechos humanos. Estas violaciones son diversas, profundas y abarcan derechos humanos de distintos ámbitos como: la vida, salud,

trabajo, tierra/territorios, un ambiente sano, vivienda, a la información, de consulta libre, previa e informada, así como los derechos colectivos de los pueblos indígenas (CERD, 2010; OIT, 2010; OACDH, 2012; Yagennova, 2010, 2012, 2015).

Un problema jurídico-político no solventado a la fecha es el hecho de que no existe de manera explícita el derecho político de “veto” frente a los proyectos de la industria extractiva en el marco jurídico nacional, tal como lo ha explicitado en diferentes momentos la Corte de Constitucionalidad en sus resoluciones sobre la aplicabilidad del Convenio 169 y la consulta municipal de vecinos, lo que no exime al Estado de la obligación de hacer las respectivas consultas, previa y transparentemente.

La tabla 5 presenta de manera resumida la actuación estatal en cinco proyectos mineros que están operando. Han pasado 10 años desde que se inició el proyecto de la Mina Marlin y durante esta última década se han acumulado experiencias y conocimientos, que deberían haber desembocado en cambios de estas políticas públicas.

Tabla 5  
Relación Estado-empresas mineras 2004-2015

Ámbitos	Proyecto El Tambor	Proyecto Mina Marín	Proyecto Cerro Blanco	Proyecto El Escobal	Proyecto Minero Fénix
Consulta libre, previa e informada efectuada previo a autorizar proyecto minero	No	No	No	No	No
Gobierno que autorizó licencias de explotación	Álvaro Colom	Oscar Berger	Oscar Berger	Otto Pérez Molina	Oscar Berger
Calidad del EIA	Inadecuado	Inadecuado	Inadecuado	Inadecuado	Inadecuado
Proceso de adquisición de tierras donde se ubica proyecto minero	Adquisición bajo argumentos fraudulentos	Fraudulenta, titulación supletoria ilegal. Demanda judicial interpuesta en CSJ que nunca fue resuelta	No existen denuncias	Adquisición bajo argumentos fraudulentos	La nueva licencia viabilizada a partir del 2007 implicó desalojos violentos de comunidades qeqch'iles
Línea basal de salud adecuada a posibles impactos de minería	No	No	No	No	No
Línea basal de vivienda	No	No	No	No	No

Línea basal de calidad del agua, o cantidad de agua disponible	No	No	No	No	No	No
Respuesta del Organismo Ejecutivo (OE) ante acciones de protesta y críticas	Diálogos mal diseñados e ineficaces Total respaldo del OE a proyecto minero	Respuestas parciales e inadecuadas ante decisión de CIDH de otorgar medidas cautelares Mesas de diálogo con actores afines Total respaldo del OE al proyecto minero	Reuniones con binacionales con El Salvador, país que rechaza el proyecto porque pone en riesgo sus recursos hídricos Total respaldo del OE guatemalteco al proyecto minero	Total respaldo del OE al proyecto minero	Total respaldo del OE al proyecto minero	Total respaldo del OE al proyecto minero
Respuesta del Organismo Legislativo ante acciones de protesta y crítica	Reuniones con la resistencia Citación de algunos ministros del IMEM, MARN y Ministerio de Gobierno	Investigación independiente 2009 Iniciativas de leyes que buscaban modificar decreto 48-97 Citación de ministros sobre temas relacionados	Reuniones con resistencia local, representantes del Estado de El Salvador y empresa Reuniones en el Congreso con representantes del MEM, MARN, MINREX, MSPAS y diputados y resistencia	Reuniones con la resistencia Legalizó el Estado de Sitio en el 2013	Reuniones con la resistencia Legalizó el Estado de Sitio en el 2013	Ninguna

<p>Respuesta del OJ ante acciones protesta y crítica</p>	<p>El OJ ha tenido que ocuparse de las demandas interpuestas por empresa en contra de resistencia Persecución jurídica de dirigencia en resistencia En el 2015 un juzgado ordenó la suspensión del proyecto dado que no contaba con la autorización de construcción por parte de la municipalidad de San Pedro Ayampuc. La empresa no ha acatado la decisión</p>	<p>Actualización de la interpretación de Convenio 169 relativo al derecho de la consulta Actualización de la interpretación sobre la aplicación del Código Municipal relativo a la consulta de los vecinos Persecución jurídica de dirigencia en resistencia</p>	<p>No se ha involucrado hasta la fecha</p>	<p>La Sala primera de la Corte de Apelaciones del Ramo Civil y Mercantil suspendió las operaciones del proyecto de explotación en 2013 porque el MEM no dio trámite a oposiciones planteadas MEM y empresa apelaron decisión ante CC El jefe de operaciones del proyecto fue demandado por contaminación y se encuentra preso En noviembre 2013 se efectuó audiencia en CC. Persecución jurídica de dirigencia en resistencia</p>	<p>Se giró órdenes de captura contra el responsable de seguridad de la mina CGN por el asesinato de Adolfo Ich y haber dejado parálitico a otro líder comunitario. El juicio inició en el 2015 pero no ha concluido Durante los desalojos del 2007 se violaron 11 mujeres qeqchies. El caso igual que los dos anteriores se ventilan en cortes de Canadá contra la Empresa HudbAy, CGN y Sky Resources</p>
--	--	--	--	---	--

Los estudios de impacto ambiental y social son claves para que las empresas puedan recibir la licencia de explotación minera y para determinar los posibles impactos de estas operaciones. En el caso de la Mina Marlin, Mina El Tambor, Mina Cerro Blanco y Mina San Rafael, los científicos expertos en la materia expresaron su preocupación por la mala calidad de este tipo de estudios. Es importante destacar que las consultoras encargadas de estos EIA tienen vínculos directos con las empresas mineras, por lo que existe una dudosa “objetividad” en los estudios realizados. Solo así se explica las graves omisiones, errores de cálculo o afirmaciones infundadas o científicamente no sustentables que se han evidenciado en estos EIA.

Los principales riesgos que fueron advertidos por los expertos (Moran, 2004, 2014; Robinson, 2012) de entrar en operaciones estos proyectos fueron: a) drenaje ácido; b) contaminación de fuentes hídricas; c) secada de fuentes hídricas; d) impactos sobre la salud de habitantes y fauna; e) alteraciones en el ecosistema; f) inadecuadas fianzas para el cierre del proyecto y la fase de restauración; g) cambios irreversibles en las zonas de vida, pérdida de territorios para la vida humana y actividades agrícolas, y daños irreversibles a mediano y largo plazo.

El Produrador de Derechos Humanos (PDH), en su informe anual del año 2014, efectúa una importante crítica a cómo se llevan a cabo los Estudios de Impacto Ambiental (EIA).

Los Estudios de Impacto Ambiental (EIA) tienen enfoques y metodologías insuficientes e inadecuadas, dando muestra de que no son el referente ideal para la toma de la decisión gubernamental de autorizar licencias extractivas (de exploración y explotación), por lo que han sido duramente criticados por representantes de organizaciones ambientalistas y de comunidades indígenas, fundamentalmente porque se han convertido en meros trámites burocráticos; en algunos casos incluso se ha identificado la posibilidad de estar vinculados a actos de corrupción (PDH, 2014: 240-241).

La corrupción y el tráfico de influencias en la institucionalidad ambiental y sistema de justicia fueron reconocidos como problemas de relevancia por un estudio de FIPA/USAID (2001) y lo siguen siendo hasta el día de hoy.

Este diagnóstico hace patente que en algunos casos existe un abierto contertubnio entre autoridades y transgresores de la ley. Se mencionan casos de tráfico de influencias para el logro de licencias y autorizaciones que los funcionarios de menor rango observan pero no se atreven a denunciar por temor a represalias. En algunas entidades, existen grupos de empleados o



funcionarios que actúan organizadamente al margen de la ley y de las atribuciones de sus instituciones. Al respecto de lo anterior es conveniente apuntar que la falta de aplicación de la normativa (no solo la ambiental) está siempre acompañada del “encubrimiento”. Unos se encubren a otros porque es común que empleados y funcionarios tengan problemas derivados del incumplimiento de la ley e, incluso, en algunos casos de la concurrencia de delitos cometidos por ellos mismos. Se trata de un problema social, de difícil erradicación, que impide el control o fiscalización que, de manera natural, debería darse al interno de las instituciones (Sobenes Vásquez, 2001: 27).

No existe un estudio estratégico ambiental que permitiese medir el impacto acumulado de todos los componentes de la industria extractiva, incluyendo la caña y la palma africana. Esto, dada la rápida y profunda degradación ambiental del país, se ha convertido en una necesidad impostergable. Uno de los impactos más severos es la contaminación y creciente escasez de las fuentes hídricas, la reducción de las áreas boscosas, el cambio de los ecosistemas y el entorno natural, lo que en conjunto impacta la seguridad alimentaria, la vida de las comunidades, la fauna y flora y agudiza la conflictividad social. La mayoría de los proyectos mineros, como las minas Marlin, Cerro Blanco, Mina El Tambor y El Escobal, están situadas cerca de importantes cuencas hídricas, lo que significa que impactará negativamente a todas las formas de vida que dependan de aguas río abajo (IARNA 2012; Colectivo Madre Selva, 2015; Yagenova, 2014, 2015).

Un aspecto importante a señalar es que no existe una línea basal en salud diseñada específicamente para medir los impactos que se generan por proyectos mineros. Ni los médicos, enfermeras o trabajadores de salud tienen formación o conocimiento especializado en este ámbito. En el caso de la Mina Marlin, dentro del marco de la exigencia de la CIDH para que se proteja la salud de los habitantes en los alrededores de este proyecto minero, el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social efectuó un estudio de salud en los municipios de Sipacapa y San Miguel Ixtahuacán, tomando en cuenta por primera vez variables que están relacionadas con este tipo de proyecto, en el año 2014. Las afectaciones en la salud provienen de tres diferentes fuentes: 1) impacto directo de operaciones de la mina: a) contaminación de las fuentes de agua; b) la contaminación del aire; c) el ruido generado por las explosiones, el tráfico vehicular y operaciones de la maquinaria; y d) accidentes ocurridos en la planta. 2) división y enfrentamiento comunitario que genera alteraciones emocionales, y afectaciones psicológicas. 3) acciones de violencia propiciadas por las fuerzas de seguridad, personal de la minería o

sicarios (Colectivo Madre Selva, 2015; Yagenova, 2014, OCG, 2010; E-Tech, 2010; Copredek, 2011; Copae, 2013; Basu y Hu 2010).

Son diversos los ámbitos en que se deniega la justicia a las comunidades afectadas por estos proyectos (ver tabla 6). La principal es el irrespeto al derecho de la consulta libre, previa e informada que constituye una obligación del Estado y que incumple de manera sistemática. La imposición de estos proyectos extractivos ha motivado una activa resistencia y la implementación de un amplio y diverso repertorio de acciones colectivas, dirigidas tanto al Estado como a las mismas empresas. De allí se ha derivado una importante estrategia de defensa jurídica para cancelar los proyectos, pero también a favor de hombres y mujeres que han sido víctimas de las políticas de criminalización en su lucha por la vida y el medioambiente. La siguiente sección presentará de manera resumida algunos de los casos más emblemáticos en que se evidencia cómo se vulneran los derechos de las comunidades al acceso a la justicia.

Tabla 6  
Empresas mineras y obstáculos al acceso a la justicia  
de comunidades afectadas

Caso	Descripción
Mina Marlin	<p>a) El Estado irrespetó la Consulta realizada por las comunidades maya mam y sipacapences;</p> <p>b) El Estado incumplió con las medidas cautelares que fueron decretadas por parte de la CIDH en dos ocasiones; aportando evidencias que supuestamente niegan los impactos de este proyecto minero en la salud, las viviendas y los recursos hídricos de los dos municipios.</p> <p>c) La demanda interpuesta en contra de uno de los exmagistrados, por haber sido partícipe de la fraudulenta adquisición de la tierra donde se asienta el proyecto, nunca fue atendida por el Organismo Judicial.</p>
Mina Cerro Blanco	<p>A pesar de que tanto comunidades en las cercanías del proyecto en Guatemala como el Estado de El Salvador han demostrado de los riesgos que esta mina presenta en términos ambientales y socioeconómicos y que la mina incumple actualmente con los requerimientos de la Ley de Minería, decreto 48-97, el Estado de Guatemala se niega a cancelar la licencia.</p>

Mina El Escobal	<p>a) El Estado irrespetó la Consulta realizada por los municipios que están siendo afectados por el proyecto minero.</p> <p>b) Durante el estado de sitio fueron capturadas arbitrariamente lideres y lideresas de los municipios de Mataquescuintla, Santa Rosa y Jalapa y si bien 7 meses después fueron liberados, nunca recibieron reparación alguna por los daños que este injusto encarcelamiento provocó en sus vidas, ni se compensaron los daños y destrucción que efectuaron las fuerzas de seguridad mientras duraba la suspensión de las garantías.</p> <p>c) Hasta el momento no se han efectuado alguna captura, ni reparación para las familias de las personas que han sido asesinadas.</p> <p>d) El Estado se niega a cancelar la licencia o presionar para que suspendan las operaciones a pesar de que se ha demostrado que se cometieron irregularidades, tráfico de influencia y hechos ilícitos (contaminación) durante las operaciones.</p>
Mina El Tambor	<p>a) El Estado hasta la fecha no ha esclarecido ni capturado a los responsables del atentado contra la lideresa Yolanda Oquelí y el asesinato del Sr. Fidencio que ocurrieron durante los años 2012 y 2013 respectivamente.</p> <p>b) Se han emitido órdenes de captura e iniciado procesos judiciales contra integrantes de la resistencia, sin que dichos procesos se basen en evidencias sólidas, afectando la vida de los implicados económica y socialmente.</p> <p>c) Se efectuó un desalojo violento el 23 de mayo de 2014 que violó derechos de las mujeres, niñez y personas de tercera edad, sin que se les responsabilizara a los integrantes de las fuerzas de seguridad por estos hechos.</p> <p>d) El Estado de Guatemala se niega a cancelar la licencia o presionar para que suspendan las operaciones a pesar de que existe una orden judicial emitida por el Juzgado que ordenó la suspensión del proyecto minero a mediados del 2015, porque la empresa nunca solicitó la licencia para la construcción en la mina, ni efectuó la consulta libre, previa e informada.</p>
Mina Fénix	<p>a) El Estado de Guatemala autorizó la prórroga de esta licencia sin consultar a las comunidades qeqch'íes.</p> <p>b) El Estado de Guatemala violentó los derechos de las comunidades qeqch'íes a sus tierras y no se ha compensado ni reparado a las comunidades por los hechos de violencia que han ocurrido durante los desalojos violentos que comenzaron a efectuarse nuevamente a partir del año 2006.</p> <p>c) El caso de las 11 mujeres qeqch'íes quienes denunciaron haber sido violadas por las fuerzas de seguridad durante el desalojo del 17 de enero del 2007 nunca fue procesado por el Estado de Guatemala y se encuentra en las cortes de Canadá.</p> <p>d) El Estado se niega a cancelar la licencia a pesar de que en torno a su implementación se han dado numerosos y diversos violaciones de los derechos humanos.</p>

Fuente: Yagenova (2012, 2014, 2015); Colectivo Madre Selva (2015); Amnisty Internacional (2014); CIJ (2012); PDH (2014).

No se ha estudiado los impactos económicos de la industria extractiva sobre las comunidades directa o indirectamente afectadas por estos proyectos. Algunos de los efectos más importantes son la pérdida de

parte del territorio antes utilizado para actividades agrícolas o ganadería y asentamientos humanos; en un contexto de altas tasas de desigualdad en el acceso a la tierra, pobreza y escasas fuentes de trabajo. Tal como se indicó al inicio de este texto, la imposición de la industria extractiva profundiza el histórico proceso de reconcentración de la tierra e impacta de manera directa sobre la economía campesina, así como la seguridad y soberanía alimentaria. El arribo de estos proyectos a los municipios donde se asienten propicia a su vez un proceso inflacionario en los precios de la tierra, el alquiler de viviendas, la canasta básica y los servicios, lo que impacta negativamente en la población local. En otros casos, pequeños productores han registrado una pérdida en la venta de los productos agrícolas en los mercados locales debido a que se rumorea que están contaminados. Las afectaciones en el ámbito de salud que implican gastos en medicinas, visitas a los centros de atención o tratamientos específicos deterioran la ya frágil economía familiar lo que impacta sobre sus condiciones materiales de vida. La política de criminalización revisite particular relevancia. Las víctimas de la represión invierten importantes recursos familiares en los trámites judiciales, viajes y reuniones para atender sus casos. El impacto es aún mayor cuando un miembro de la familia es asesinada, se encuentra encarcelada o tiene órdenes de captura.

Una de las secuelas más dramáticas de la industria extractiva sobre las comunidades es la profunda división comunitaria que propicia. Es importante reconocer y visibilizar que el tejido social ha venido sufriendo importantes y profundos impactos causados por la guerra, la violencia prolongada, el racismo estructural e histórico, las diferencias ideológicas políticas y religiosas, las diferencias clasistas que hoy por hoy se complejizan debido al impacto de las políticas neoliberales, lo que ha contribuido a propiciar imaginarios colectivos, sustentados en el “sálvese quien pueda” e individualismos exacerbados, expresión contundente de las relaciones sociales capitalistas que han penetrado hasta el último rincón del país. Existe una brecha infranqueable entre lo que son las promesas del modelo, que ofrece oportunidades y supuestas posibilidades de ascenso social, y la realidad concreta que no se aproxima a esto. En este contexto, las ofertas de empleo, posibilidades de adquirir capacitación especializada, ascenso social, devengar salarios superiores al promedio local o hasta nacional y la promesa de proyectos de inversión social local, tienden a encontrar eco entre quienes priorizan sus estrategias de sobrevivencia individual o familiar sobre las del bienestar colectivo. Otro elemento de importancia, que es muy bien aprovechado por parte de las empresas, es la ausencia histórica del Estado, sea en inversión social, educativa o económica, y que se suple parcialmente con obras de

infraestructura, apoyo a proyectos educativos, pequeños proyectos sociales etc. (Yagenova *et. al.*, 2012).

El arribo de dichas empresas a los municipios reconfigura las estructuras de poder local, que pueden adquirir diferentes modalidades, dependiendo de la historia y relaciones históricas existentes. Esta reconfiguración de las estructuras de poder local puede potenciar el surgimiento de nuevas fuerzas políticas más democráticas, las cuales adquieren cierta beligerancia por su criticidad frente a los proyectos y pueden de la misma manera reforzar una estructura local autoritaria y centralizada o propiciar una dinámica de inestabilidad en las viejas formas del ejercicio político hasta que se restablezca un equilibrio en el transcurso del tiempo. Un aspecto clave de esta estructura del poder local es la composición del concejo municipal y su posicionamiento frente a la llegada de dichas empresas mineras, dado que pueda favorecer o obstaculizar que el sentir de las comunidades se respete y cumpla (Yagenova *et. al.*, 2012).

Los impactos psicosociales se generan principalmente a partir de dos procesos: a) diferencias irreconciliables sobre el impacto de los proyectos mineros en los municipios que conllevan a rupturas y distanciamiento en las relaciones sociales; polarización, tensiones, incidentes de violencia y enfrentamiento directos; y b) el impacto de las políticas represivas del Estado, empresas y sus operadores.

En su conjunto generan afectaciones en la salud de las personas (dolores de cabeza, depresión, insomnio, temores, ansiedad, alteraciones de conductas) que requieren un abordaje colectivo para identificar las causas y propiciar un proceso de sanación dentro del proceso de la resistencia. Estos síntomas se han identificado en todos los casos donde se han instalado proyectos mineros (Yagenova, 2014, Colectivo Madre Selva, 2015).

Miles de personas que viven en estos municipios han sido impactadas de manera directa o indirecta por las empresas. En gran medida, sus vidas cambiaron y no serán las mismas. La división comunitaria propiciada por las estrategias de cooptación de las empresas y del Estado han modificado las relaciones sociales, familiares, comunitarias, municipales), que no son fáciles de restaurar. El clientelismo local propiciado por las empresas, favoreciendo con trabajos, servicios, becas, inversiones selectas a las comunidades o familias quienes les sirven de soporte, acentúa diferencias socioeconómicas y respalda a autoridades municipales que se identifican con estos proyectos.

Las actividades mineras generan daños a las viviendas, tal como se ha mostrado en el caso de San Miguel Ixtahuacán, Asunción Mita, y ahora comienza a visibilizarse en las cercanías de la mina EL Escobal (Yagenova, 2012, 2014, 2015; Colectivo Madre Selva, 2015; Copae, 2009).

La tabla 7 muestra las acciones de criminalización y represión que los integrantes de la resistencia comunitaria frente a los proyectos mineros han enfrentado. La utilización de la violencia represiva, la persecución jurídica, la campaña de estigmatización y de desprestigio, así como la militarización de los territorios, aspiran a impactar sobre los procesos de resistencia e incrementar los costos colectivos e individuales para quienes participan en la lucha contra el modelo extractivo. En su expresión extrema, se sitúa la implementación de los estados de sitio que implicaron la suspensión de garantías constitucionales, prohibir reuniones y efectuar capturas sin órdenes judiciales previas. Numerosas fueron las denuncias de violaciones a los derechos humanos durante el estado de sitio de Jalapa y Santa Rosa, como en los casos de Santa Cruz Barillas, Huehuetenango (en 2012) y San Juan Sacatepéquez (en 2009 y 2014).

Tabla 7  
Proyectos mineros y criminalización

Departamento	Santa Rosa Jalapa (2011-2013)	San Marcos (2004-2013)	Jutiapa (2007-2014)	Guatemala (2011-2013)	Guatemala (2007-2014)	Izabal (2006-2014)
Nombre del Proyecto	Mina El Escobal	Mina Marlin	Mina Cerro Blanco	Mina El Tambor, Progreso Derivado VII	La Cementera	Mina Fénix
Municipios afectados	San Rafael Las Flores Santa Rosa de Lima, Nueva Santa Rosa y Casillas (Santa Rosa) Mataquescuintla y San Carlos Alzatate (Jalapa)	Sipacapa San Miguel Ixthahuacán	Asunción Mita	San José el Golfo y San Pedro Ayampúc	San Juan Sacatepéquez	El Estor, Panzós
Estados de sitio	Sí	No	No	Presencia policial permanente de más de 50 efectivos desde mayo de 2014	Sí 2009 y 2014 Presencia militar permanente	No
Militarización de zona	Sí	No	No	Control mediante fuerza policial	Sí	Sí
Asesinatos	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí
Heridos por bala/ Atentado armado	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí
Presos Políticos	Sí	Sí	No	Condenas judiciales	Sí	No

	Sí	No	Sí	No	Sí	No	Sí	No
<b>Desalijos violentos</b>	Sí	No	Sí	No	Sí	No	Sí	No
<b>Secuestros</b>	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Doa asaltos contra delegaciones de El Salvador y Guatemala	No	No
<b>Ordeneo de captura.</b>	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí
<b>Allanamientoo</b>	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí
<b>Agresión o abuso sexual al a mujeres</b>	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí

Fuente: Yágenova, (2014: 16; 2015); Colectivo Madre Selva (2015); Amnisty Internacional (2014); CIJ (2012).



Según la Comisión Internacional de Juristas, el concepto de criminalización de la protesta se refiere a:

La criminalización de la protesta social se define como la puesta en marcha por parte del Estado de marcos jurídicos, estrategias y acciones político-judiciales con la intención de dar un tratamiento de ilegítimo e ilegal al ejercicio de ciertos derechos civiles que se manifiestan en acciones tales como la manifestación, movilización, organización, reclamación pacífica de derechos, documentación y presentación de informes y defensa jurídica de personas acusadas de delitos políticos, utilizando en muchos casos la violencia contra personas y organizaciones. La criminalización de la protesta social se expresa en diversas formas, que van desde una intervención violenta de las fuerzas de seguridad en protestas o conflictos hasta el juicio a dirigentes sociales, allanamiento de oficinas, amenazas directas e indirectas y la descalificación sistemática de la labor de líderes sociales (ICJ, 2012: 3).

Desde que asumió el Gobierno el expresidente Otto Pérez Molina (2012-2015), se registró un franco retroceso en materia de democratización y derechos humanos. Ciertamente, el regreso de exmilitares y militares activos a esferas de la institucionalidad pública, especialmente la relacionada con la política de seguridad,<sup>11</sup> impactó de manera directa cómo se abordó y enfrentó las múltiples protestas y conflictos sociales (OACNUDH 2013, 2014, 2015; PDH, 2014; *El Observador*, 2012).

Udefegua, en un informe publicado en el año 2015 sobre la situación de los defensores de derechos humanos, señaló:

Resulta una preocupación extrema para la Udefegua que solo en los tres años de Gobierno de Otto Pérez Molina los ataques y agresiones en contra de defensores y defensoras de derechos humanos se hayan incrementado en un 166,56 % lo cual representa la mayor tasa registrada durante los últimos gobiernos desde que la Udefegua levanta el registro de agresiones (Udefegua, 2015).

Al abordar esta problemática, la OACNUDH (2012) de Guatemala indica que:

[...] en Guatemala se criminaliza toda protesta social de los pueblos indígenas mediante abordaje violento de las protestas sociales, que como en el

11 El Consejo Nacional de Seguridad estaba integrado por la vicepresidenta Roxana Baldetti; el ministro de la Defensa, Ulises Noé Anzueto; el titular de Gobernación, Coronel Mauricio López Bonilla; el canciller Harold Caballeros; el secretario de inteligencia del Estado, general José María Argueta; y el procurador general de la Nación, Larry Mark Robles. El general retirado Ricardo Bustamante fue nombrado como coordinador de la Secretaría Técnica de este Consejo (*Prensa Libre*, 2012).

caso de Totonicapán, derivaron en una masacre; campaña psicológica de difamación en contra de los líderes/lideresas que busca aislarlos, desacreditarlos, dividirlos y agotarlos en términos psicosociales; la aplicación de la ley penal mediante órdenes de captura contra dirigentes, allanamientos de sus hogares y capturas con condenas, como pasó en San Juan Sacatepéquez, Barrillas, San Marcos, Santa Rosa y Jalapa (Minera San Rafael afecta a 5 municipios: San Rafael, Jalapa, Santa María Xalapán, Mataquescuintla, Casillas); la creación de grupos de choque en el ámbito local financiado y apoyado por las empresas, la mayoría ligadas al personal de seguridad que emplea exmilitares, etc.; las amenazas de muerte, intimidación, atentados; asesinatos cometidos por desconocidos o personal de empresas de seguridad; ofensiva mediática basada en lógica contrainsurgente y fascismo clásico; la remilitarización de los territorios con altos niveles de conflictividad social, caso Huehuetenango, San Marcos, San Juan Sacatepéquez, Santa María Xalapán, donde recientemente se decretan Estados de sitio.

Teniendo a su favor un marco jurídico-institucional moldeado a sus intereses, la clase dominante y sus aliados perciben que la lucha por la defensa del territorio y la autodeterminación, que cuestiona la lógica liberal del ordenamiento territorial, el poder del Estado de disponer de su territorio y los recursos que allí subyacen, amenaza sus poderes históricamente constituidos. Por esto mismo, el sujeto comunidad (indígena-mestizo) está bajo una intensa presión (represión-cooptación-lucha por la autodeterminación), dado que se ha constituido en un eslabón estratégico para mantener la lógica sistémica o para redireccionarla hacia un horizonte emancipador.

## **5. El nuevo ciclo de lucha popular frente al actual modelo de acumulación**

Los ciclos de lucha popular se pueden definir por cómo en un período de la historia las fuerzas sociales y democráticas conciben la transformación, libran sus luchas, construyen sus demandas, son capaces de generar pensamiento crítico y conceptos-síntesis que desnudan la esencia del sistema de dominación, recuperan una noción de lo colectivo y construyen propuestas alternativas emancipatorias, así como direccionalidad estratégica para enfrentar al capital, las elites y al Estado (Yagenova, 2011).

En Guatemala el actual ciclo de lucha dio inicio aproximadamente en el año 2003, dejando atrás el “tiempo de la paz” (1996-2003), una coyuntura particular de interciclos que se caracterizaba por cierta apertura política, diálogo y debate sobre las necesarias reformas requeridas del sistema político y económico, generado por el intenso período de lucha revolucionaria y popular de las inmediatamente anteriores.

Esta coyuntura ofrecía la oportunidad de modificar el destino del país, si se hubiera cumplido de manera integral los aspectos más estructurales contenidos en los Acuerdos de Paz, pacto político que fue traicionado por las elites económicas y políticas.

A partir de 2003, era evidente que los compromisos más sustantivos de la firma de la paz no se iban a cumplir y que se asistía a una nueva coyuntura política y económica con la entrada en vigencia de megaproyectos como el Plan Puebla-Panamá y el RD-Cafta que se suscribiría durante el Gobierno de Oscar Berger (2004-2008), defensor de los intereses de las elites económicas. La gestión gubernamental de Berger, abiertamente hostil a las luchas populares, fue enfrentada por importantes movilizaciones nacionales cuyo momento más álgido fue la lucha contra la ratificación del RD-Cafta (enero a marzo de 2005), que cerraría una prolongada jornada de protestas iniciada a mediados de 2004.

Durante el período entre 2005 y finales de 2012 se realizaron alrededor de 5178 protestas a escala nacional.<sup>12</sup> Las múltiples y variadas demandas, que motivan a hombres y mujeres a salir a la calle, son un reflejo del nivel de organización que la sociedad ha adquirido en la época de posguerra. La protesta se ha intensificado y ampliado territorialmente y tiene como protagonistas a una multiplicidad de fuerzas sociales, siendo el sujeto-comunitario, las organizaciones campesinas y los pueblos originarios de los más importantes. Es un indicador de los crecientes niveles de inconformidad, de organización social y de la apropiación de derechos por parte de la ciudadanía del área rural. Surgen de demandas y necesidades no satisfechas que emanan de su historia, su realidad inmediata y vida cotidiana, frente a la cual se posicionan y actúan (Yagenova, 2007, 2008, 2011).

La lucha contra la minería cobró vigor durante estos años, enfocada inicialmente en el caso de la Mina Marlin, que paulatinamente se fue extendiendo a otras regiones del país. Este proceso dio inicio con reuniones comunitarias en torno a las posibles implicaciones ambientales y socio-culturales del proyecto minero, un creciente temor sobre los riesgos y la reivindicación del derecho a la consulta plasmado en el Convenio 169. Las organizaciones acompañantes y sus respectivas redes/alianzas desempeñaron un papel clave en la difusión del caso, propiciando una dinámica de análisis, información, sensibilización y denuncia que en poco tiempo trascendió hacía el ámbito nacional e internacional (Copae, 2005).

Durante el período comprendido entre 2003 y 2013 se desarrolló una sinergia entre fuerzas con experiencias, identidades, formas organizacionales y plataformas diversas, lo que nutrió y ensanchó el impacto de

---

12 Basado en estadísticas de monitoreo del Área de Movimientos sociales, Flacso-Guatemala.

los esfuerzos impulsados (ver tabla 8). De cara a la Mina Marlin, se implementó un diverso repertorio de acciones colectivas que abarcan aspectos organizativos, de formación, sensibilización, investigación, incidencia, acciones jurídicas, marchas, bloqueos de carretera, plantones y acciones de sabotaje.

El caso de la Mina Marlin se constituiría en un caso paradigmático para la lucha contra la minería en el país por las siguientes razones.

- La realización de la primera consulta comunitaria de buena fe (18/6/2005) en la que los habitantes de Sipacapa ratifican su rechazo a este proyecto minero. Esto marcó el inicio de una novedosa forma de resistencia que se ha extendido tanto a los territorios habitados por pueblos originarios como por el pueblo mestizo.
- La minería a cielo abierto se ha colocado como un tema con amplia presencia en el debate nacional, teniendo un impacto sobre la percepción de la opinión pública, reflejado en una publicación de Asies (2010a) en la cual el 57 % de las personas encuestadas está en contra de proyectos de minería de metales en el país y el 72 % opina que dichas empresas no respetan los derechos humanos.
- La actuación del Estado frente al caso de la Mina Marlin, de respaldo absoluto para que continúe este proyecto a pesar de las violaciones de derechos constatados, agudizó la conflictividad social, dio la voz de alerta a otros pueblos sobre los potenciales impactos de la minería a cielos abierto y potenció la reflexión crítica en torno a la relación Estado, capital y pueblos originarios.
- En el ámbito del organismo judicial, la Corte Constitucional ha tenido que ocuparse de recursos de amparo y de inconstitucionalidades que han derivado en dictámenes que modificaron una parte de la Ley de Minería, aclararon los límites y alcances de las consultas de vecinos, las consultas comunitarias de buena fe y la responsabilidad que le corresponde al Estado tras haber ratificado el Convenio 169. Si bien dichos dictámenes han sido criticados por unos y avalados por otros, las demandas interpuestas por las organizaciones obligaron a los magistrados a profundizar y fijar una posición, nutriendo la jurisprudencia sobre la temática.<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> Esta jurisprudencia se refiere especialmente al vínculo que tiene el Convenio 169 con el marco constitucional del país al declarar que este convenio forma parte del bloque de constitucionalidad. Otros temas de relevancia se relacionan con la obligación del Estado de efectuar la consulta libre, previa e informada tal como establece el Convenio 169 y que hasta la fecha se ha incumplido. En los casos de los municipios donde vive población mestiza la implementación de las consultas municipales a vecinos para determinar si están o no de acuerdo

- El que en el año 2010, tanto el Relator especial de los Pueblos Indígenas, la OIT, la CIDH y el CERD hayan instado al Estado de Guatemala atender con urgencia los problemas surgidos de las operaciones de la Mina Marlin, suspenderlas y que se otorgaran medidas cautelares a favor de 18 comunidades de San Miguel Ixtahuacán y Sipacapa, corona el esfuerzo de las múltiples luchas político-jurídicas libradas en el plano nacional e internacional. Independientemente del desenlace del dictamen de la CIDH, dicho proceso dejó importantes aprendizajes.
- Impactó sobre los planes de expansión minera que se promovía desde el Estado y los círculos empresariales. La resistencia registrada motivó el alejamiento de algunos inversionistas interesados inicialmente.

---

con la minería, hidroeléctricos o proyectos petroleros, la Corte Constitucional ratificó que tanto las autoridades municipales y vecinos puedan efectuar estas consultas pero los resultados no son vinculantes debido a los artículos constitucionales que establecen que el Estado debe promover la explotación de los recursos y es propietario de los subsuelos.

Tabla 8  
Acciones más relevantes impulsadas en contra de la Mina Marlin

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Comunidades de Sipacapa y San Miguel Ixtahuacán	Primera marcha contra la Mina Marlin	Primera consulta contra la Minería Manifestación contra la Minería en San Marcos Denuncias contra Banco Mundial por financiar la mina Denuncias de violaciones a derechos humanos por parte de personal de mina	Bloqueo de carretera impide paso a vehículos de empresa Denuncia de enfermedades dermatológicas	Denuncias de 47 viviendas rajadas Bloqueo de 15 días de entrada a la mina, ataque con piedras al personal Inicia monitoreo del agua y ríos; se comienzan a presentar informes anuales Comunidades de Sipacapa eligen integrante de resistencia como alcalde del municipio Presentan solicitud de medidas cautelares a CIDH	Nuevo alcalde de Sipacapa, partcipe de resistencia contra minera, expulsa oficinas de empresa de cabecera municipal. Corte de tendido eléctrico de la mina por mujeres de San Miguel I. Agresión de fuerzas de seguridad contra lideresas Se presenta el 1.º estudio sobre situación del agua alrededor de Mina Marlin	Se presenta estudio sobre las 100 casas rajadas Bloqueo de carretera Enfrentamiento con personal de la empresa y daño a maquinaria de la empresa Manifestaciones en contra de la mina Accionistas de Goldcorp solicitan evaluación de derechos humanos en la mina

	Nacional	Se crea el Frente Nacional contra la Minería	Centrales sindicales interponen denuncia ante OIT por violación del Convenio 169. Se crea Comisión de Alto Nivel de destacadas personalidades para abordar problemática de la Mina Marlin	I Encuentro del Frente Nacional de Resistencia contra la Minería	III Cumbre de Pueblos Originarios del Abya-Yala en Guatemala que respalda la lucha contra la minería en Guatemala	Comisión de Alto Nivel demanda una moratoria a las licencias mineras y que se elabore una nueva ley de minería. Se realiza el Foro Social de las Américas en Guatemala que suma solidaridad a la lucha contra Mina Marlin.	2 marchas Nacionales Comisión especial de diputados del Congreso investiga caso de la Mina Marlin
Luchas jurídicas		Acciones jurídicas ante la Corte Constitucional para garantizar respeto a los resultados de la consulta en Sipacapa	Madre Selva demanda a empresa por supuesta contaminación del río Tz'alá. Demanda fue desestimada	Denuncia ante la CIDH	Acción de inconstitucionalidad contra algunos artículos de ley de minería resuelta favorablemente por la Corte Constitucional. Lucha por liberación de líderes capturados por bloques de carretera. Dos fueron condenados a 2 dos años de cárcel	Empresa demanda a 8 mujeres líderes de San Miguel Ixtahuacán y se emiten órdenes de captura. Denuncias ante el Tribunal Permanente de los Pueblos TPP	Audencias ante la CIDH. Se prepara demanda jurídica por robo de territorio del pueblo maya mam y sipacapense

Fuente: Elaboración propia basado en Yagenova *et al.* (2012).

En 2004 se conforma el Frente Nacional de Resistencia contra la Minería que tuvo una duración efímera, ya para el año 2010 se había desintegrado. Conformado inicialmente por diversas instancias de la sociedad civil como el movimiento ecologista, ambiental, Iglesia, derechos humanos, y representantes de comunidades y pueblos que enfrentaron la minería, esta instancia se fue desgranando debido a divergencias en visiones sobre cómo enfrentar la política minera del Estado. Existía una enorme diversidad en formatos y experiencias organizacionales que dificultaron el proceso de construcción de consensos. Mientras algunos querían impulsar reformas a la ley de minería (regalías, procesos de consulta, fianzas, mayor fiscalización etc.), otras expresiones, especialmente de los pueblos originarios, sostenían la posición de que la defensa de su territorio no pasaba por enmiendas de una ley que consideraban, en sí, ilegítima y no representativa de los intereses de sus pueblos. Tras sucumbir esta iniciativa, no se ha logrado reconstituir una iniciativa similar hasta la fecha.

La tabla 9 muestra cómo a partir de 2004 se gesta un proceso de debate, análisis y articulación entre los pueblos para enfrentar a la minería. Está dinámica contribuiría a vitalizar el rol de las autoridades ancestrales, la reflexión sobre el significado del territorio en cuya defensa comienzan a accionar, y sentó las bases que permiten que se ejerza el derecho ancestral de la consulta y que se extendió a la región occidental (San Marcos, Huehuetenango, Quiché y Quetzaltenango) y posteriormente a la región oriental (Santa Rosa, Jalapa, Jutiapa) y región norte (Alta Verapaz) del país. A su vez, propició alianzas con otras expresiones organizadas (ambientalistas, ONG de desarrollo, organizaciones campesinas, mujeres, académicos, etc.) no pertenecientes a los pueblos originarios.

Tabla 9

## Encuentros de comunidades afectadas frente a políticas de despojo

Año	Encuentro y debates realizados
2004	<p>El 29 y 30 de abril se realizó una asamblea del Consejo Nacional de Pueblos Indígenas, en el cual participaron líderes y lideresas del pueblo q'eqchí, kaqchiquel, uspanteco, jacalteco, chortí, entre otros. Uno de los temas centrales de la asamblea fue abordar la problemática que conllevan las licencias de concesiones para la exploración y explotación minera otorgadas por el Gobierno de Guatemala a empresas transnacionales.</p> <p>Los días 29 y 30 de noviembre se realiza el I Congreso Nacional Maya denominado "Licencias Mineras en Territorio Maya: Otro sistema de despojo e invasión extranjera".</p>



2005	<p>Durante los días del 31 de marzo y 1 de abril 2005 se conformó el Consejo Regional de Autoridades Indígenas del Altiplano Occidental, el cual realiza su primera conferencia dedicada al tema de <i>La Minería y el Patrimonio de los Pueblos indígenas</i>. Asisten delegados de los departamentos de Huehuetenango, El Quiché, San Marcos, Quetzaltenango, Totonicapán y Sololá.</p> <p>11 y 12 de mayo, II Encuentro Nacional de los pueblos Indígenas en Iximché, Tecpán, Chimaltenango. Participaron representantes del pueblo maya de 15 de los 22 departamentos del país. <i>“Asumimos el compromiso de defender con decisión en cada comunidad y municipio nuestras montañas, bosques, ríos para hacer uso racional y armónico de nuestros recursos naturales en beneficio de nuestras hijas e hijos”</i>.</p>
	<p>Los días 24 y 25 de junio 2005, se llevó a cabo una conferencia denominado “La Minería y los Pueblos Indígenas”, organizado por el Consejo regional de los pueblos indígenas de los departamentos de Huehuetenango, Quetzaltenango, Quiché, San Marcos, Sololá y Totonicapán. Los objetivos del encuentro se circunscribían a la conformación de un Consejo Regional de los pueblos indígenas, defender sus derechos y validar las consultas como una forma legítima de resistencia.”</p>
2006	<p>Los días 23 y 24 de febrero de 2006 se realiza el encuentro del Frente Nacional de Resistencia contra la Minería. Participaron setenta y dos representantes de diferentes organizaciones de los siguientes departamentos: Alta Verapaz, Baja Verapaz, Chimaltenango, Chiquimula, El Quiché, Escuintla, Guatemala, Huehuetenango, Izabal, Jutiapa, Quetzaltenango, Retalhuleu, San Marcos, Sololá y Totonicapán.</p>
2007 Año electoral	<p>Los días 16 al 19 de octubre se realiza el “Encuentro, Diálogo y Pensamiento de las Autoridades Mayas” de autoridades ancestrales mayas en Chichicastenango, Quiché. <i>“Para reflexionar y definir acciones conjuntas orientadas a fortalecer la organización y acción conjunta en la administración de sus territorios y la conducción de su pueblo”</i>.</p>
2008	<p>Los días 28, 29 y 30 de marzo se desarrolla el <i>Encuentro Nacional de Comunidades en Defensa del Territorio y la Madre Naturaleza</i> en Sololá. Contó con la participación de organizaciones campesinas e indígenas procedentes de los cuatro puntos cardinales del país. Debatieron en torno a las nuevas amenazas que se enfrentan, compartieron sus experiencias en defensa de la vida, la dignidad y el territorio y acordaron una plataforma común de distintas líneas de acción. Esta abonaría tanto a la lucha del Consejo de los Pueblos de Occidente (CPO) que se constituye formalmente en el primer semestre de este año, así como las que surgirían en otras regiones del país. De este encuentro emana una serie de directrices con la finalidad de coordinar mejor los esfuerzos frente a la industria extractiva.</p>
2009	<p>Movilizaciones nacionales bajo el lema “La Voz de los Pueblos y la sordura de un Estado opresor y colonial”. Se realizaron distintas actividades de protesta en las principales regiones del país.</p>

2010	Los días 23, 24 y 25 de noviembre de 2010 se realiza El <i>Congreso Nacional de Comunidades y Pueblos en Resistencia</i> en que se compartieron análisis sobre la realidad nacional, aprendizajes y lecciones asimiladas de las luchas y resistencias, y comenzar a discutir cómo construir un nuevo proyecto estratégico para la transformación social. Se debatió en torno al sujeto político indígena, al instrumento y el contenido del proyecto.
2011	Con la presencia de más 550 representantes de pueblos indígenas se desarrolló el <i>Encuentro Nacional de Pueblos Indígenas en Totonicapán</i> , convocada por las autoridades de los 48 cantones, en víspera al Día Internacional de los Pueblos Indígenas. Se abordaron las acciones de lucha y resistencia contra las explotaciones mineras en distintos puntos del país, especialmente en territorios Q'anjob'ales, K'ichés, Kaqchiqueles, Mames, Chujes, Xinkas, Ixiles y Poq'omchís que abarcan los departamentos de Huehuetenango, San Marcos, Quetzaltenango, Santa Rosa, Quiché, Baja Verapaz, Alta Verapaz, Jalapa, Jutiapa, Guatemala e Izabal.
2012	En marzo, se efectuó la Marcha Indígena, Campesina y Popular que camino a la ciudad de Cobán, Alta Verapaz y la capital, exigiendo soluciones a la problemática agraria, el respeto al derecho a la consulta y la cancelación de los proyectos mineros etc. Participaron pueblos originarios y las comunidades en resistencia frente a la industria extractiva, especialmente minería de metales procedentes de los cuatro puntos cardinales de la República.

Fuente: Base de datos Área de Movimientos sociales, Flacso-Guatemala.

\* Observatorio de Movimientos Demandas y Acción Colectiva (2005).

Durante el período de 2005 a 2013 se han efectuado 73 consultas en contra de la minería, hidroeléctricas, petróleo y otro tipo de megaproyectos por parte de los pueblos originarios y algunos municipios habitados por el pueblo mestizo (ver tabla 10). Se calcula que en este ejercicio profundamente democrático, basado en prácticas ancestrales de consulta o en el código municipal, han participado más de dos millones de habitantes. Estas se han realizado en 12 de los 22 departamentos de la República: San Marcos, Huehuetenango, Quetzaltenango, Quiché (occidente del país); Retalhuleu (costa sur); Santa Rosa, Zacapa y Jalapa (suroriente/oriente); El Petén, Baja y Alta Verapaz (Norte) y Guatemala (centro). Algunas de las organizaciones que han jugado un papel relevante en promover estas consultas son el Consejo de los Pueblos de Occidente (CPO), el Colectivo Madre Selva, el Centro de Acción Legal, Ambiental y Social (Calas), la Coordinación y Convergencia Maya Waquib Kej, así como la Comisión Pastoral Paz y Ecología (Copae).

Tabla 10  
Número de consultas realizadas 2005-2013

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Número de consultas en contra de la minería, hidroeléctricas, proyectos de petróleo, etc.	3	7	12	15	8	6	8	5	8

Fuente: Base de datos protesta social, Área de movimientos sociales, 2004-2013, Flacso-Guatemala.

De estas consultas se deriva un no explícito a que empresas mineras inicien operaciones en sus municipios o territorios, como lo conceptualizan los pueblos originarios. De suma importancia ha sido el fortalecimiento de lazos, diálogos y alianzas entre quienes, hasta hace poco, estaban separadas por fronteras idiomáticas, culturales y geográficas.

La posición de los pueblos originarios sobre la consulta se revela en un comunicado publicado por el CPO (2009):

Los resultados de las consultas comunitarias de “Buena fe” son vinculantes porque son mecanismos legales ancestrales de afirmar procesos colectivos y toma de decisiones. Son ilícitas e ilegales las licencias emitidas que concesionan el uso irracional de nuestro patrimonio natural, ya que fueron autorizadas unilateralmente por el Gobierno, sin el consentimiento de los pueblos. El agua es un bien común de los pueblos, su uso y manejo es sagrado y colectivo, por eso nos oponemos a la presencia de hidroeléctricas en nuestro territorio. [...] No grata es la presencia de empresas nacionales y transnacionales en nuestros territorios y rechazamos categóricamente su discurso de desarrollo en tanto es un espejismo que esconde muerte, destrucción y robo de lo que legítimamente nos pertenece. El sistema de vida del pueblo maya y su organización social, política y económica basado en su cosmovisión, es nuestra alternativa [...] Reafirmamos nuestros derechos como pueblos y ratificamos los derechos de la naturaleza, de la tierra y del territorio, por lo que seguiremos asumiendo la responsabilidad de defenderlo y respetarlo según nuestra cosmovisión. Reafirmamos nuestras legítimas formas de organización social y mecanismos ancestrales de toma de decisiones, en donde las consultas comunitarias son vinculantes. Rechazamos toda clase de iniciativas de leyes, acuerdos gubernativos y políticas públicas que vayan en detrimento de los puntos anteriormente descritos.

Indudablemente, el contexto del proceso de paz en que hombres y mujeres de los diferentes pueblos asistieron a innumerables actividades

en las que se discutía en torno a los derechos colectivos de los pueblos originarios, intercambiaran experiencias y puntos de vista, y a su vez se gestaran procesos de formación académica<sup>14</sup> en esta materia, constituyó uno de los antecedentes que permitió que se activara el tejido organizativo de los pueblos frente a lo que consideran una nueva estrategia de despojo.

Importante fue la realización de la III Cumbre de los Pueblos Indígenas del Continente, Abya-Yala, celebrada en Guatemala en el año 2007.<sup>15</sup> El intercambio sobre las experiencias de resistencia, el debate sobre las alternativas y retos estratégicos, la importancia de las alianzas con otras fuerzas etc., aportó insumos importantes para los líderes/esas comunitarias que participaron en el evento. Algunas de las resoluciones relevantes de la declaración final fueron:

- Afianzar el proceso de alianzas entre los pueblos indígenas y los movimientos sociales que permitan enfrentar las políticas neoliberales y todas las formas de opresión.
- Responsabilizar a los gobiernos por el permanente despojo de los territorios y la extinción de los pueblos indígenas del continente, a partir de prácticas impunes de genocidio de las transnacionales.
- Ratificar el derecho ancestral e histórico al territorio y a los bienes comunes de la Madre Naturaleza, y reafirmar su carácter inalienable, imprescriptible, inembargable e irrenunciable, aún a costa de nuestras vidas.
- Consolidar los procesos impulsados para fortalecer la refundación de los Estados-nación y la construcción de los Estados plurinacionales y sociedades interculturales por medio de las Asambleas Constituyentes, con representación directa de los pueblos y nacionalidades indígenas.
- Avanzar en el ejercicio del derecho a la autonomía y libre determinación de los pueblos indígenas, aún sin el reconocimiento legal de los Estados-nación.

---

14 Pueden citarse como ejemplos la creación de posgrados, o diplomados de educación superior dirigidos a profesionales de derecho para que se especializaran en las normativas internacionales y nacionales en materia de derechos de los pueblos indígenas, así como los procesos de formación que se impulsan en torno al litigio estratégico de los pueblos originarios.

15 Se pueden consultar varios documentos de la Cumbre realizada en Guatemala en [http://www.cumbrecontinentalindigena.org/docs\\_guate.php](http://www.cumbrecontinentalindigena.org/docs_guate.php). Revisada por última vez el 15/10/2014. Nota del editor.

La comparación de las demandas planteadas a partir del año 2004 con las vigentes en la actualidad que se muestran en la tabla 11, permite constatar que en la medida que se profundizó el modelo extractivo y el Estado no cumplió sus compromisos, estas demandas trascendieron hacia perspectivas más estratégicas de cambio social.

Tabla 11  
Demandas frente a la minería, 2004 y 2013

Tipo de demanda	2004	Vigente para el 2013
Ley de minería	Revisión de la Ley de Minería y su reglamento y que se emita una nueva ley	No. Se considera que no existe una correlación favorable en el organismo legislativo para mejorar la actual Ley de Minería.
Licencias mineras	Exigen la suspensión de otorgamiento de licencias de minería metálica, la cancelación de licencias vigentes, transparentar la otorgación de estas licencias y no aceptar más solicitudes.	Sí
Cumplimiento del Convenio 169	Adopción de políticas y disposiciones legales que respeten los derechos de los pueblos originarios con la Madre Naturaleza y el uso, manejo, conservación y administración de bienes naturales.	Sí
Resarcimiento	Resarcimiento por los daños causados a los pueblos y territorios.	Sí
Consultas de buena fe	Que el Estado cumpla con el Convenio 169 relativo a la consulta previa a otorgar licencias de minería.	Se exige que el Estado respete los resultados de las consultas efectuadas por los pueblos, y que esta negativa sea vinculante para la actuación estatal. Se rechaza cualquier intento de reglamentar las consultas por parte del Estado.

Territorialidad de los pueblos originarios	Basado en lo estipulado en la normativa internacional relativa a los pueblos originarios, especialmente el Convenio 169, así como lo plasmado en el Acuerdo de Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas firmado dentro del proceso de paz.	La demanda estratégica se resume hoy en el lema “La defensa del territorio”, acuerpado por los pueblos originarios y organizaciones campesinas. Está concebida como la defensa de la memoria, la tierra, la Madre Naturaleza y bienes naturales ante las amenazas de despojo. A su vez, apuesta por la construcción de la autodeterminación política y económica de los pueblos.
Autoridades ancestrales	Que las autoridades ancestrales sean reconocidas como autoridades legítimas de los pueblos originarios.	Sí
Refundación del Estado y Buen Vivir	No	Sí. Proceso de construir planteamiento político, socioeconómico propio desde la cosmovisión, conocimientos y prácticas ancestrales de los pueblos. Está en proceso de discusión y construcción.

Fuente: Elaboración propia, base de datos AMS, Flacso-Guatemala.

Se constata entonces un desplazamiento, desde una agenda enfocada primordialmente al fortalecimiento de las políticas públicas en materia de derechos de los pueblos indígenas, hacia demandas que buscan contener la actual estrategia de despojo y violencia que afecta a estos pueblos. Dentro de este marco, se ha detectado un creciente escepticismo con las estrategias de incidencia, de canalizar propuestas de ley o de cambios institucionales. Los debates actuales se enfocan más hacia una profunda transformación del Estado en la que los pueblos originarios se visualizan como un actor principal.

Lo que reviste una perspectiva estratégica de cambio social es la coincidencia en torno a “la defensa del territorio”, concebida como la defensa de la memoria, la tierra, la Madre Naturaleza y bienes naturales ante las amenazas de despojo, y que apuesta a la construcción de la autodeterminación política y económica de los pueblos. Dentro de este marco, las reflexiones en torno al Buen Vivir, o el Utz k'aslemal, que se debate tanto a nivel de los pueblos originarios, expresiones del movimiento

de mujeres y organizaciones campesinas, confluyen en torno a la aspiración de recuperar el sentido y la defensa de la vida, desde una perspectiva holística encaminada a recuperar el equilibrio y la armonía entre todos los seres vivos, y en oposición a la lógica del capitalismo y el actual modelo de despojo.

Se constata una revitalización y actualización de la crítica frente al capitalismo y la forma como este se articula con el patriarcado y el racismo estructural. En tal sentido, se asiste a un nuevo proceso de resignificación, creación del pensamiento crítico propio y de búsqueda de alternativas que trascienden la lógica histórica de cambio social. No obstante, estas coincidencias no se han trasladado a la esfera política. La incapacidad para construir una fuerza sociopolítica que converja en torno a consensos mínimos y con perspectiva estratégica, persiste hasta el día de hoy.

Mientras tanto, en los intersticios de este sistema de dominación, las distintas fuerzas están potenciando las prácticas y saberes contrahegemónicos basados en la reciprocidad, la solidaridad, la horizontalidad, lo colectivo, a partir de un profundo compromiso con la justicia y el cambio social. Se reivindica la defensa de la vida, la autodeterminación de los pueblos, la dignidad, la sostenibilidad ecológica, la equidad, la soberanía alimentaria y se cuestiona el poder hegemónico en sus distintas formas y expresiones. Que estas prácticas contrahegemónicas converjan hacia un proyecto político emancipatorio que dispute el poder real de la clase dominante es uno de los mayores retos que los pueblos enfrentan el día de hoy.

## 6. Bibliografía

Acción Ciudadana (2012). Informe independiente de seguimiento a la Convención Interamericana contra la corrupción en Guatemala. Cuarta ronda de análisis. Marzo.

Amnesty International (2014) *Guatemala: La Minería en Guatemala: Derechos En Peligro*. Londres.

Anaya, James (2010). Nota preliminar sobre la aplicación del principio de consulta con los pueblos indígenas en Guatemala y el caso de la mina Marlin I. Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas.

\_\_\_\_ (2011). Observación sobre la situación de los derechos de los pueblos indígenas en Guatemala en relación con los proyectos extractivos y otro tipo de proyectos en sus territorios tradicionales: 41.

Asies (2010a). *Estudio costo-beneficio de la mina Marlin*. Guatemala: Asies.

- \_\_\_\_\_ (2010b). *Estudio de opinión sobre minería de metales en Guatemala*. Guatemala: Asies.
- Basu y Hu (2010). *Metales tóxicos y poblaciones indígenas cerca de la mina Marlin en Guatemala Occidental: posibles exposiciones e impactos a la salud*. Estados Unidos.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe [Cepal] (2011). *Subregión norte de América Latina y el Caribe: Información sobre el sector agropecuario, 2000-2010*. México D. F.: Cepal.
- CERD (2010). Informe referente a Guatemala. CERD/C/GTM/CO.
- CICIG (2015). *Financiamiento de la política en Guatemala*. Informe temático. Julio.
- CMI (2014). “Tribunal Permanente de los Pueblos condena a 5 empresas mineras y se solidariza con la resistencia de La Puya”. Junio. 4.
- \_\_\_\_\_ (2014a). Mapa de Actores que giran alrededor del Proyecto minero de la Puya, Guatemala.
- Colectivo Madre Selva (2015). Cuatro casos de gestión de seguridad ambiental y humana relacionados con la industria minera de metales en las cuencas de los ríos Cuilco, Motagua, Los Esclavos y Ostúa-Güija, en la República de Guatemala. Serviprensa. Agosto.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos [CIDH] (2009). “Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales: normas y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos”. *OEA documentos oficiales/Ser*. Organización de los Estados Americanos: 153.
- Comisión Internacional de Juristas (2012). La Criminalización de la Protesta Social en Guatemala. Diciembre.
- Congcoop (2012). “Movimiento Campesino en Guatemala: Situación y perspectiva”. *Revista Territorios*. Noviembre.
- Copae (2005). *La consulta comunitaria; la lucha del pueblo maya sipakapense contra el atropello y la imposición*. Copae: Guatemala.
- Copredek (2010). Comunicación a la CIDH en las fechas de 7 de junio 2010, 23 de junio 2010, 7 de julio 2010, 22 de octubre 2010. Guatemala.
- CPO (2009). Comunicado público. 9 de febrero. Guatemala.
- Dougherty, John (2015). “By the gun or by the bribe, Firm size, environmental governance and corruption among mining companies in Guatemala”.



- El Observador* (2012) “El gobierno seguro de Otto Pérez Molina y el PP”, año 7, n.ºs 34 y 35. Enero-junio.
- \_\_\_\_\_ (2013a). “Industrias extractivas, despojo y destrucción”. Mayo-septiembre.
- \_\_\_\_\_ (2013b). “Modelo de acumulación y competitividad”, n.ºs 38 y 39. Diciembre 2012-abril 2013.
- Grünberg, Georg (2003). *Tierras y territorios indígenas en Guatemala: Flacso-Guatemala*.
- Grünberg, Georg, Liza Grandia & Bayron Milián (2012). *Tierra e igualdad: desafíos para la administración de tierras en Petén, Guatemala*. Guatemala: 154.
- Harvey, David (2004). *El nuevo imperialismo*, vol. 26. Ediciones Akal.
- Hurtado Paz y Laura Paz (2008). *Dinámicas agrarias y reproducción campesina en la globalización, el caso de Alta Verapaz (1970-2007)*. Guatemala: FyG Editores.
- Icefi (2014). *La Minería en Guatemala: Realidad y desafíos frente a la Democracia y el Desarrollo*. Guatemala: Icefi.
- Instituto Regional de Altos Estudios Políticos (2010). *Comprendiendo el conflicto por hidroeléctricas en Guatemala, un reto para la gobernabilidad*. Guatemala: Iarna.
- Jiménez, Ajb'ee (2013). “La Franja Transversal del Norte: Una herida profunda sobre el territorio”. *Cuadernos del Corredor*, vol. 10. Cedfog: Guatemala.
- MARN-Pnuma (2003). “Informe Nacional del Estado del Ambiente-Geo Guatemala 2003”. Guatemala: Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales: 286.
- Ministerio de Energía y Minas (2010). Audiencia Pública de Milton Estuardo Saravia Rodríguez, Montana Exploradora. Guatemala.
- \_\_\_\_\_ (2013a). *Anuario estadístico minero*. Guatemala: Ministerio de Energía y Minas.
- \_\_\_\_\_ (2013b). *Política Energética 2013-2027*. Guatemala: Ministerio de Energía y Minas.
- Moran Robert (2004) *Nuevo país, la misma historia: Revisión del EIA del proyecto Glamis Gold Marlin Guatemala*. Guatemala: MadreSelva.
- \_\_\_\_\_ (2014). *Evaluación del Estudio de Impacto Ambiental y Social del proyecto Minero El Tambor, Progreso VII derivada*. Guatemala.

- OACNUDH (2013). *Informe anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre las actividades de su oficina en Guatemala durante el año 2012*.
- \_\_\_\_\_ (2014). *Informe anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre las actividades de su oficina en Guatemala durante el año 2013*.
- \_\_\_\_\_ (2015). *Informe anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre las actividades de su oficina en Guatemala, durante el año 2014*.
- Observatorio de Movimientos Demandas y Acción Colectiva (2005). *Informe Anual*. Guatemala: Flacso.
- On Common Ground (2010). *Evaluación de los Derechos Humanos de la mina Marlin de Goldcorp*. Guatemala: On Common Ground.
- PNUD (2009). "Abrir espacios a la seguridad ciudadana y el desarrollo humano". *Informe sobre Desarrollo Humano para América Central 2009-2010*. Bogotá: PNUD: 476.
- Pop, Álvaro (2013). *Evaluación de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas en Guatemala*. Consejo de Derechos humanos de las Naciones Unidas.
- Robinson Robert H. (2012), *Observaciones preliminares sobre Proyecto Progreso VII derivada*. Análisis de Impacto Ambiental. Diciembre
- Rogers, Oliver (2013). *Abriendo Brechas: El proyecto vial de la Franja Transversal del Norte. Desarrollo y Territorio en Huehutenango*. Guatemala: Cedfog.
- Sobenes Alejandra y Edmundo Vásquez (2001). *Diagnóstico esquemático sobre la situación de la justicia ambiental y agenda de su fortalecimiento*. FIPA / Usaid, Cipreda, Guatemala. Recuperado de [http://pdf.usaid.gov/pdf\\_docs/Pnacx122.pdf](http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/Pnacx122.pdf).
- Solano, Luis (2005). "Guatemala: petróleo y minería en las entrañas del poder". *Inforpress*.
- \_\_\_\_\_ (2009). "La transnacionalización de la industria extractiva". *El Observador*. Junio-julio.
- Toledo Llancaqueo, Víctor (2005). "Políticas indígenas y derechos territoriales en América Latina 1990-2004 ¿Las fronteras indígenas de la globalización?" En P. Dávalos, ed. *Pueblos indígenas y democracia en América Latina*. Buenos Aires: Clacso: 67:102.

- Tribunal Permanente de los Pueblos (2008). Acusación ante el Tribunal Permanente de los Pueblos contra las violaciones de derechos humanos fundamentales cometidos por la empresa Montana Exploradora de Guatemala, Sociedad Anónima. Guatemala.
- Udefegua (2015). *Informe de situación de defensores y defensoras de derechos humanos en Guatemala*. Enero-junio.
- Universidad Rafael Landívar (2004). *Perfil ambiental de Guatemala. Informe sobre el estado del ambiente y bases para su evaluación sistemática*. Guatemala: Universidad Rafael Landívar: Guatemala.
- Vasquéz Paz, Edmundo, & Alejandra Sobenes (1996). *Manual de Legislación Ambiental de Guatemala*. Guatemala: Instituto de Derecho Ambiental y Desarrollo.
- Velásquez, H. (2010). *Guatemala, País Desigual*. Guatemala: Congoop.
- Winkler, Katja, Josué Chavajay & Rovoham Monzón (2013). *La territorialidad tz'utujil frente a la expansión de la caña de azúcar*. Instituto de Estudios Agrarios y Rurales.
- Yagenova, Simona Violetta (2007). *La Protesta social en Guatemala: Una aproximación a los actores, demandas, formas y despliegue territorial, límites y alcances, 2004-2006*. Guatemala: Flacso.
- \_\_\_\_\_ (2008). *La protesta social en época electoral*. Guatemala: Flacso.
- \_\_\_\_\_ (2011). *Acumulación y desacumulación en el seno de la clase. El actual ciclo de lucha popular en Guatemala*.
- \_\_\_\_\_ (2013). "Guatemala: 10 Apuntes sobre la coyuntura". *Albedrio, revista electrónica de discusión y propuesta social*. Recuperado de Retrieved from Albedrio website: [goo.gl/97mQhK](http://goo.gl/97mQhK)
- \_\_\_\_\_ (2014). *La Mina El Tambor, VII derivada y a Resistencia de la Puya*. Guatemala: Colectivo Madre Selva/Oxfam.
- \_\_\_\_\_ (2015). *I Informe Alternativo: La falta de transparencia de la Industria Extractiva en Guatemala*. Guatemala: Colectivo Madre Selva/Cordaid. En proceso de edición.
- Yagenova, Simona Violetta, Claudia Donis & Patricia Castillo (2012). *La industria extractiva en Guatemala: políticas públicas, derechos humanos, y procesos de resistencia popular en el período 2003-2011*. Guatemala: Flacso.

## Capítulo IV

# Analizando a la sociedad civil y la política minera ecuatoriana desde el *Advocacy Coalition Framework*

Paúl Cisneros

### 1. Introducción

EL OBJETIVO PRINCIPAL de este capítulo es analizar la emergencia y transformación de la sociedad civil que se ha organizado en rechazo a la minería metálica a cielo abierto en Ecuador entre los años 1997 y 2014. De manera complementaria nos interesa dar cuenta de la influencia que esta sociedad civil ha tenido en la política pública existente desde el año 2007. Finalmente, aportamos algunos elementos para el refinamiento del *Advocacy Coalition Framework* (ACF) como marco teórico para el análisis del proceso de las políticas públicas.

Los estudios sobre la sociedad civil ecuatoriana relacionados al ecologismo y ambientalismo que surgieron en los años noventa y en el primer quinquenio del presente siglo han obviado a las activas organizaciones que elevan sus voces en rechazo a las políticas mineras en Ecuador. Sin embargo, no deberíamos asumir que por su carácter de marginalidad no han provocado impactos. Las campañas organizadas por la sociedad civil así lo demuestran (Bebbington, 2007; Cisneros, 2011; Warnaars, 2010).

Los conflictos relacionados al petróleo y el estudio del movimiento indígena han ocupado las capacidades e intereses de los ecuatorianistas por largo tiempo. De manera contraria a lo que ocurrió con el petróleo en los últimos cuarenta años, la minería solo ha reducido su aporte a la economía nacional. Además, el interés prestado al surgimiento y consolidación del movimiento indígena como el “interlocutor válido” con mayor fuerza frente al Estado y las clases dominantes en el período entre 1991 y 2006 ha sido tan grande que algunos analistas de la movilización colectiva presentan una imagen distorsionada de la sociedad civil en la que se da un protagonismo al movimiento indígena que es mayor al que ha tenido en las más relevantes luchas sociales de los últimos siete años

(Bebbington y Humphreys Bebbington, 2011; Burbach, Fox y Fuentes, 2013; León Trujillo, 2010; Petras, 2008; Ramírez, 2007).

Esta producción académica no alcanza a dar cuenta de las tensiones internas existentes en la sociedad civil y de los silencios de sus proyectos políticos. Para contrarrestar esta tendencia hemos estructurado nuestro análisis de la sociedad civil a partir de un marco teórico diseñado para el estudio del proceso de las políticas públicas denominado *Advocacy Coalition Framework* (P. A. Sabatier y Weible, 2014). Este marco teórico apunta a analizar las cambiantes relaciones entre grupos que compiten por posicionar sus agendas políticas como centro de las políticas públicas en un sector determinado. El marco no asume que la sociedad civil sabe lo que quiere y cómo lograrlo o que existe por *default* algún actor social que debería ocupar el puesto de sujeto histórico de cambio. Por el contrario, se centra justamente en discutir cómo durante largos períodos de interacción (10 a 15 años), las organizaciones que buscan incidencia en la política pública se constituyen y cambian.

En la primera sección del capítulo presentamos la transformación de lo que denominamos el subsistema de política minera entre los años 1990 y 2006. Mostramos cómo la progresiva adopción de una visión neoliberal sobre la conducción del subsistema minero generó la emergencia y multiplicación de organizaciones de la sociedad civil que defienden posiciones críticas a la política minera emergente. En segundo lugar, definimos los sistemas de creencias que rivalizaron hasta el año 2009 cuando se aprueba una nueva ley de minería que introduce algunos elementos posneoliberales al subsistema minero. En la tercera sección mostramos cómo, luego de la parcial institucionalización de sus demandas y el cierre de las oportunidades políticas y recursos en el corto plazo dentro del subsistema minero, la sociedad civil se reorganiza en el sector de la gestión del agua para continuar la disputa política sobre la minería a cielo abierto.

Nuestra conclusión es que la sociedad civil organizada, de la cual el movimiento indígena y campesino liderado por la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (Conaie) hace parte, logró influir significativamente en la política minera actual. Sin embargo, a pesar de haber logrado la desestabilización de la coalición dominante en el subsistema minero y una parcial inclusión formal de sus demandas en la política pública, la sociedad civil ha sufrido varios reveses. Estos responden a la creciente concentración de poder en el Ejecutivo, así como a problemas internos entre sus organizaciones que tienen que ver con clivajes

sociales profundos que al momento no se han logrado procesar. El resultado es que todavía la sociedad civil, pero también los gobiernos locales y las organizaciones no gubernamentales, continúan excluidas de los espacios de toma de decisión sobre el sector, a la vez que mantienen la búsqueda de formas más eficientes para incrementar su incidencia.

## **2. La transformación del subsistema de política minero entre 1990 y 2006**

Un subsistema de política pública es un ordenamiento de creencias, actores, recursos materiales y simbólicos y autoridad que caracterizan un área o arena de la regulación social (John, 2003). Estos elementos se encuentran en constante flujo o redefinición gracias a la acción colectiva de coaliciones que compiten por posicionar sus creencias como directrices del subsistema.<sup>1</sup> Las coaliciones intentan posicionar su lectura de la realidad y de cómo resolver los problemas existentes en un determinado subsistema mediante de interacciones competitivas y cooperativas que eventualmente pueden llevar a institucionalizar normas para la regulación del comportamiento de los interesados en los temas que atañen al subsistema (por ejemplo, minería, salud, educación). Estas normas se legitiman como política pública por medio de las autoridades estatales. Una vez posicionada dentro de un subsistema, una coalición dominante dispone de una capacidad relativamente amplia para condicionar la acción de sus rivales y colaboradores pues puede definir en gran medida la lógica general de la movilización de los recursos dentro del mismo y la asignación de las formas de autoridad. Si el grado de influencia es excesivo se puede hablar de una captura institucional donde los intereses del regulador se vuelven indistinguibles de aquellos del regulado.

Los subsistemas de política pública y las relaciones entre sus coaliciones cambian gracias a dos tipos de factores. El primero corresponde a las condiciones del sistema político del cual son parte. Cuando estas se modifican en forma de cambios constitucionales, crisis económicas, cambios en la coalición política gobernante, así como con los cambios en la distribución de los recursos naturales en sí mismos; la disponibilidad de recursos aprovechables por las coaliciones rivales puede variar y las estructuras de oportunidad política en las que están inmersas pueden permitirles posicionar sus creencias. Es importante considerar que

---

1 Esta síntesis de los elementos del *Advocacy Coalition Framework* está basada en revisiones de las versiones presentadas por sus desarrolladores en Jenkins-Smith y Sabatier, (1994); Sabatier y Weible, (2007); Sabatier y Weible, (2014); Sabatier, (1988); y Weible *et al.*, (2011).

una de las fuentes de cambio de recursos y oportunidades externas a los subsistemas de políticas se genera a partir de las dinámicas de otros subsistemas sin que necesariamente se traduzca esto en un cambio en la política pública en el corto plazo. Desarrollaremos este punto en la tercera sección.

La segunda dinámica de cambio dentro de los subsistemas obedece a la influencia que los procesos de aprendizaje que se desarrollan en el subsistema tiene sobre las relaciones entre coaliciones rivales. Si los actores desarrollan alguna forma de conocimiento que les permite crear una ventaja material o simbólica sobre sus rivales, como una solución para un problema existente, o logran definir un antiguo problema en nuevos términos, ganando así adeptos y recursos para su causa, entonces la relaciones entre coaliciones pueden cambiar.<sup>2</sup> Sin embargo, según han mostrado Sabatier y sus colaboradores, es poco probable que los cambios generados por el aprendizaje generen alteraciones profundas en la política pública. Cuando suceden, se manifiestan como cambios en los niveles instrumentales de la política pública o en la aplicación de los mismos en ciertas circunstancias específicas, sean estas temporales o geográficas. La razón es que los sistemas de creencias tienden a la rigidez por ser marcos interpretativos que tanto individuos como organizaciones utilizan para conferirle significado a sus mundos de la vida. Por tanto, un cambio profundo en los sistemas de creencias es posible solo cuando se alteran las condiciones del entorno subsistémico de manera que se perciba una crisis y se abra la posibilidad de una revisión de las creencias propias o una acción al menos momentánea a pesar de las creencias.

Aplicando esta lógica a los sistemas mineros de la región, podemos decir, siguiendo a Auty (1994), que durante las nacionalizaciones de un considerable número de empresas mineras entre 1960 y 1980, los subsistemas mineros latinoamericanos estuvieron dominados por coaliciones de élites rentistas promineras. En general, las élites que manejaban las empresas nacionalizadas lograron generar rentas para el Estado mientras los precios de las *commodities* minerales lo permitieron, pero además mantuvieron bajos niveles de reinversión en desarrollo tecnológico y mejoramiento de la productividad.

---

2 El clásico ejemplo es la redefinición de viejos problemas en términos de seguridad para crear estados de excepción y disponer de recursos que de otra forma no podrían ser movilizados. Sobre este tema consultar Wæver (1993) y Buzan, Wæver y De Wilde (1998).

Inclusive la acción de centrales sindicales se relacionó a cuestiones de reparto de la renta minera y a la expansión de la industria, sobre todo en aquellos países donde ya existía una fuerza de trabajo organizada con peso político considerable (al respecto ver el capítulo sobre México en este volumen). Estas coaliciones promineras compartían una creencia profunda en cuanto a que el Estado debía ser el operador exclusivo de la industria y que este debía maximizar el número de proyectos, los volúmenes extraídos y las rentas bajo una visión lineal del desarrollo.

Sin embargo, dada la rigidez que caracteriza a las industrias de los minerales y la subinversión crónica, estas empresas fueron en general incapaces de reaccionar a la contracción de la demanda que sobrevino con los *shocks* petroleros de 1973 y 1978. Las coaliciones promineras rentistas se vieron presionadas para abrir los subsistemas mineros a la entrada de nuevos actores. La aceptación de la entrada de empresas privadas transnacionales fue en gran medida el resultado de las condicionalidades de las instituciones financieras internacionales que cambiaron las condiciones políticas y económicas en las que operaban estas empresas, como había ocurrido ya para el caso en algunos países africanos (Campbell, 2009).

Como veremos enseguida, con sus especificidades, el subsistema minero del Ecuador se comportó dentro de este patrón entre 1970 y 1990. Sin una clase obrera organizada en el sector minero o empresas mineras públicas de importancia, la industria minera a gran escala iniciaba su desaparición justo antes de los *shocks* de la década de 1970. Sin embargo, la disminución de la importancia económica de la minería gracias al *boom* del petróleo iniciado en 1974 permitió que el desarrollo de intrincados intereses de funcionarios públicos del sector se convierta en un elemento que condicione la transformación hacia un subsistema minero fundado sobre creencias y prácticas neoliberales.

### **2.1. La primera reforma: neoliberalismo y el reacomodo burocrático**

En Ecuador, país con una industria minera metálica a gran escala inexistente hasta 2015, la era de las nacionalizaciones no condujo a la formación de grandes empresas que aportaran de manera significativa a las arcas fiscales. Cuando la empresa South American Development Mining Co. abandonó sus trabajos en el país en 1950, las operaciones comerciales del distrito minero de Zaruma-Portovelo, las más grandes del país, fueron apropiadas de manera desordenada por grupos de mineros apoyados por los gobiernos locales (Carrión, 2014). Sin embargo, durante



la década de 1970, el Estado central fue capaz de desestimar la importancia del sector minero dada la cantidad de los recursos provenientes de la extracción y venta de petróleo crudo.

Liberados de la sistemática intervención política de décadas pasadas, las élites burocráticas en el Ministerio de Energía y Minas (MEM) aprovecharon la momentánea debacle para hacerse de la propiedad de concesiones mineras que, siguiendo los ciclos naturales del mercado minero internacional, en algún momento se reactivarían. Es así que las fuerzas internas en el MEM resistieron la colaboración con el Banco Mundial para la reforma al sector minero iniciada por el Gobierno en 1989 y se convirtieron en el mayor obstáculo para la implantación del sistema de creencias que compone el código minero moderno (o neoliberal). Algunos funcionarios se negaban a cambiar las reglas del juego hacia una apertura a actores externos. Defendían las empresas públicas desde un discurso nacionalista como forma de precautelar sus intereses directos en las mismas, negándose a transparentar la información sobre las concesiones existentes. Sin embargo, a medida de que el Banco difundió la nueva doctrina para el sector y los funcionarios pudieron acomodarse en las nuevas empresas mineras privadas, la resistencia empezó a decaer (Cisneros, 2011).

Esta reforma iniciada en 1989 asumió dos retos centrales: en primer lugar, redefinir el papel del Estado en la industria; en segundo, manejar los impactos socioambientales producidos por la minería en el distrito Zaruma-Portovelo. Con tales objetivos inicia el Proyecto de Desarrollo Minero y Control Ambiental (Prodeminca), con la participación del Banco Mundial, en el que el Gobierno buscaba eliminar la intervención del Estado en las actividades de explotación directa de las minas, esto es, desaparecer las inactivas empresas públicas. Se buscaba además establecer una institucionalidad que permitiera la atracción de inversión extranjera en el sector, aplicando exenciones fiscales a la inversión, provea la información necesaria sobre recursos mineros y mantenga un catastro minero actualizado.

La nueva Ley de Minería fue aprobada por el Congreso Nacional en 1991 y entró en vigencia el mismo año. El incremento en las inversiones fue casi inmediato y la entrada de los capitales internacionales se concentró en pocas áreas en las zonas tradicionales de minería aurífera. Siguiendo la tendencia mundial del momento, que marca una incorporación de zonas remotas al mapa minero, la exploración por minerales, así como el levantamiento de la información geológica básica, de la cual

el país carecía, se realizó sobre todo en zonas de alta biodiversidad del flanco de la cordillera de los Andes, tanto en su vertiente pacífica como atlántica (Liebenthal, Dahan y Babelon, 2003). Esta prospección incluyó áreas protegidas como el Parque Nacional Podocarpus y la Reserva Ecológica Cayambe-Coca, por mencionar algunos lugares donde años más tarde iniciarían conflictos por la exploración de minerales.

Los funcionarios públicos que antes defendían sus intereses en las empresas paraestatales ahora facilitaban el proceso de expansión de la inversión privada sobre la que, como se demostraría años más tarde, también tenían intereses económicos directos. Siguiendo el ciclo de circulación de conocimiento experto, estos funcionarios se incorporaban a las empresas mineras como consultores y técnicos especializados mientras cumplían además labores “de control” para el Estado. Se verificó así una captura del sector minero por intereses económicos con fuertes lazos internacionales que se desaceleró solamente en 1997 por el inicio de la crisis financiera en el sudeste asiático y la reversión de inversiones en exploración en todo el mundo.

A pesar del entusiasmo inicial en las instituciones del sector, las poblaciones locales se mostraban desconfiadas sobre los fines perseguidos por las empresas y los impactos que esto podría tener sobre sus tierras y las áreas naturales protegidas que les permiten acceder a agua y aire de calidad. A partir de entrevistas realizadas en los lugares foco de conflictos y de la literatura secundaria disponible al respecto, se puede confirmar que el Estado se encargó de crear un clima de incertidumbre que fermentó luego de años de promesas incumplidas de desarrollo local y de falta de diálogo sobre los objetivos y procedimientos de la política. Se dio así origen a la formación de los primeros focos de rechazo a la potencial instalación de minas de gran escala y a cielo abierto (Bebbington, 2007; Cisneros, 2011; Warnars, 2010). El efecto demostrativo de algunas acciones legales que lograron movilizar al sistema judicial para cuestionar la supuesta neutralidad de los proyectos mineros en términos ambientales (López, Torres y Beltrán, 2003) hizo crecer la incertidumbre sobre las inversiones en el seno de varias organizaciones sociales.

## **2.2. La segunda reforma: neoliberalismo y organizaciones de la sociedad civil**

Desde el regreso formal a la democracia con las elecciones de 1979, Ecuador vivió un lapso de relativa estabilidad política entre 1980 y 1996. En este lapso, sin embargo, el sistema político incrementó su fragmentación

y polarización y emergieron nuevos actores políticos en el plano nacional. Probablemente los más importantes para la década 1996-2005 serán los partidos de corte populista, organizados con el apoyo de élites políticas y económicas de la región costa y que conformaron el Partido Roldosista Ecuatoriano en 1983, así como el movimiento indígena liderado por la Conaie.

Luego de los levantamientos indígenas de 1991 y 1994, que le permitieron a la Conaie lograr el status de interlocutor válido con el Estado y la paralela precarización del trabajo que debilitó a las centrales sindicales, la organización indígena participó de la enmienda constitucional que siguió al derrocamiento de Abdalá Bucarám en 1997. Como acuerdo político del momento, la Constitución de 1998 reafirmó el modelo económico neoliberal y además introdujo derechos colectivos para las nacionalidades y pueblos indígenas y el derecho a un medioambiente sano y saludable, según las directrices de la Agenda 21 definida en Río de Janeiro en 1992.

La salida del Gobierno de Bucaram marcó además el inicio de un período turbulento en el sistema político ecuatoriano en el cual se consolida la deslegitimación de los partidos políticos tradicionales y una crisis orgánica caracterizada por la incapacidad de las élites para consolidar un modelo político y económico que incluya a los grupos emergentes y otros tradicionales en un pacto político que mantenga cierta estabilidad (Ruiz y Cisneros, 2014). Como consecuencia, entre 1997 y 2002, Ecuador tuvo cinco presidentes y para el año 2002 el movimiento indígena se había consolidado como la fuerza política más importante, al menos en términos electorales. Para entonces, la Conaie además había articulado a varias fuerzas locales que veían en la firma del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) la radicalización de un modelo excluyente que opera exclusivamente a favor de intereses económicos.

La base de oposición de la Conaie al ALCA había venido solidificándose en las luchas locales en contra de la forma en la que se desarrollaban proyectos petroleros, sobre todo en la región amazónica, y en el rechazo de los trabajadores a los intentos de privatización de las empresas públicas y del ingreso de las tierras ocupadas ancestralmente por indígenas al mercado (Cisneros, 2007). Es así que, avalado electoral y moralmente por el capital político del movimiento indígena liderado por la Conaie, Lucio Gutiérrez, uno de los protagonistas del golpe de Estado contra Jamil Mahuad en el año 2000, triunfó en las elecciones presidenciales de 2002. Al momento de la elección, Gutiérrez, un *outsider* del

sistema de partidos representaba un primer intento de giro político hacia la izquierda en Ecuador. Sin embargo, al poco tiempo Gutiérrez retomó las negociaciones por el libre comercio y fue forzado a dejar el Gobierno en abril de 2005. El experimento político le costó a la dirigencia de la Conaie el apoyo de sus organizaciones de base que fueron mermaidas por prácticas clientelistas organizadas por Gutiérrez y por la operación de su partido político Pachakutik al interior del legislativo.

Para entonces, la situación de la minería había cambiado sustancialmente pero no era un tema de interés central en la Conaie. Un conjunto de reformas legales llevadas a cabo en el Gobierno de Gustavo Noboa entre 1999 y 2000, junto con la recuperación del interés internacional por la exploración de minerales, sobre todo de cobre y oro en Ecuador, llevó a un aumento del número de concesiones en zonas en las que ciertas empresas habían ya enfrentado conflictos con las poblaciones locales en los años noventa en las que la Conaie tampoco tuvo participación (E1). El incremento en el número de concesiones mantuvo el formato de acción a favor de los intereses económicos internacionales y locales por una minería desregulada pero también verticalista en cuanto a su relación con las poblaciones y los gobiernos locales. El Banco Mundial reporta que el aumento de concesiones provocó un desborde en la burocracia sectorial, la cual cortó las actividades de regulación a cero debido a la falta de personal (Liebenthal, Dahan y Babelon, 2003).

Esta falta de control permitió que sistemáticamente las empresas recurran a mecanismos de relacionamiento con las comunidades locales que violaban los principios del Convenio 169 de la OIT, ratificado por el Ecuador en 1998. Gracias a la inacción estatal para regular los procesos de consulta previa, las empresas mineras crearon sus propios sujetos de consulta. Mediante varios mecanismos, cambiaron la estructura de las poblaciones locales, financiando la creación de organizaciones de base o intentando instalar nuevos centros poblados para colocar a sus clientes como sujetos de consulta y reportar el cumplimiento de los requisitos legales que nunca serían verificados por la autoridad competente (Cisneros, 2011).

Es así que entre 1997 y 2002 se abre en el subsistema de política minera una disputa sobre sus contenidos fundamentales. Nuevos actores se incorporan a la disputa de sentidos sobre cómo manejar el sector minero mediante coaliciones locales. El movimiento nacional que rechazaba el ALCA sirvió de espacio inicial para que las luchas hasta entonces aisladas de la sociedad civil organizada en contra de la política minera

neoliberal se articularan. Para entender las reformas producidas a partir del año 2007, cuando estas luchas se organizan a escala nacional, es necesario entender qué persiguieron las coaliciones rivales con respecto al subsistema minero en la década precedente. En la siguiente sección del capítulo revisaremos los sistemas de creencias de las coaliciones que compiten por direccionar el subsistema minero en Ecuador.

### **3. Los sistemas de creencia en competencia**

La característica principal de los subsistemas de políticas públicas es que acogen la confrontación y cooperación de coaliciones que defienden ciertos valores e intereses que buscan posicionar como eje de las políticas públicas. Los valores e intereses dan origen a sistemas de creencias compartidas sobre cuáles son los problemas sustantivos de un subsistema y cómo deberían ser manejados (en términos de quién tiene autoridad, cuál es el alcance geográfico de la regulación, etc.). Las creencias de las coaliciones se estructuran en cuatro niveles. Incorporan en primer lugar cuestiones ontológicas, como la definición del rol del Estado en la regulación de la sociedad, cuestiones que son difícilmente negociables entre actores rivales y que diferencian a las coaliciones rivales a lo largo del tiempo.<sup>3</sup>

El siguiente nivel de las creencias se refiere a las cuestiones centrales que abarcan la definición misma de la naturaleza de un subsistema. El control de la contaminación del aire, por ejemplo, puede o no ser una arena de disputa de políticas públicas (un subsistema) dependiendo de cómo los actores interpretan la situación del recurso y a menudo los efectos de este sobre la salud. Este tipo de creencias es también rígida porque definen las cuestiones sustantivas y el alcance geográfico de un subsistema y su composición en términos de actores y jerarquías.

Las preferencias centrales de política se ubican en el tercer nivel del sistema de creencias y se refieren a aspectos que pueden ser negociados entre coaliciones pero solamente luego de haber superado fases de debates en los que la intransigencia prima en las interacciones. Estas preferencias se refieren a aspectos subsistémicos y se convierten en fuentes de clivaje entre coaliciones por tiempos considerables pero pueden ser superadas si se crean espacios de negociación donde los argumentos técnicos se discuten antes de introducir la discusión política de manera abierta. Aquí se incluyen, por ejemplo, cuestiones tales como si se debe

---

3 Estos elementos forman parte del ACF y sus descripciones en detalle pueden ser revisadas en Sabatier (1988).

construir una o varias represas para satisfacer una cierta necesidad energética. Finalmente, las coaliciones defienden creencias secundarias. Estas son relativamente estrechas en alcance y se refieren en general a las reglas específicas y los detalles presupuestarios de la implementación de ciertas políticas públicas. En las siguientes subsecciones mostraremos la estructura de los sistemas de creencias de las emergentes coaliciones rivales del subsistema minero en Ecuador entre 1990 y 2006.

### **3.1. La coalición dominante y el código minero moderno como sistema de creencias<sup>4</sup>**

Los elementos del código minero moderno, sintetizados por el Banco Mundial a partir de sus experiencias en la apertura del sector en países africanos, se esparcieron de manera rápida en Ecuador a partir del proyecto Prodeminca. Una serie de actores se vincularon a este proceso para constituir lo que se podría definir como una coalición prominera neoliberal.

Esta coalición estuvo compuesta en su centro por el Ministerio de Energía y Minas, los funcionarios de Prodeminca, directivos de las empresas mineras privadas extranjeras y locales, las cámaras de minería y miembros de un gran número de organizaciones no gubernamentales que apoyaron las iniciativas de expansión de la minería en varias cualidades.

Esta coalición creía firmemente en la necesidad de abrir el sector minero a la inversión extranjera dadas las limitantes “innatas” del Estado para extraer eficientemente los recursos y redistribuir las rentas. La creencia central de esta emergente coalición radicaba en entender al Estado como un agente económico ineficiente que cede de manera fácil a los incentivos del rentismo, reduciendo las inversiones en tecnología, protección ambiental y seguridad laboral y, por tanto, reduce el beneficio social que la actividad minera genera en el largo plazo.

Para esta coalición, el papel del Estado debería limitarse a atraer a agentes económicos eficientes que maximicen los retornos de las actividades mineras en el tiempo, a la vez que introducen las mejores prácticas disponibles, entre ellas, las de manejo ambiental y de responsabilidad social.

---

4 Esta sección está basada en entrevistas realizadas por el autor a partir de la información proporcionada en McMahon (1998). A lo largo del documento la información recopilada en entrevistas se encuentra referenciada con un código del entrevistado pues la mayoría de los mismos pidió que se mantenga su nombre de manera anónima. Estas entrevistas fueron realizadas por el autor en varios momentos entre los años 2009 y 2014.

En cuanto a los aspectos subsistémicos, la coalición compartía la visión de que debían maximizarse el número de proyectos mineros pues la tecnología y la técnica permitirían manejar los impactos ambientales de una forma segura. Pensaban además que los territorios deberían adaptarse a los proyectos mineros y no al revés, y que la regulación ambiental del sector podría hacerse de manera eficiente de manera autoreferencial, es decir, que sean los mismos promotores mineros quienes regulen la aplicación de una legislación que intenta ser en esencia restrictiva (E2, E3, E5). Estos dos últimos temas causaron algunas tensiones dentro de la coalición prominera en el tiempo, pero no de manera decisiva. Las organizaciones no gubernamentales defendían que una autoridad independiente y con gran poder político, como el Ministerio del Ambiente, controle la aplicación de la legislación ambiental. En cierta medida defendían la creación de un nuevo espacio de poder que podría institucionalizar su accionar como actores dirimientes de la política pública (E4).

Ante las primeras señales de resistencia al modelo propuesto por el código minero moderno y la nueva Ley de Minería, la coalición prominera realizó en 1997 la denominada Conferencia Mundial sobre Minería y Comunidades en la ciudad de Quito. Se marcaba así el inicio de una serie de iniciativas que tratarían de lidiar con la creciente crítica a la expansión de las actividades extractivas en los países del Sur. Auspiciada por el Banco Mundial y la Agencia Canadiense de Cooperación Internacional, y con la presencia de las cámaras de minería regionales y la facilitación de varias organizaciones no gubernamentales locales, esta conferencia fue clave para establecer un parte-aguas sobre las creencias de la coalición prominera y aquellas de la coalición antiminera.

A partir de esta conferencia, la coalición prominera internalizó la creencia de que el origen de los problemas en el sector con respecto a la minería metálica a cielo abierto, léase la oposición de ciertas organizaciones de base, radicaba en la falta de información de las poblaciones locales y que la educación a la población local sobre las decisiones técnicas podría borrar cualquier tela de duda sobre los impactos de los proyectos y sus beneficios. Se adoptó una visión de la participación social como una forma de introducir correctivos mínimos que *per se* no tendrían por qué limitar la capacidad de maximizar el número de proyectos. Para los promotores de la minería, la participación social no representaba una cuestión política.

### **3.2. El sistema de creencias de la democracia participativa y el Estado plurinacional**

La expansión de la actividad minera durante los años noventa creó además un tejido de complejas redes de activismo en el mundo. Estas redes ya se encontraban activas en Ecuador en 1997 y apoyaban sobre todo las luchas en contra de la minería en áreas protegidas. Algunas de ellas apoyaron desde el Reino Unido la lucha contra la empresa Río Tinto en el Parque Nacional Podocarpus. Redes principalmente norteamericanas, pero también chilenas, apoyaron la lucha en la región de Íntag. Las secciones “locales” de estas redes tendrían también oportunidad de acercarse de manera significativa durante la reunión convocada en 1997 por la organización no gubernamental Acción Ecológica como respuesta a la reunión prominera (E8). En la contrareunión, los participantes compartieron información sobre casos de comunidades que habían atravesado procesos de conflicto con empresas mineras y que rechazaban algunos de los supuestos de los promineros. Se inició así un proceso de aprendizaje que se sostendría al menos una década y en el que el principal objetivo fue reunir información sobre los posibles efectos de los proyectos mineros mediante intercambios con personas de localidades ya afectadas en los países vecinos con mayor tradición minera, en especial Perú (Álvarez, 2008).

En cuanto a los aspectos fundamentales de su sistema de creencias, los actores de esta emergente coalición antiminera creían que le correspondía al Estado ordenar el sector y que la influencia de instituciones como el Banco Mundial debía ser evitada pues orientaba al aparato del Estado hacia una cooperación ciega con los intereses de las empresas mineras. Si bien las organizaciones críticas a la minería no tomaron una posición antiminera radical al inicio, a medida de que fueron aprendiendo de las experiencias de otras agrupaciones similares, empezaron a cuestionar la necesidad misma de que el sector minero considere a la minería a gran escala como una actividad que debería realizarse en Ecuador a pesar de las condiciones geológicas favorables y necesidades económicas. Para los actores aun frágilmente agrupados en organizaciones locales, era más beneficioso que el Estado invirtiera de forma eficaz las rentas petroleras en el apoyo a los productores agrícolas locales mediante la construcción de infraestructura y equipamiento técnico o en el desarrollo del sector turístico (E8). Para estos actores, la discusión sobre la minería no podía limitarse a las reglas del subsistema minero, era necesario discutir la totalidad de las relaciones económicas que impactan sus mundos de la vida (E8, E9).



Desde un inicio, la coalición antiminera instó a la construcción de un verdadero sistema de evaluación de impactos sociales y ambientales en los que las opiniones de las poblaciones locales fueren escuchadas, sobre todo cuando estas estimaran que los proyectos mineros podrían afectar proyectos de desarrollo locales gestionados por ellos y los niveles de gobierno más inmediatos. Vinculaban así al subsistema minero con otro subsistema de regulación y control ambiental al cual debería estar subordinado. Confiaban en que conociendo los potenciales impactos, las organizaciones de productores locales y las autoridades tendrían suficientes argumentos para exigir a los gobiernos locales el archivo de los proyectos mineros por su inviabilidad ambiental y social.

El ejemplo más comentado en las sesiones del contraencuentro fue aquel del municipio de Cotacachi, donde había sido electo el primer alcalde indígena, representando a Pachakutik, el partido político de la Conaie. Gracias al activismo antiminero de la región de Íntag y a la apertura política, en esta localidad se discutía de manera vigorosa la posibilidad de prohibir la minería a cielo abierto para sentar bases para un desarrollo anclado en las capacidades locales existentes (E4). Mediante un gran apoyo de la cooperación internacional, este municipio había logrado aplicar una forma de planificación participativa que gozaba de un gran respaldo local (Bebbington, 2007).

El caso de los pueblos indígenas amazónicos es un emblema de la posición de gran parte de la coalición antiminera a finales de los años noventa. Exigían que sus formas de autoridad ancestral fuesen respetadas y que las acciones de relacionamiento comunitario de las empresas, que luego pasarían a denominarse de responsabilidad social, fueran reguladas por el Estado, para que no se replique el problema del apareamiento de nuevos sujetos de consulta que legitimen las empresas mineras, poniendo en riesgo planes de desarrollo territorial que consideraban intrínsecamente incompatibles con la minería a gran escala (E10). Las organizaciones indígenas amazónicas, especialmente la Federación Shuar de Morona Santiago, habían acumulado años de experiencias negativas a partir de sus interacciones con empresas petroleras y el Estado, en los que los ofrecimientos de uso de tecnología de punta y controles desde la burocracia no habían resultado en una forma de desarrollo legítima para el ejercicio de lo que consideraban su derecho a la autodeterminación (López Acevedo, 2003).

La coalición antiminera hasta el año 2006 agrupó a organizaciones de variada índole, la mayoría oriundas de las zonas con potencial minero donde ya se habían desatado conflictos y donde Acción Ecológica

había logrado compartir las experiencias de comunidades de otros países de la región con la minería a gran escala, construyendo una interpretación común sobre las consecuencias (E8 y Latorre y Santillana, 2009). Dentro de la coalición participaron juntas locales de riego y juntas administradoras de agua potable, asociaciones de productores agrícolas, colectivos de trabajadores de poblaciones urbanas cercanas a las zonas en conflicto y en menor medida, autoridades locales del ámbito municipal, profesores de universidades públicas, representantes de la Iglesia católica y de medios de comunicación locales, médicos y profesores cercanos al partido Movimiento Popular Democrático y al Partido Socialista.

Dentro de esta coalición también existieron disensos sobre algunos temas que podrían impactar el funcionamiento del subsistema minero. El más polémico y que permaneció latente por algunos años fue el tema de la autonomía de los territorios indígenas y la política étnica que defendían algunos representantes de las comunidades que forman parte de la Conaie. Este se convirtió en un clivaje dentro de la coalición, en la cual, algunos actores más cercanos a la izquierda tradicional rechazaban, como veremos más adelante, las demandas indígenas por considerarlas parte de un proyecto multicultural funcional al neoliberalismo y sin el necesario contenido clasista de transformación de las relaciones de poder (E11).

#### **4. El reenfoque hacia la defensa del agua**

En el año 2006, Rafael Correa fue elegido presidente del Ecuador con un programa de gobierno que en lo referente al manejo de los recursos naturales apuntó a devolver un rol protagónico al Estado y volver más democráticos los procesos de toma de decisiones. Si bien la elección de Correa abrió ciertas oportunidades para que el sistema de creencias antiminero se posicionara en la política pública, fue sobre todo con la instalación de la Asamblea Constituyente que el sistema político adoptó ciertas medidas compatibles con el sistema de creencias antiminero. Esto es evidente cuando se mira la implementación de la nueva política, la cual está marcada de nuevo por el clientelismo y la verticalidad.

##### **4.1. Cambio en el sistema político: la alternativa posneoliberal**

Siguiendo la línea de la campaña electoral de 2006, el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010 del Gobierno de Correa identificaba a las empresas públicas como el instrumento privilegiado para gestionar áreas estratégicas como la minería (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo,

2007). Estos instrumentos de política pública fueron elegidos haciendo énfasis en la necesidad de lograr la “reconstrucción de lo público” frente a lo que fue la práctica neoliberal de reducción de participación del Estado en la producción directa de bienes y servicios para la sociedad.

De manera general, el Plan plantea que la construcción de una “verdadera participación ciudadana se inicia con la promoción de mecanismos e instrumentos de democracia directa, donde la iniciativa legislativa, la libertad de expresión, la capacidad vinculante de la consulta y la participación social, la deliberación pública, el acceso a la información, el control social y la cogestión ciudadana son los valores centrales de una democracia que combina y articula lo representativo con lo participativo. Sin embargo, la plena ciudadanía no se alcanza solo con el respeto a las libertades individuales y los derechos políticos de un Estado abstencionista”. (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, 2007: 71).

La forma de asegurar esta participación sería construyendo la planificación cuatrienal para el desarrollo desde abajo hacia arriba, mediante procesos participativos y directos en los cuales sean “los territorios” los que definan sus prioridades.

Entre 2007 y 2009, estos principios sobre la participación chocaron de frente con el compromiso de universalizar las denominadas “políticas públicas esenciales” (salud y educación) y de incrementar el tamaño del Estado para cumplir las nuevas tareas de regulación social que demandaban una gran inyección de recursos económicos. El Gobierno buscó en este período hacer que la minería se convierta en uno de los pilares de la economía mientras se profundizaba lo que en el plan de desarrollo se denomina la fase de “acumulación para la transición” y la redistribución.

Las oportunidades políticas se presentaron para la coalición antiminera no solo gracias a la supuesta compatibilidad en las creencias sobre cómo conducir el sector, sino y sobre todo porque la sociedad civil organizada mantuvo la presión política desde las calles sobre el Gobierno una vez que este se instaló. Como sostienen Fenger and Klok (2001), las interdependencias que se crean entre actores por motivo de la simbiosis que requieren construir para avanzar con sus agendas, determina de cierta forma las interacciones entre los mismos más allá de las creencias que estos tengan.

Mientras el Gobierno de Correa preparaba la consolidación de una base por medio del rechazo a la oligarquía y la partidocracia que habían sumido al Ecuador en crisis en la década de los noventa (Conaghan, 2008) y consolidaba una base de apoyo electoral para afianzar la instalación de

una Asamblea Constituyente, el diagnóstico del sector era el siguiente: “El problema minero es gravísimo y tenemos sectores donde estamos al borde de una guerra civil [...] Todo el país está concesionado [...] y, en algunos lugares, los alcaldes tienen que pedir permiso a las mineras para hacer alcantarillado. Eso es un absurdo”. (Rafael Correa. *Diario La República*, 17 de marzo de 2007).

Sin embargo, a pesar de reconocer la gravedad del problema, el Gobierno adoptó una posición indiferente con respecto a las prácticas de aquellas empresas mineras que se encontraban en la fase de exploración avanzada, permitiéndoles continuar sus actividades sin sobresaltos. En respuesta, las organizaciones antiminería agrupadas en la Coordinadora Nacional por la Defensa de la Vida y la Soberanía (CNVDS)<sup>5</sup> radicalizaban su discurso y demandaban, mediante un comunicado;

1. La salida inmediata de las mineras [...] nuestras comunidades. 2. Que [...] se deje sin valor las concesiones mineras [...] por haber violado los Art. 86 y 88 de la Constitución y se declare a Ecuador PAÍS LIBRE DE MINERÍA A GRAN ESCALA. 3. Desmilitarización y retiro de paramilitares y grupos armados de las zonas en conflicto. 4. Que se investigue y sancione la violación de los derechos humanos cometidos por las empresas mineras transnacionales [...] con apoyo de las fuerzas armadas o grupos paramilitares. 5. Poner fin a la criminalización de las luchas sociales y ambientales [...] 6. Que se sancione mediante la Ley de Defensa del Consumidor por la propaganda engañosa y mal intencionada de la Cámara de Minería del Ecuador. 7. Que se garantice la libertad de expresión de las comunidades afectadas por las mineras [...] a través de los medios de comunicación. 8. Que el Gobierno nacional demande a las empresas mineras e hidroeléctricas por daños y perjuicios. [...].<sup>6</sup>

Organizaciones de base de las zonas afectadas por las actividades de exploración demandaban además una reversión de las concesiones

---

5 Según el portal de la organización ubicado en <http://nomineria.blogspot.com>, la CNVDS “no es una ONG, ni tampoco politiqueros que buscan aprovecharse de la luchas populares, somos una coalición organizativa que busca dar una respuesta desde una línea política antimperialista. La consigna de la CNVDS es “Por la Pachamama, la Vida y la Soberanía, Ecuador Libre de minería”. Su orientación clasista causó desde un principio un alineamiento de conveniencia con otras organizaciones con las que compartían elementos secundarios del sistema de creencias. El protagonismo de la CNVDS obedeció en gran medida al papel articulador de Acción Ecológica con respecto a luchas que habían estado por años desconectadas de forma orgánica. Sin embargo, no todos los participantes y colaboradores de la CNVDS adoptaron el discurso clasista y antimperialista de sus principales voceros. Para mayores detalles consultar Cisneros (2011).

6 El texto completo está disponible en: <http://www.voltairenet.org/article148950.html>. Visitado el 3/9/2014.

otorgadas a empresas donde se podían verificar violaciones de las normas vigentes en cuanto a la consulta previa, libre e informada y a la participación social de las comunidades del área de influencia en evaluaciones de impacto ambiental, así como la reversión de aquellas concesiones ubicadas en áreas protegidas o en las zonas de cabecera de las cuenca hídricas.<sup>7</sup>

Desestimando la necesidad de revertir las concesiones y paralizar las actividades de relacionamiento comunitario, el Gobierno ofreció entablar un “Gran Diálogo Nacional Minero” con la participación de delegados de las empresas mineras además de representantes comunitarios y las autoridades sectoriales. El Gobierno quería evitar eventuales procesos judiciales en contra del Estado ecuatoriano que podían ser iniciados ante tribunales de arbitraje internacionales.<sup>8</sup>

Sin embargo, ante la creciente ola de movilizaciones, el Gobierno accedió a formar tres comisiones tripartitas (organizaciones sociales de base, autoridad sectorial y gobierno central) para estudiar los conflictos en Quimsacocha, Íntag y la Cordillera del Cóndor, consideradas las zonas más conflictivas. De estas comisiones solamente una sesionó y produjo un informe que documentó las violaciones a los derechos de participación de la población local e inclusive falencias en el proceso administrativo de adjudicación de las concesiones (E12). Ante la presentación de la evidencia, el Gobierno solicitó a la empresa Iamgold, operaria del proyecto Quimsacocha, que revierta un porcentaje de sus concesiones, dejando las prácticas de relacionamiento con la comunidad todavía en manos de la empresa.

La capacidad de presión de la coalición antiminera se incrementó una vez instalada la Asamblea Nacional Constituyente en 2008. El cabildeo directo con el presidente de la Asamblea y miembro histórico de Pachakutik y colaborador cercano de Acción Ecológica logró que la Asamblea emita un decreto revirtiendo alrededor de 500 de las casi 4000 concesiones existentes, siguiendo los términos reclamados por la sociedad civil. El Mandato intentó además corregir el problema creado en la década de los noventa sobre las concesiones en poder de funcionarios de la autoridad sectorial que habían servido para la especulación y en las

---

7 Si bien la ley de gestión ambiental de 1999 vigente al momento permitía las actividades extractivas en las áreas protegidas del sistema nacional de conservación, la coalición antiminera estimaba incoherente que la mayoría de estas áreas estuviera intervenida pues esto desvirtuaba totalmente sus objetivos.

8 Así lo manifestó el entonces ministro de Energía y Minas Alberto Acosta al anunciar el Gran Diálogo Nacional Minero en la ciudad de Cuenca durante un evento público. Acosta luego apoyó en su calidad de presidente de la Asamblea Nacional Constituyente a la coalición antiminera.

que no se habían realizado las inversiones de ley o no se habían pagado los valores que esta contemplaba.

A pesar de que el Gobierno respaldó públicamente el mandato, su aplicación fue deficiente y los proyectos prioritarios continuaron activos y enfrentando los mismos cuestionamientos sobre la legalidad de sus acciones (Velástegui, 2010). Ante el incremento de enfrentamientos y la clara postura del Gobierno de favorecer los intereses de las empresas, persiguiendo judicialmente a los líderes comunitarios, la Asamblea Constituyente emitió una amnistía para quienes denominó los defensores de la naturaleza (Acosta, 2008).

En términos de la coalición prominera, el mandato minero le sirvió al Gobierno para forzar una negociación con las empresas que se oponían a una mayor intervención del Estado en el sector. Desde el inicio de la campaña para aprobar la instalación de la Asamblea Constituyente, el Gobierno intentó negociar los términos de una mayor presencia estatal en el sector con las empresas mineras extranjeras, las cámaras de minería y la embajada canadiense, que auspiciaba las actividades de varias empresas involucradas en los sitios donde el conflicto se había tornado más álgido. Las empresas, sin embargo, desplegaron una campaña mediática advirtiendo de los peligros de lo que entendían como una “nacionalización de la industria”. Las empresas aducían que cualquier incremento en las regalías por sobre el promedio regional (entonces menor al 2,8 %), así como otros tributos y pagos planteados por el oficialismo, se reflejarían en reducciones de recursos disponibles para programas de responsabilidad social que benefician a las poblaciones locales (E3, E5).

Ante esta posición, el Gobierno revirtió un número mayor de concesiones en las que no se habían realizado inversiones de acuerdo con la ley, obligando a la revisión de la posición de las empresas mineras. Estas terminarían alineándose con el plan de un Estado interventor una vez aprobada la nueva Constitución en septiembre de 2008. Inmediatamente empezaron a proyectar la idea del sector privado y el Estado como socios de una industria social y ambientalmente responsable mediante la formación de un Consejo de Minería Responsable financiado por cuatro empresas con sede en Canadá y la embajada de ese país en Quito.

En el caso de la coalición prominera constatamos la formación de lo que el ACF denomina como una coalición de conveniencia (Fenger y Klok, 2001). Estas coaliciones se caracterizan porque los actores que las componen no comparten creencias pero están dispuestos por un período de tiempo a coordinar acciones manteniendo una alta indiferencia

con respecto a sus agendas. Estos actores se mantienen juntos en relaciones simbióticas mientras crean que la relación de intercambio o no bloqueo de recursos que establecen entre sí les resultan favorables. Además, este tipo de coaliciones mantiene una intensidad interna de conflicto relativamente baja. En este caso, el conflicto se expresaba en las discrepancias públicas sobre los efectos de las propuestas reformas sobre la futura competitividad del país en el mercado de los minerales.

A finales del año 2008, el Gobierno retomó la formulación de una Ley de Minería por medio de un nuevo proceso de diálogo en cuyo centro está la creación de una empresa nacional minera como forma de intervención directa del Estado en la producción de minerales. El proyecto le da a la empresa la facultad para ejecutar proyectos mineros con la participación de empresas privadas locales o extranjeras. La propuesta incorporaba además la disposición constitucional que establece una prelación para el uso y aprovechamiento de los recursos hídricos (con el consumo humano y la producción agroalimentaria por sobre la industria) e incrementaba los controles sobre los operadores mineros. El proyecto, sin embargo, no logra establecer de manera clara la institucionalidad encargada de realizar las consultas sociales y los procesos de participación social.<sup>9</sup>

Estos dos últimos puntos se convirtieron en la base del rechazo a la propuesta por parte de las organizaciones antimineras que veían a la coalición nacional entrar en declive y ser sustituida por la Conaie, al menos en el plano de la esfera pública nacional. Las disputas internas por cuestiones ideológicas y de liderazgo, junto con la cooptación de líderes locales por parte del Gobierno, llevaron a la desaparición progresiva de la CNVDS de la esfera pública nacional inclusive antes de ser aprobada la ley sectorial en enero de 2009.

Las disputas internas relacionadas con las diferencias ideológicas dentro de la CNDVS se referían a la participación de organizaciones no gubernamentales internacionales en las discusiones sobre el futuro de la minería. Algunas de las organizaciones de base clasista que conformaban la CNDVS, como la Coordinadora Popular Campesina de la provincia de Morona Santiago, rechazaban que estas organizaciones hubieran apoyado los procesos de diálogo, mientras que otra facción, especialmente relacionada con las organizaciones indígenas de la amazonía, reconocía que es gracias a los proyectos de estas organizaciones que se

---

9 Los principios rectores del proyecto de ley fueron expuestos en un documento del Viceministerio de Minas de junio de 2007, titulado “El ABC de la Minería en Ecuador”.

puede mantener la lucha antiminera y se consiguió participar en el proceso de la Asamblea Nacional Constituyente. Esta disputa fortaleció a la facción indigenista de la CNVDS, encabezada por el prefecto de la provincia de Zamora Chinchipe, Salvador Quishpe, y por dirigentes de la nacionalidad shuar, quienes encabezaron la formación del Frente de Resistencia Sur a la Minería a Gran escala a finales del año 2007 (Cisneros, 2011; Latorre y Santillana, 2009).

Complementariamente, la cooptación de algunos líderes de las organizaciones antimineras, sobre todo de alcaldes, se produjo en gran medida como el producto de una iniciativa intersectorial coordinada por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo para canalizar fondos de los programas de responsabilidad social empresarial, mediante programas y proyectos ministeriales en las zonas de conflicto. La cara visible de la minería en algunas zonas no serían ya las empresas sino la del presidente Correa y su maquinaria de propaganda apoyando nuevos programas de los ministerios de Salud y Educación (E14). Algunas de estas zonas largamente olvidadas por la inversión pública empezaron a recibir fondos que no se articulaban directamente con los programas de desarrollo local y las obras municipales apoyadas por la cooperación internacional o las mismas empresas. Esto ocasionó que en algunos municipios las autoridades locales que se oponían a la minería pierdan legitimidad o aprovechen los incentivos para unirse al proyecto del gobierno central, buscando mantener las transferencias de fondos a sus municipios (Cisneros y Christel, 2014).

En varios lugares donde se mantuvo el apoyo a la moratoria minera planteada por la CNVDS algunos dirigentes de organizaciones comunitarias enfrentaron el embate del Gobierno por medio de campañas que los acusaban de realizar oposición al proyecto de transformación de la “Revolución Ciudadana”. Los dirigentes fueron acusados de opositores al desarrollo y de desestabilizadores y algunas de sus acciones fueron elevadas al sistema judicial como actos de terrorismo. El Gobierno supo aprovechar el historial de algunas de las facciones de la coalición antiminera, sobre todo de los grupos radicales de Morona Santiago, para crear una imagen poco nítida sobre la acción del movimiento antiminero como radical y desmovilizar a sus líderes. En parte, esto permitió que la presencia de la Conaie dentro del movimiento antiminero se fortaleciera. Con un par de excepciones, los líderes indígenas habían tenido hasta el momento una presencia reducida en la esfera pública sobre el tema, pero ya en octubre de 2009 el Presidente de la Conaie encabezaba las discusiones en la sede del gobierno central en las que se demandaba



revisiones a la ley aprobada meses antes, mientras el Gobierno intentaba aplacar los últimos focos de protestas en contra de la impunidad a las acciones de las empresas que seguían operando en las zonas de alto conflicto. La emergencia de la Conaie redujo la atención puesta sobre Acción Ecológica, quizás la única organización que de manera sistemática generaba información sobre los efectos de la minería y trataba de crear el ambiente para un debate desde una orientación más técnico-ética.

Mientras la CNDVS y Acción Ecológica declinaban en importancia, la Conaie intentó llevar el foco del conflicto por fuera del subsistema minero. Exigió, por medio de sus representantes en la Asamblea Legislativa que se otorgue prioridad al tratamiento de una Ley de Recursos Hídricos por sobre la Ley de Minería para que aquella ordene el uso de los recursos en los territorios de acuerdo a los planes de desarrollo locales.

Al tiempo, y a pesar del aparente acuerdo alcanzado en la coalición prominera, los proyectos prioritarios para el Gobierno no han avanzado de manera sustancial. No lo harían tampoco hasta finales de 2014. Varias de las empresas canadienses que resistieron y luego apoyaron el cambio de política pública han abandonado paulatinamente el país. En noviembre de 2014, lamgold vendió sus intereses a la INV Metals Inc., una empresa *junior* para que continúe sus operaciones de exploración en Quimsacocha, ahora denominado proyecto Loma Larga. En junio de 2013, Kinross Corporation anunció su salida del proyecto Fruta del Norte, considerado por muchos como el más rico depósito de oro por desarrollar en el mundo en el corto plazo. Además, el perfil de la oficina de negocios canadiense y de la Cámara de Comercio Ecuatoriano Canadiense, fervientes auspiciantes del *boom* minero en Ecuador, ha decaído sensiblemente desde el 2013 y el Consejo de Minería Responsable desapareció en el mismo año.

La razón radica en que el proyecto posneoliberal del Gobierno hace del Ecuador el país menos competitivo de la región y en el que menor seguridad jurídica existe, o al menos así lo percibían en ese entonces los representantes del gremio minero (E4).<sup>10</sup> El elevado pago de regalías (al menos el 5 % versus menos del 3 % regional) y de otro tipo de tributos, así como el elevado número de controles administrativos vuelven a los procesos muy complejos y costosos en tiempo y recursos financieros, sobre todo a las empresas con alta dependencia de su cotización en las bolsas de valores, que son las que buscaban operar en el país al momento. De igual manera, la negociación caso por caso para lograr

---

10 El análisis estuvo disponible hasta el 2/11/2013 en [goo.gl/J7NyF2](http://goo.gl/J7NyF2). Se puede consultar además el informe de Jerez, Jerez y Nielson (2013: 28).

un contrato de explotación vuelve incierto el panorama para empresas acostumbradas a operar bajo el código minero moderno, que restringe los controles, fija los tributos y aplica una fórmula universal para las negociaciones e inclusive protege a las empresas frente a los Estados en los tribunales internacionales.

Revisando los elementos que componen la definición de un subsistema de política pública funcional presentada en Zafonte y Sabatier (1998), se puede observar que en el caso del subsistema minero del Ecuador, solamente se han cumplido dos de las cuatro características básicas de los mismos. A pesar de que los actores buscan (i) influenciar sistemáticamente en la política pública por períodos largos, de entre 7 y 10 años, estos no han logrado (ii) identificarse como miembros de una comunidad semiautónoma que disputa la experticia sobre un tema. Esto se evidencia sobre todo por que las coaliciones rivales se entienden sobre todo como enemigos y no como potenciales colaboradores y por la ausencia de espacios institucionalizados de debate (el caso uruguayo presentado en este libro parece sustancialmente distinto).

De igual manera, todavía no se observan (iii) unidades especializadas en la problemática sectorial en los gobiernos a todos los niveles, lo cual habla de la dificultad que ha implicado la implementación de la política, más allá de la definición de las reglas generales. Si bien han existido avances en la desconcentración de la administración del sector con el traslado del Viceministerio de Minas a Zamora Chinchipe en el año 2012, los gobiernos locales carecen todavía de capacidades y espacios para participar de la toma de decisiones sobre la actividad minera. Lo mismo sucede en otras instituciones del Estado, como la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, que carece de equipo dedicado a la planificación del sector en el largo plazo, más allá de las contrataciones de asesorías internacionales puntuales.

Como último elemento, las dinámicas intracoaliciones, si han generado al menos momentáneamente (iv) unidades especializadas dentro de las mismas. Existe el Instituto de Estudios Ecológicos del Tercer Mundo de Acción Ecológica, donde se forman los activistas antimineros de la organización y además existió por un tiempo el Consejo de Minería Responsable, que difundía los principios de la minería responsable e inclusive llegó a definir un código de ética para regular el comportamiento de las empresas adherentes. Sin embargo, se debe recalcar que la ausencia de los elementos (ii) y (iii) nos permitiría caracterizar al sistema

minero ecuatoriano como emergente. Retomaremos esta discusión en la sección de conclusiones.

La institucionalización de un considerable número de demandas y la desestructuración de la base organizativa de la coalición antiminera han servido como incentivos para que el movimiento antiminero regrese con fuerza, como veremos abajo, a su espacio “natural” de conflicto, es decir, la disputa por la gestión del agua. En la siguiente sección veremos cómo ha empezado a impactar esta transición en la implementación de la política pública del subsistema minero. Como sostuvo el dirigente antiminero en su momento al comentar sobre la aprobación de la ley de Minería en 2009:

Los asambleístas vinieron a Cuenca a imponer sus artículos. Tan prepotentes como ignorantes, no pudieron defender su posición [...] pero no solo por eso se ha ganado la batalla [...] estamos esperando que salga la Ley de Aguas, eso nos abre aun más mecanismos, más demandas que hacer, así que tarde o temprano la empresa [minera lamgold] va a caer (E12).

#### 4.2 Interacciones con el subsistema de manejo del agua

La limitada estructuración lograda por el subsistema minero del Ecuador en los últimos 15 años es visible en la ausencia de un espacio para generar acuerdos sobre un desarrollo ordenado del uso de los recursos minerales. Por tanto, como mostraremos en esta sección, los actores de la coalición antiminería han optado por extender su influencia al subsistema de la gestión del agua. Esta transición dibuja un escenario de disputa sobre los minerales que debe tomarse en cuenta al discutir el posible futuro del sector minero en el país.

El ACF plantea que las relaciones entre subsistemas de políticas públicas se desenvuelven al menos mediante dos dinámicas. La primera corresponde a las oportunidades políticas que abre un subsistema para que actores externos a él accedan a recursos e influencias<sup>11</sup> para mantener vigente la disputa en el subsistema de “origen” (Zafonte y Sabatier, 1998). Un segundo canal consiste en que las decisiones tomadas en un subsistema pueden, en el corto plazo, afectar la disponibilidad de

---

11 En su más reciente versión (Sabatier y Weible, 2007), el ACF plantea la existencia de *venues* a los cuales los actores acceden para incidir sobre sus subsistemas de políticas públicas. Lo que las coaliciones obtienen de estas *venues* son ciertos tipos de influencia sobre otros actores, como cuando se logra un cambio en la opinión pública o un pronunciamiento de una corte. Hemos adoptado el término influencia en lugar de traducir *venue*.

recursos o las restricciones para ciertos actores de otro subsistema, independientemente de lo que estos hagan (Sabatier y Weible, 2007).

Si bien nuestro análisis confirma los mecanismos de influencia anticipados por el ACF, los datos permiten ver además que es necesario revisar la proposición que hace el marco teórico referente a que las coaliciones no atacan estratégicamente los elementos más estables del sistema político como forma de influenciar la política sectorial (Sabatier, 1988). Los actores antimineros en este caso, realizan una transición hacia el subsistema de la gestión del agua precisamente para poder tener un impacto más durable en el sistema político como un todo y desde ahí cambiar la política pública minera.

Las organizaciones de la coalición antiminería iniciaron esta transición luego de presentar dos demandas de inconstitucionalidad contra la nueva ley de Minería en marzo de 2009. Las comunidades relacionadas al área de Quimsacocha presentaron una demanda auspiciada por la Federación de Organizaciones Campesinas e Indígenas del Azuay (FOA) y las organizaciones indígenas de la Amazonía presentaron una segunda auspiciada por la Conaie. La Corte Constitucional trató ambas demandas en un solo proceso y dictaminó que a pesar de no haberse realizado una consulta de buena fe, esto es, respetando el espíritu del Convenio 169 de la OIT, no era pertinente declarar inconstitucional a la Ley de Minería para no hacer escalar el conflicto político, pues se podría afectar el proceso político en marcha. La Corte dispuso que en adelante se desarrollan consultas pre-legislativas mediante un mecanismo sancionado por esta misma autoridad. Esta decisión afectó de manera inmediata el tratamiento del proyecto de ley de recursos hídricos cuyo primer borrador ya se había debatido en la Asamblea Nacional<sup>12</sup> y para el que tampoco los legisladores habían contemplado una consulta bien estructurada, por lo que el tratamiento del proyecto en el pleno tuvo que ser paralizado a puertas de su segundo debate.

El borrador era el producto de una serie de intentos por construir una propuesta de ley con amplia participación social, iniciados en el año 2008 por la recientemente creada Secretaría Nacional del Agua (Senagua). Constituida como la autoridad única del agua en el país, la Senagua recogió un nutrido número de propuestas de élites de organizaciones

---

12 La Asamblea Nacional fue constituida por medio de votación en abril del año 2009 en reemplazo de la Comisión Legislativa y de Fiscalización y la Función Electoral o Asamblea Legislativa. Esta fue instalada en octubre de 2008 luego del receso legislativo declarado por la Asamblea Constituyente en septiembre del mismo año.

activas también en la coalición antiminera. Entre estas destacan algunos representantes de las juntas de administradores de agua y de regantes y sus aliados, quienes habían ya logrado introducir en la Constitución de 2008 algunos elementos importantes de su sistema de creencias por medio del Foro Nacional de Recursos Hídricos (FNHR)<sup>13</sup> y sus múltiples vínculos con comisiones de la Asamblea Constituyente.

En septiembre de 2009, las protestas organizadas por la Conaie en rechazo a lo que interpretaban como una política centralista para la gestión del agua del Gobierno sostenían:

Nos levantamos por [...] la defensa de los sistemas de riego comunitarios y la no privatización del agua por parte de las transnacionales. El proyecto de ley del Gobierno pretende favorecer a las élites y a los grupos de poder. (Marlon Santi, presidente de la Conaie, *El Universo*, 29/9/2009).

En esta ocasión el Gobierno se enfrentaba a algo más complejo que la sola política contenciosa de la coalición antiminera. La consulta prelegislativa y la hechura misma del borrador de la Ley de Recursos Hídricos planteaban al Gobierno el reto de entrar en una disputa de experticias con actores que formaban parte de una coalición que a diferencia de lo ocurrido en el subsistema minero, involucra a una cantidad abismal de expertos y activistas de organizaciones no gubernamentales y universidades y organizaciones que representan a comunidades indígenas e inclusive de agencias gubernamentales y gobiernos locales. Estas se vinculan de manera orgánica mediante compromisos en mecanismos participativos de manejo del agua creados en el país al menos desde mediados de los años noventa.<sup>14</sup> Varios de estos mecanismos contemplan la existencia de mesas técnicas de trabajo para diagnosticar el estado de los recursos hídricos en cuencas específicas y planificar el financiamiento de obras de infraestructura, pagos por servicios ambientales y conservación de la biodiversidad.

---

13 El FNHR es una plataforma de amplia participación social, comunitaria e institucional, constituida en el año 2001. Propicia el diálogo y construcción colectiva de propuestas de política pública para la gestión integral del agua. Promueve la participación y el fortalecimiento de las organizaciones que trabajan con el agua y con otros recursos naturales. El Foro realiza un encuentro anual con todos sus miembros y mantiene una mesa de trabajo nacional y comisiones permanentes de agua organizadas de manera provincial y regional.

14 Se estima en que en Ecuador existen cerca de 10 000 juntas administradoras de agua para consumo y al menos unas 5000 juntas de regantes. Estas organizaciones han tejido redes en los últimos diez años; una de las expresiones de organización más amplia es la organización denominada Juntas de Agua Potable y Riego del Ecuador. Esta se traslapa además con la Red de Organizaciones Sociales y Comunitarias en la Gestión del Agua del Ecuador. El detalle de estas relaciones intrasubsistémicas nos ocupará en otro estudio.

Dentro de la coalición por la defensa del agua, las organizaciones que conforman la Conaie y aquellas que actúan bajo el paraguas del FNRH coinciden en su diagnóstico del sector de la gestión del agua en cuanto a estar caracterizado por la concentración del recurso (lo que denominan privatización de facto por parte de los agroexportadores y terratenientes), la proliferación de malas prácticas que contaminan y disminuyen la disponibilidad del mismo, falta de recursos para mejorar la gestión por parte de los proveedores comunitarios y ausencia de control sobre los grandes usuarios (E16). El aspecto central del sistema de creencias de esta coalición radica en que le corresponde al Estado y no al mercado garantizar el acceso y uso del agua a los ciudadanos, respetando la Constitución de 2008 en la que se reconoce el derecho humano al agua.

En el nivel referente a los aspectos centrales del subsistema, estos actores plantean que no debe existir algo como una participación de carácter consultivo en cuerpos colegiados de toma de decisión organizados por cuencas hídricas como propone el Ejecutivo, pues esto no favorece la creación de compromisos en el largo plazo, sino que incentiva la competencia interinstitucional en lugar de la colaboración. Estos planteamientos provienen sobre todo desde el FNRH, cuyos actores han llegado a determinar que la gestión por cuencas hídricas tiene sentido solamente si la participación de los usuarios e interesados genera compromisos vinculantes entre los actores y permite un “escalamiento” de las decisiones tomadas en el ámbito de la cuenca hídrica hasta el ámbito nacional. Para ellos, la conexión con el nivel de gobierno central es una de coordinación y no de imposición jerárquica de un “interés nacional”, como la figura de una “autoridad única del agua” propuesta por el Gobierno parecería plantear. Consideran además que el Estado debe fortalecer y no reemplazar a los sistemas comunitarios de provisión de agua para consumo y riego pues estos están en muchos casos mejor adaptados que las empresas públicas o privadas para brindar el servicio, ya que responden a la capacidad de pago real de sus usuarios (E15).

Entre 2010 y marzo de 2012 las acciones contenciosas lideradas por la Conaie y con participación de algunos miembros de la CNVDS, como la Asamblea de los Pueblos del Sur en defensa de la naturaleza con base en Zamora Chinchipe y la FOA, alternaron su rechazo a la reforma a la Ley Minera de 2009<sup>15</sup> y al avance en su implementación con un llamado

---

15 La reforma a la ley era esperada por los actores interesados en el despegue de la industria minera en Ecuador. Algunos proyectos no han avanzado por reparos de las empresas sobre

a que se considere un proyecto alternativo de ley de recursos hídricos presentado por la Conaie a la Asamblea Nacional. El más fuerte de estos llamados se hizo con la Marcha por el Agua, la Vida y la Dignidad de los Pueblos, llevada a cabo en marzo de 2012:

Nuestra lucha es para exigir a la Asamblea Nacional y al Gobierno la aprobación inmediata de la Ley de Aguas, Ley de Tierra y Territorios para la revolución agraria, por el respeto a los territorios de los pueblos y nacionalidades, para que no sean concesionados a las empresas transnacionales petroleras y mineras (Humberto Cholango, presidente de la Conaie, 19/3/2012).

En septiembre de 2012 la Asamblea Nacional retomó el proceso de consulta prelegislativa para definir el proyecto de ley antes de su segundo debate en el pleno. El FNRH se posicionó de manera crítica al proyecto de ley y la consulta, pero destacaba las oportunidades que abría el proceso:

El actual Proyecto de Ley de Aguas adolece de problemas de forma y de fondo. Hay temas que son tratados de manera dispersa y en muchos casos se limitan a declaraciones sobre los derechos, las garantías, responsabilidades, con una ausencia notable de mecanismos que garanticen el ejercicio de esos derechos. Así por ejemplo, no se plantean modelos de gestión y de alianza público-comunitaria para fortalecer la prestación comunitaria de servicios de agua de consumo humano y de riego. La Consulta Prelegislativa sobre el Proyecto de Ley de Aguas es una oportunidad para retomar el debate sobre aspectos importantes que deben estar en la Ley y que el país no puede dejar para reglamentos, planes institucionales o cálculos burocráticos (Foro Nacional de los Recursos Hídricos, 2013).

---

algunas cláusulas de la Ley de Minería, la más importante es aquella que obliga a las empresas a pagar un impuesto del 70 % sobre los ingresos extraordinarios (aquellos por sobre el precio del mineral considerado a la firma del contrato) desde que estos ingresos se generen. Las empresas propusieron al Gobierno modificar la ley para que este impuesto se pague una vez que se empiecen a generar utilidades. La actual reforma del Gobierno propone que se pague el impuesto una vez que se han recuperado los costos preoperacionales, esto es, lo que han invertido antes de poder iniciar la explotación del mineral. La Ecuarrunari conducida ahora por el líder de la resistencia antiminera en Quimsacocha, critica la actual reforma denominándola “entreguista”. Les parece que la reforma, al eliminar 10 de los 12 requisitos administrativos que establece la Ley Minera, no permitirá al Estado llevar adelante los controles necesarios sobre la actividad minera. Además critican que la reforma elimine la necesidad de que la subasta de áreas mineras y el inicio de explotación de mineras sean aprobadas por los gobiernos locales, pues se restringen derechos de participación en la definición de planes de desarrollo locales. La organizaciones sociales reclaman que al modificarse una ley orgánica que regula el ejercicio de derechos, esta reforma debería someterse a una consulta prelegislativa como manda la Constitución. Voceros del Gobierno y representantes del bloque oficialista en la Asamblea descartaron la necesidad de la consulta prelegislativa con base en que la reforma afecta solamente temas tributarios y económicos.

Para la Conaie, el proceso de consulta adolecía de varios problemas que le restaban legitimidad: “[...] los fundamentos jurídicos [de la consulta] están en la Constitución y en el Convenio 169 de la OIT, y la Declaratoria de las Naciones Unidas sobre derechos indígenas, y no en un instructivo unilateralmente elaborado [...],<sup>16</sup> sin embargo los dirigentes también convocaron a una amplia participación.

Los debates sobre el proyecto de ley hicieron aflorar los puntos contenciosos dentro de la coalición por la defensa del agua relacionados, entre otros, con la tensión que rodea a la agenda indigenista de la Conaie. Mientras sus líderes proponían que la ley conforme un consejo plurinacional para determinar la política para la gestión del agua y que este incluya instituciones públicas y representantes de la Conaie, las organizaciones del FNRH rechazaban lo que consideraba representaciones de carácter corporativo. Si bien no se trataba de las mismas creencias que antagonizaban en el sistema minero, una agenda clasista versus una étnica, la diferencia de visiones sobre la pluriculturalidad sigue estando presente.

Además, en la coalición por la defensa del agua tampoco existe todavía un consenso en cuanto a que la cuenca hídrica sea la unidad de gestión adecuada. Para las élites de la Conaie el enfoque de cuencas hídricas puede debilitar sus autoridades tradicionales, pues los pueblos que componen a la organización no se organizan siguiendo divisiones geográficas de aquel tipo y a las que consideran de origen neoliberal, traídas por organizaciones no gubernamentales internacionales que financian el FNRH. Mientras que para el FNRH, la cuenca hídrica es el “espacio natural” de gestión de los recursos hídricos y al que las relaciones sociales deben ajustarse para poder construir sustentabilidad y no es incompatible con las formas de organización indígenas de base.

Los hechos que suceden a la aprobación de la Ley de Recursos Hídricos en junio de 2014 muestran que el viraje hacia el subsistema de gestión del agua no apunta a influenciar directamente la dinámica del subsistema minero en el corto plazo, sino que apunta a cambiar las condiciones estructurales de la gestión de los recursos naturales. En el VIII Encuentro del FNRH, celebrado en Quito en junio de 2014 y a mes seguido en el I Congreso Interamericano de Agua Potable y Saneamiento Rural en Cuenca, los representantes de las organizaciones gestoras del agua del país señalaban que a pesar de los vacíos del nuevo cuerpo legal, el real cambio de las condiciones que permitirán la aplicación de la

---

16 Disponible para consulta en [goo.gl/LwU02O](http://goo.gl/LwU02O). Revisado por última vez el 1/9/2014.



nueva ley y su posterior refinamiento depende de continuar aprendiendo de las experiencias de gestión existentes y de fortalecer los compromisos locales construidos.

Confían además en que manteniendo una presión ciudadana cotidiana en los espacios ganados en la última década en la gestión comunitaria y local del agua, se obligará a crear la voluntad política necesaria en los distintos niveles de gobierno para revertir las injusticias creadas por la concentración del recurso y los intereses mineros e hidroeléctricos sobre el agua.

De tal manera, los actores de la coalición en defensa del agua siguen manteniendo la presión sobre la Senagua<sup>17</sup> y el Gobierno en el “territorio” para negociar los términos de los potenciales proyectos mineros, sobre todo en aquellas zonas donde el Gobierno fue derrotado en las elecciones seccionales de marzo de 2014. Así sucede por ejemplo en la ciudad de Cuenca, donde un gobierno local opuesto a la explotación en Quimsasocha busca contener este proyecto apoyado por los actores de la coalición antiminera local, que abarca sobre todo a juntas de regantes y grupos de expertos relacionados con la gestión de la empresa pública que provee agua a la ciudad.

Los actores locales siguen buscando fortalecer los espacios locales de toma de decisión frente a los proyectos “estratégicos” mineros definidos por el Ejecutivo. Luis Quinde, líder de los operadores del denominado proyecto de agua potable Nero, sintetiza la posición de las organizaciones de base:

Hemos dado nuestro voto a un alcalde para que se oponga a la minería. Nosotros no queremos minería en nuestras tierras y en nuestras aguas. Seguiremos participando de estos espacios [el Congreso Interamericano] que nos preparan para movilizar y negociar [...] pero lo más importante es que seguiremos llevando agua de calidad y desde ahí cambiaremos la visión de que las decisiones sobre el oro y el agua deben hacerse en Quito [...] Seguiremos negociando con la municipalidad para que nuestra visión del no a la minería se respete (Cuenca, agosto de 2014).

---

17 La Senagua se encuentra desde 2008 absorbiendo las operaciones de varias entidades públicas creadas en la década de los noventa para gestionar el agua. Al mismo tiempo levanta información sobre las concesiones o autorizaciones para uso y aprovechamiento existentes en el país, mientras los comités de manejo de cuencas existentes demandan su participación en los procesos locales de toma de decisiones que no se detuvieron, a pesar del cambio en la legislación y de los vacíos en la misma.

## 5. Conclusión

El objetivo de este capítulo ha sido analizar la emergencia y transformación de las organizaciones de la sociedad civil que se oponen a la minería a gran escala y a cielo abierto en Ecuador en el período comprendido entre el año 2007 y el 2014. A nivel teórico, discutimos con el *Advocacy Coalition Framework* sobre el tipo de interacciones que se establecen entre subsistemas de política pública y que permiten evidenciar las estrategias de la sociedad civil organizada así como sus conflictos internos.

Hemos mostrado que la coalición antiminera que emerge en los últimos 15 años como producto de la adopción de una política sectorial neoliberal efectuó de manera breve un tránsito desde el poco estructurado subsistema minero a un subsistema relativamente más estructurado que hemos denominado de gestión del agua. Luego de haber logrado incorporar parte de sus demandas a la política pública en el año 2009, esta coalición intentó una transición desde un subsistema caracterizado por la presencia de adversarios y dominado por un Ejecutivo concentrador de poder, a un subsistema más colaborativo donde el poder está relativamente mejor distribuido.

Mientras que la literatura del ACF propone que este movimiento puede ser residual para subsistemas maduros por intermedio de los cuales las minorías buscan incorporar *venues* y recursos al subsistema en disputa, nuestro caso de un sistema emergente muestra que puede ser además un movimiento que apunta estratégicamente a la transformación del sistema político, aprovechando las ventanas de oportunidad que ofrecen sistemas relativamente inestables como el ecuatoriano. Esta transformación se refiere a la búsqueda de un cambio en las condiciones o parámetros relativamente estables del sistema político como se definen en el ACF y que los actores buscan que se refleje en el grado de apertura del sistema político a los procesos de toma de decisión.

El sector de la gestión del agua puede entenderse como el lugar “natural” de conflicto de estos actores de la sociedad civil, pues en este han desarrollado experticias y compromisos políticos que vuelven más compleja la aplicación de una visión verticalista de manejo de los recursos naturales en general que intenta mantener una separación sectorial, a pesar de que los efectos de la actividad minera son intersectoriales. La naturaleza del recurso en disputa, el agua o los minerales, determinan en gran medida el ámbito de complejidad. Mientras que los actores organizados en defensa del agua son parte directa de su manejo en varias calidades, en el sector de los minerales se convierten en actores que

advierten sobre posibles peligros de un manejo que realizarán otros, por tanto no logran legitimar su agenda mediante la existencia de redes de colaboración que alteren significativamente las condiciones de negociación con el Estado.

Así, el subsistema minero presenta una dinámica débil en cuando al grado de acuerdo o desacuerdo que se puede establecer entre los expertos, pues el debate de los fundamentos de la política no creó espacios para este tipo de intercambios. Si bien se evidencia que existe algún grado de aprendizaje, proceso clave en la conformación de un subsistema maduro, el aprendizaje se presenta de manera más clara dentro de las coaliciones rivales que entre estas. Las características de estos procesos de aprendizaje deberían ser estudiadas más a fondo para determinar cómo, al menos en el caso del Ecuador, han cambiado las condiciones para su funcionamiento en el contexto de un Estado que impone una forma vertical de entender la toma de decisiones.

Por otro lado, el subsistema del agua ofrece mayores oportunidades como espacio de colaboración que podría permitir a la coalición por la defensa del agua lograr una mayor capacidad de incidencia en el futuro, en cuanto a los temas mineros tanto desde la disputa de experticias como por su capacidad de acción contenciosa. Sin embargo, ambas dependen de una mayor apertura del sistema político en su conjunto. En las circunstancias actuales existe oportunidad para esta apertura una vez que la coalición gobernante ha visto mermado en parte el apoyo electoral y tendrá que ajustar su comportamiento. Un mayor control centralizado del poder y por tanto una menor inclinación a la discusión de las incertidumbres que acarrearán sus políticas podría no ser sostenible en el tiempo, como lo muestra la misma superación de los regímenes neoliberales de los cuales esta coalición emerge.

La alternativa es abrir espacios para la discusión anclada en iniciativas intergubernamentales, reconociendo que son los gobiernos locales, sobre todo los municipales, los encargados de gran parte de la implementación de las políticas públicas que tienen influencia sobre el desarrollo de la industria minera y que las instituciones en este sector requieren ser ajustadas para balancear de mejor manera las exigencias de la acumulación de capital con las demandas por una mayor grado de participación directa en la toma de decisiones.

Finalmente, cabe señalar que la influencia de la sociedad civil sobre la política minera en el período analizado ha sido considerable. En primer lugar permitió la apertura del subsistema minero a la reforma impulsada

por el Gobierno de Correa. Junto con las condiciones del mercado, las permanentes movilizaciones abrieron una ventana de oportunidad para superar el modelo neoliberal del código minero moderno y recuperar un papel protagónico del Estado, al menos nominalmente. En segundo lugar, el carácter sistémico de las demandas y el grado de penetración en las instancias de toma de decisión de la coalición antiminera logró complejizar el sistema de gobernanza minero con la creación de más instituciones con mandatos reguladores sobre el sector. La futura implementación de la actual política minera seguirá siendo fuertemente influenciada por la sociedad civil; la medida en que el poder formal, de los derechos, pueda neutralizar al poder real, de los intereses económicos, parece depender de la permanencia de la movilización social, sobre todo de su capacidad de conectar subsistemas de manera sistemática.

## 6. Bibliografía

- Álvarez, Cecilia (2008). “La comunidad de Junín frente a la Bishimetals”. *Ecología Política* 19: 137-139.
- Auty, Richard M. (1994). “Industrial policy reform in six large newly industrializing countries: The resource curse thesis”. *World development* 22(1): 11-26.
- Bebbington, Anthony (2007). Minería, movimientos sociales y respuestas campesinas : una ecología política de transformaciones *territoriales*. 1.ª ed. Lima: IEP Cepes, Centro Peruano de Estudios Sociales.
- Bebbington, Anthony & Denise Humphreys Bebbington (2011). “An Andean avatar: Post-neoliberal and neoliberal strategies for securing the unobtainable2. *New Political Economy*. 16(1): 131-145.
- Burbach, Roger, Michael Fox y Federico Fuentes (2013). *Latin America's Turbulent Transitions: The Future of Twenty-first-century Socialism*. Zed Books.
- Buzan, Barry, Ole Wæver y Jaap de Wilde (1998). *Security: a new framework for analysis*. Lynne Rienner Publishers.
- Campbell, Bonnie (2009). *Mining in Africa: regulation and development*. IDRC.
- Carrión, Andrea (2014). *The restructuring of local resource governance in the gold mining district of Zamora-Portovelo, Ecuador*. Paper presented at the Congress of the Latin American Studies Association, Chicago.
- Cisneros, Paúl (2011). *¿Cómo se construye la sustentabilidad ambiental?: experiencias conflictivas de la industria minera en Ecuador*. Quito: Flacso-Ecuador.

- \_\_\_\_\_ (2007). “Gobernanza ambiental, conservación y conflicto en el Parque Nacional Yasuní”. En Guillaume Fontaine y Alicia Puyana, ed. *La Guerra del Fuego, políticas petroleras y crisis energética en América Latina*. Quito: Flacso-Sede Ecuador.
- Cisneros, Paúl & Lucas Christel (2014). “The democracy deficit of corporate social responsibility in post-neoliberal times: an analysis of the Argentinian and Ecuadorian experiences”. *Journal of Cleaner Production*.
- Conaghan, Catherine M. (2008). “Ecuador: Correa's plebiscitary presidency”. *Journal of Democracy* 19(2): 47-60.
- Fenger, Menno y Pieter-Jan Klok (2001). “Interdependency, Beliefs, and Coalition Behavior: A Contribution to the Advocacy Coalition Framework”. *Policy Sciences* 34(2): 157-170.
- Foro Nacional de los Recursos Hídricos (2013). *La Consulta Prelegislativa sobre el proyecto de Ley de Aguas: una oportunidad para solucionar viejos problemas*. Quito: Camaren.
- Jenkins-Smith, C. Hank y Paul Sabatier (1994). “Evaluating the Advocacy Coalition Framework”. *Journal of Public Policy* 14(2): 175-203.
- Jerez, Daniel, Luis Jerez y Hugo Nielson (2013). *Análisis de la Situación de la Minería en la Argentina. Impacto de los cambios de las variables económicas en el negocio minero*. Universidad Nacional de San Martín: 35.
- John, Peter (2003). “Is there life after policy Streams, Advocacy Coalitions, and punctuations: using evolutionary theory to explain policy change?” *The Policy Studies Journal* 31(4): 481-498.
- Latorre, Sara, y Alejandra Santillana (2009). “Capitalismo estatal o convergencias populares”. *Íconos* 34: 13-18.
- León Trujillo, Jorge (2010). “Las organizaciones indígenas y el gobierno de Rafael Correa”. *Íconos* 37: 13-23.
- Liebenthal, Andres, Charles Dahan y Dominique Babelon (2003). *Project performance assesment report: Ecuador mining development and environmental control technical assistance project (Loan 2655-EC)*. Washington D. C.: World Bank.
- López Acevedo, Víctor (2003). *Nuestras necesidades no son nuestras debilidades: gestión de conflictos socioambientales y defensa de derechos de los pueblos indígenas del centro sur de la amazonia ecuatoriana*.
- López, Fausto, Marcelo Torres y Roberto Beltrán (2003). *La minería en el Parque Nacional Podocarpus*. Loja: Fundación Ecológica Arco Iris.

- McMahon, Gary (1998). *Mining and the community: Results of the Quito conference*.
- Petras, James (2008). "Social movements and alliance-building in Latin America". *The Journal of Peasant Studies* 35(3): 476-528.
- Ramírez, Franklin (2007). "Cambio político, fricción institucional y ascenso de nuevas ideas". *Íconos* 28: 23-28.
- Ruiz, Miguel y Paúl Cisneros (2014). "Crisis de hegemonía y recomposición del pacto estatal ecuatoriano, 1990-2008". En R. Restrepo, ed. *Pugna de poderes, crisis orgánica e independencia judicial*. Quito: IAEN.
- Sabatier, P. A. & C. Weible (2007). "A Guide to the Advocacy Coalition Framework". In F. Fischer, G. Miller y M. Sidney, ed. *Handbook of Public Policy Analysis. Theory, Politics, and Methods*. CRC Press: 123-136.
- \_\_\_\_\_ (2014). *Theories of the Policy Process*. WestView Press.
- \_\_\_\_\_ (2007). "The Advocacy Coalition Framework. Innovations and Clarifications". In Sabatier & Weible, ed. *Theories of the Policy Process*. Boulder: Westview: 189-219.
- Sabatier, Paul (1988). "An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein". *Policy Sciences* 21(2/3): 129-168.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo [Senplades] (2007). *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010. Planificación para la revolución ciudadana*. Quito: Senplades.
- Velástegui, Alexandra (2010). *Análisis geoespacial y estadístico preliminar de la actividad minera en los páramos del Ecuador*. Quito: EcoCiencia.
- Wæver, Ole (1993). *Securitization and desecuritization*. Centre for Peace and Conflict Research.
- Warnaars, Ximena (2010). "Territorial Transformation in El Panguí, Ecuador". Documento de Trabajo (60).
- Weible, Christopher M., Paul A. Sabatier, Hank C. Jenkins-Smith, Daniel Nohrstedt, Adam Douglas Henry & Peter de Leon (2011). "A Quarter Century of the Advocacy Coalition Framework: An Introduction to the Special Issue". *Policy Studies Journal* 39(3): 349-360.
- Zafonte, Matthew y Paul Sabatier (1998). "Shared beliefs and imposed interdependencies as determinants of ally networks in overlapping subsystems". *Journal of theoretical politics* 10(4): 473-505.



## Capítulo V

# Resistencias sociales a la megaminería en Argentina: desde el “No” de Esquel hasta la Ley de Glaciares

Lucas Christel

## 1. Introducción

DURANTE EL TRANSCURSO de la últimas dos décadas la actividad minera en Argentina ha experimentado un fuerte proceso de expansión y crecimiento. Desde la apertura del primer emprendimiento minero a cielo abierto en 1997, los indicadores de inversiones, exploraciones, explotaciones y exportaciones han incrementado significativamente; más aún, la minería fue declarada política de Estado con el lanzamiento del Plan Minero Nacional en 2004. Sin embargo, durante los últimos años del mencionado proceso, las resistencias sociales contra la megaminería a cielo abierto, con un fuerte componente ambiental, se replicaron fuertemente por el territorio argentino y en el período comprendido entre los años 2003 y 2011 se sancionaron leyes que prohibieron la megaminería a cielo abierto en nueve provincias.<sup>1</sup>

A partir de esta situación dual, de crecimiento y limitación de la actividad minera, este trabajo se pregunta: ¿Qué incidencia ha tenido la sociedad civil en la política minera en Argentina? En tal sentido, el sistema federal argentino y el dominio originario de las provincias sobre los recursos naturales<sup>2</sup> no solamente hacen de la esfera subnacional el nivel analítico inicial sino que obligan a incorporar las dinámicas propias del juego

- 
- 1 Chubut (9 de abril de 2003); Río Negro (7 de mayo de 2005, derogada el 29 de diciembre de 2011); La Rioja (3 de julio de 2007, derogada el 7 de agosto de 2008); Tucumán (3 de julio de 2007); Mendoza (20 de junio de 2007); La Pampa (8 de julio de 2007); Córdoba (9 de septiembre de 2008); San Luis (10 de septiembre de 2008) y Tierra del Fuego (19 de abril de 2011).
  - 2 De acuerdo al artículo con el 124, las provincias poseen el dominio originario de los recursos naturales existentes en sus territorios. En otras palabras, las provincias argentinas tienen la potestad de determinar sus propias políticas mineras.



federal en la determinación de las políticas mineras. A escala subnacional, las resistencias sociales han logrado una incidencia disímil sobre las políticas mineras. Por un lado, provincias donde la actuación de la sociedad civil ha sido clave en la prohibición de la actividad minera a cielo abierto y, por otro lado, provincias donde pese a la existencia de firmes rechazos ciudadanos la minería se ha consolidado como actividad económica central. A su vez, cuando el conflicto escaló hacia la arena nacional, la sociedad civil ha logrado apenas una tibia incidencia en la formulación de normativas ambientales de regulación de las políticas mineras.

Este capítulo propone una división entre un primer apartado tanto teórico como contextual y una segunda sección enfocada en el análisis de casos de estudio, tanto a escala provincial como nacional. Inicialmente se propone una lectura de determinados elementos teóricos que permitan conceptualizar las resistencias sociales y su búsqueda de incidencia en el marco de las particularidades del sistema federal y las políticas subnacionales. Asimismo se incluye una justificación de los casos seleccionados y breves referencias metodológicas. Posteriormente, se reconstruye cómo las reformas normativas de los últimos años, tanto en el sector minero como en el ambiental, generaron un panorama completamente novedoso, y conflictivo a la vez, para la minería en Argentina.

El segundo apartado inicia con unas breves referencias al caso de Esquel, en la provincia de Chubut, y enfatiza los impactos posteriores del primer cuestionamiento social organizado contra la explotación minera. Luego se analizan los casos de Mendoza y Córdoba, dos experiencias donde la sociedad civil ha logrado incidir en la sanción de leyes de prohibición de la megaminería. A renglón seguido, se reconstruyen los casos Catamarca y San Juan, dos provincias argentinas con explotaciones mineras a cielo abierto pese a la existencia de distintas expresiones de rechazo ciudadano. Por último, se analiza el proceso de sanción de la Ley de Presupuestos Mínimos de Glaciares, experiencia que refleja la búsqueda de la sociedad civil de incidir en la discusión de las políticas ambientales y mineras a escala nacional.

## **2. Una lectura de las resistencias sociales, las políticas subnacionales y el federalismo**

A partir de la conformación de resistencias sociales a la minería a cielo abierto se inician procesos de significación y valorización de la naturaleza. Las transformaciones de esta son procesadas por el campo ambiental mediante la puesta en juego de visiones e intereses de actores y grupos

sociales que interactúan en base a ciertos presupuestos comunes (Azuela, 2006; Hajer, 1995). Desde los inicios mismos de las luchas contra la minería, los grupos de ciudadanos autoconvocados han sido los actores más firmemente involucrados en los conflictos. Estas organizaciones suelen presentar estructuras tendientes a la horizontalidad, al asambleísmo y preferencia por la acción directa o contenciosa y, mediante un proceso de autoorganización social, demarcan un espacio autónomo y opuesto a la alianza entre Gobierno y transnacionales mineras (Delamata, 2009). Estos actores asamblearios son identificados como parte del nuevo ambientalismo social argentino (Gutiérrez e Isuani, 2014) y mayoritariamente las lecturas sobre los conflictos mineros en Argentina han centrado sus análisis sobre estos grupos (Svampa, Sola Alvarez y Bottaro, 2009; Machado Araoz, 2009; Wagner, 2010; Comelli, 2011; entre otros).<sup>3</sup>

Sin embargo, dar cuenta de la incidencia de la sociedad civil en las políticas mineras implica ampliar el foco analítico hacia el campo multiorganizacional en el cual ocurren las acciones de resistencia. En dicho campo, además de la presencia de los actores asamblearios más movi- lizados, actúan grupos de distintas características, de participación menor o incluso esporádica. De tal forma se conciben las resistencias en tanto suma de acciones y no en términos de actores.<sup>4</sup> El foco conceptual en la suma de acciones permite dar cuenta de la agregación de acción colectiva, tanto contenciosa como canalizada institucionalmente, desplegadas por actores no necesariamente impulsados por las mismas razones,<sup>5</sup> pero que en circunstancias concretas operan en pos de un objetivo común.

---

3 Inicialmente agrupadas en forma de pequeñas organizaciones autoconvocadas, luego articularon localmente e incluso nacionalmente para formar parte de espacios colectivos más amplios en defensa del medioambiente. Un ejemplo de este tipo de redes ambientales es la Unión de Asambleas Ciudadanas (UAC). La UAC surgió en Colonia Caroya, Córdoba, en julio de 2006, como resultado del Foro Nacional de los Pueblos Autoconvocados Ambientalistas. Este espacio ha logrado trascender las barreras de problemáticas socioambientales locales hasta construir una red de resistencias de alcance nacional, por medio de la colectivización de recursos y experiencias y la denuncia de los costos ambientales y sociales de los modelos de desarrollo imperantes. Hasta el momento se han llevado a cabo 26 encuentros nacionales en distintos puntos del país y han participado cerca de 200 asambleas ambientales, grupos de vecinos autoconvocados y diversos colectivos sociales y culturales.

4 En términos generales, y aún pese a un uso dispar del término, la literatura sobre resistencias (Scott, 1985; Hollander y Einwohner, 2004; Rubin, 1996; Vinthagen, 2007) presenta cierto acuerdo sobre la “acción” y la “oposición” como los dos elementos más característicos de la resistencia.

5 Un ejemplo de esto es la coexistencia en el reclamo o incluso en acciones conjuntas de actores asamblearios con argumentos y discursos cercanos a la ecología política o a la

La pluralidad de actores involucrados en estas acciones de resistencia comparte un objetivo de un alto grado de especificidad, en este caso, limitar o prohibir el desarrollo minero. Esta propuesta conceptual ubica a las resistencias en un ámbito de complejidad más elevado que la mera idea de acción colectiva contenciosa (Tarrow, 2011) o la protesta (della Porta y Diani, 2006), aunque sin llegar a representar las características propias de un movimiento social,<sup>6</sup> como lo son la existencia de una identidad común compartida y la implicación en conflictos políticos o culturales definidos en términos amplios o generales (Diani, 1992).

La incidencia de la sociedad civil en las políticas mineras, pregunta central de este libro, implica una mediación estatal y una resolución mediante canales institucionalizados de decisión. De tal forma, las acciones de las resistencias serán orientadas estatalmente dado que, al igual que acontece con los movimientos sociales, sus metas u objetivos están mediados por la intervención del Estado (Amenta y Young, 1999). Así entonces, es necesario advertir que quienes desarrollan las resistencias nunca son los únicos involucrados en determinado asunto público o decisión política sino que, usualmente, intervienen en estrecha vinculación o alianza con distintos actores, económicos o políticos formales y que el resultado obtenido suele ser producto de un gran número de interacciones (Diani, 1997).

De tal forma, la búsqueda de la incidencia de la sociedad civil en el ámbito subnacional argentino se dirimirá en un proceso complejo en el cual se interrelacionan las acciones directas, las vinculaciones con actores económicos y, por último, las vinculaciones con los actores institucionales.

La acción directa implica una actuación no mediada por representación institucional alguna y es concebida en términos contenciosos (Tarrow, 2011). En el área ambiental, como se señalara, los principales impulsores de la acción directa han sido los actores asamblearios de base, similares a los *grassroots*, y altamente dependientes del compromiso

---

sustentabilidad fuerte y los actores económicos con una visión argumentada en torno a “modelos de desarrollo” en conflicto.

6 Pese a las diferencias, existe una evidente cercanía entre la idea presentada de resistencias sociales y los movimientos sociales. Es muy factible que determinados grupos u organizaciones involucrados en acciones de resistencia sean, a su vez, parte de un movimiento social. Esto suele suceder tanto mediante una participación más amplia en las redes informales de interacción como a partir del hecho de que objetivos específicos de las resistencias sociales se encuentren en sintonía y sean vistos como parte de objetivos más amplios y generales propios de los movimientos. A partir de dicha cercanía conceptual, varios conceptos propios de la literatura de los movimientos sociales son utilizados para analizar las experiencias de resistencias sociales a la minería.

directo de sus adherentes (Rucht, 1996). Sin embargo, las acciones de resistencia no agotan sus características en la modalidad contenciosa ni son propiedad exclusiva de los grupos autoconvocados. En los conflictos asociados con la problemática minera, tanto los actores assemblearios han incorporado progresivamente el uso de herramientas institucionales de reclamo y participación así como organizaciones más formales como ONG o cámaras empresariales han sabido valerse de la acción directa como forma del repertorio de lucha (Christel, 2016).

El objetivo de las resistencias, en línea con lo señalado por Diani (1997) en sus trabajos sobre movimientos sociales, se encuentra mediado por dos variables intervinientes: la estructura de alianzas y la estructura de oposición. Una lógica fundamental de las estrategias de resistencia implica involucrar a terceros en el conflicto y ejercer presión conjunta sobre el proceso de decisión político (Lipsky, 1968). Las vinculaciones de los contendientes con actores económicos, en la medida en que estos se posicionen como aliados de las resistencias, incrementan las chances de éxito (Gamson, 1990; Rochon, 1988), mientras que en caso de operar en sentido opuesto constriñen las posibilidades del logro del objetivo perseguido.

Por su parte, la vinculación con actores institucionales refleja las acciones canalizadas por algún medio formal de participación política e incluye la relación con los distintos poderes y niveles de gobierno. Las vinculaciones de los contendientes con partidos políticos (Tilly, 1978), el ingreso de sus intereses a las agendas gubernamentales y legislativas (McCarthy, Smith y Zald, 1996), los ciclos electorales (Price 1984) y las redes con funcionarios políticos (Keck y Sikkink, 1998; Hochstetler y Keck, 2007) han sido señaladas como particularidades de esta dimensión y afectan, por tanto, las posibilidades de éxito de las resistencias.

Ahora bien, habiendo postulado la importancia de la arena provincial en la comprensión de la incidencia de la sociedad civil en las políticas mineras, es preciso incorporar al análisis elementos propios de las dinámicas subnacionales en contextos federales. Una de las hipótesis relativas a los efectos de las variables institucionales en la evolución de la contienda y los movimientos sociales enfatiza sobre la descentralización territorial del poder y sostiene que cuanto más distribuido hacia las periferias se encuentre el poder se incrementan las posibilidades de los movimientos de acceder o participar en los procesos de toma de decisiones (della Porta y Diani, 2006). Siguiendo esta lógica, los estados federales<sup>7</sup> son considerados más abiertos que los centralistas o unitarios y por

---

7 La institución básica del federalismo presenta un gobierno de la federación y un conjunto de gobiernos de las unidades miembros, donde cada unidad conserva autoridad para tomar

ende se ven incrementadas tanto las oportunidades (Giugni, 1996; Kriesi, 1995) como los incentivos (Amenta y Young, 1999) para la movilización social en el nivel local.

En Argentina, el principio federalista y su particular organización interna genera dos resultados de alta relevancia a los efectos del presente análisis: los significativos niveles de heterogeneidad política y heterogeneidad económica entre las unidades integrantes de la federación. Estas diferencias políticas y económicas no adquieren su relevancia por la heterogeneidad en sí misma, sino que, como se verá tanto en lo teórico como en lo empírico, impactan diferenciadamente en las formas de relacionamiento del Estado con la sociedad civil.

El principio constitucional<sup>8</sup> que posibilita a las provincias argentinas tener sus propios arreglos institucionales da como resultado diferentes sistemas electorales y una consiguiente amplitud de sistemas políticos locales (Cardarello, 2011; Gibson, 2013) que combinan reglas y tradiciones político-partidarias particulares (Calvo y Escolar, 2005). A partir del año 1986, gran parte de las provincias argentinas emprendieron reformas constitucionales que impactaron diferenciadamente sobre el juego democrático de cada unidad subnacional.

Como resultado de las distintas reformas se vieron favorecidas la permanencia de gobernadores (Serrafero, 1997), la concentración de poder en contrapartida de sistemas más plurales y más competitivos (Cardarello, 2011) y la estabilidad de los partidos gobernantes al minimizar el riesgo de una derrota electoral (Calvo y Micozzi, 2005). Adicionalmente, las sucesivas modificaciones políticas impactaron sobre la conformación de las cámaras legislativas y los niveles de competencia efectiva de partidos en el ámbito provincial, al facilitar, en líneas generales, la obtención de mayorías legislativas en sintonía con los gobernadores<sup>9</sup> (Gibson,

---

determinadas decisiones en forma independiente (Riker, 1964; Dahl, 1986). El compartir territorio y ciudadanos desarrolla coerción, autoridad y dominio estatal conjunto entre el Estado nacional y las unidades integrantes (Escolar, 2011), hecho entendido como una yuxtaposición de regímenes (Gibson, 2007).

8 Según el artículo 1 de la Constitución Nacional, Argentina adopta para su gobierno la forma representativa republicana federal y, en virtud del artículo 5, cada provincia argentina “dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal y la educación primaria. Bajo estas condiciones, el Gobierno federal, garantiza a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones” (Constitución Nacional, 1994).

9 El porcentaje de provincias en las cuales el partido titular ganó una supermayoría de asientos legislativos casi se duplicó del 20 % en 1987 a 37% en 2007 (Gibson, 2013: 84).

2013) y la consiguiente subrepresentación de la oposición (Calvo *et al.*, 2007; Tula y De Luca, 2001). De tal forma, se han configurado escenarios disímiles y es esperable que a mayor control del juego político, menor competencia electoral y menores niveles de representación, especialmente legislativa, de las oposiciones locales, disminuyan las posibilidades de la sociedad civil de incidir efectivamente sobre las políticas mineras.

Por su parte, las marcadas heterogeneidades de las matrices económicas provinciales y las particularidades del federalismo fiscal argentino son relevantes tanto para la comprensión de las estructuras de alianzas y oposición de las resistencias sociales como para sus posibilidades de incidencia. La heterogeneidad y la desigualdad de las estructuras regionales son una característica de la matriz productiva nacional argentina (González, 1987; Cao y Vaca, 2006) y la elevada concentración del producto bruto geográfico (PBG) muestra que las cinco principales provincias explican cerca del 80 % del total producido<sup>10</sup> (Gatto y Centrángolo, 2003).

Sumado a estas desigualdades, las particularidades del federalismo fiscal argentino impactan de modo diferencial sobre las dinámicas económicas provinciales. En Argentina, coaliciones de provincias sobrerrepresentadas en el Congreso sostienen un sesgo favorable a sus intereses en los esquemas de distribución nacional de ingresos (Gibson y Calvo, 2000; Saiegh y Tommasi, 1999). Así, provincias por lo general pequeñas, de escasa población y de menor desarrollo económico, ostentan elevados valores de transferencias nacionales sobre el porcentaje total de los ingresos provinciales (Tommasi, Saiegh y Sanguinetti, 2001; Gervasoni, 2010). Estos desequilibrios favorecen un rol privilegiado de los ejecutivos provinciales como actor económico (Gibson, 2013), la estabilidad de los partidos gobernantes (Calvo y Murillo, 2004) o del régimen político (Gervasoni, 2010) y el control sobre los asuntos locales (Suárez Cao, 2011).<sup>11</sup>

---

10 Buenos Aires, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe y Mendoza (Gatto y Centrángolo, 2003). Otros estudios destacan que la brecha entre el mayor y menor PBG per cápita es de 11,6 a 1 (Ciudad Autónoma de Buenos Aires vs Formosa, año 1997), mientras que en países federales más desarrollados como Estados Unidos o Canadá la diferencia suele ser de 2 a 1 (Cao y Vaca, 2006).

11 El argumento de Suárez Cao (2011) enfatiza el carácter no condicional de las transferencias federales coparticipables. Al no tener un destino predeterminado, los gobernadores deciden la utilización de tales fondos en la forma que consideren adecuada, reforzando, en aquellos casos donde no se cuenta con frenos y contrapoderes institucionales efectivos, el poder del ejecutivo provincial y el control sobre los asuntos locales.

Contrariamente, en provincias donde los ingresos provienen en mayor medida de impuestos ligados a la producción y el consumo local, el ingreso fiscal guarda estrecha relación con el tamaño y dinamismo del sector económico privado. Estos escenarios configuran una mayor dependencia estatal respecto de ciudadanos potencialmente autónomos y las actividades económicas locales, limitando al menos parcialmente el poder del Estado (Gervasoni, 2010), y brindan condiciones que a priori se muestran más favorables para una organización ciudadana autónoma y el compromiso político (Behrend, 2011; Giraudy, 2010).

De acuerdo con lo anteriormente expuesto, los intentos de la sociedad civil de incidir en temas mineros a escala provincial en Argentina se encuentran ligados a procesos complejos que interrelacionan la acción contenciosa con vinculaciones con actores económicos y relacionamiento con los actores institucionales. Así entonces, las características políticas y económicas provinciales podrán resultar más o menos favorables para procesos exitosos de incidencia política.

En trabajos anteriores, Christel (2013; 2016) ha argumentado que mayores grados de pluralidad del sistema político y mayores grados de desarrollo y diversificación de la matriz económica configuran oportunidades más favorables para la incidencia de las resistencias sociales en las legislaciones mineras provinciales. En lo referido a la esfera política, el grado de pluralidad del sistema político subnacional será mayor cuanto menores sean las oportunidades para la reelección del ejecutivo, mayor sea el número de partidos con asientos legislativos (en números efectivos y totales), mayores sean los índices de fragmentación legislativa y de democracia subnacional y mayor sea la práctica efectiva de las autonomías locales. Por su parte, las matrices económicas provinciales serán consideradas más diversas y de mayor desarrollo productivo cuanto mayor sea el tamaño del Producto Bruto Geográfico, menos concentrada la canasta exportadora, mayores los porcentajes de ingresos tributarios de origen provincial y más bajos los valores de empleo estatal.<sup>12</sup>

Tomando como base los trabajos citados, en la tabla 1 se caracterizan los sistemas políticos y las matrices económicas de las provincias de Mendoza, Córdoba, Catamarca y San Juan, los cuatro casos que son trabajados en este capítulo. Más adelante se verá cómo las particularidades políticas y económicas de las dos primeras provincias han facilitado el

---

<sup>12</sup> Para un análisis detallado de la conceptualización e indicadores de los grados de pluralidad del sistema político y los grados de desarrollo y diversificación de la matriz económica y su impacto sobre los procesos de incidencia legislativa de las resistencias sociales a la minería en Argentina, ver Christel (2016).

desarrollo de acción directa y las vinculaciones con actores económicos y actores institucionales, las dimensiones centrales de los procesos de incidencia de la sociedad civil. Por su parte, se mostrará cómo las características políticas y económicas de Catamarca y San Juan han dificultado una efectiva incidencia en las políticas mineras.

Tabla 1  
Caracterización de provincias analizadas

Provincias con mayor grado de pluralidad del sistema político y mayor grado de desarrollo y diversificación de sus matrices económicas	Provincias con menor grado de pluralidad del sistema político y menor grado de desarrollo y diversificación de sus matrices económicas
Mendoza	Catamarca
Córdoba	San Juan

Fuente: Elaboración propia en base a Christel (2016).

## 2.1 Justificación de los casos y abordaje metodológico

Ni Mendoza ni Córdoba fueron las únicas provincias que han logrado impedir la minería a cielo abierto; sin embargo, cada una de ellas cuenta con interesantes elementos que justifican su selección como caso de estudio. El caso de Mendoza presenta dos principales rasgos que lo invisten de un particular interés, el alto nivel de conflictividad social y la intensidad de las resistencias y, amparado en su particular geografía cordillerana, el marcado potencial minero que posee. Por su parte, Córdoba cuenta con la ley provincial más restrictiva del país, dado que la misma, además de limitar la minería metalífera a cielo abierto, extiende la prohibición a minerales nucleares tales como uranio y torio. La elección de Catamarca como caso de estudio se justifica en lo sustancial por el hecho de haberse radicado en su territorio el primer emprendimiento minero a cielo abierto en Argentina y por el lento proceso de surgimiento de los cuestionamientos sociales hacia la actividad. San Juan, en tanto, se ha posicionado como actor central de la nueva minería nacional, contando en la actualidad con tres proyectos mineros a cielo abierto en explotación, Veladero (Barrick Gold-2005), Gualcamayo (Yamana Gold-2009) y Casposo (Troy Resources-2010), además de poseer más de 20 proyectos en sus distintas etapas de desarrollo. Adicional a la significativa presencia de resistencias sociales y expresiones de rechazo a



la minería, es emblemático el rol central que la actividad posee para el proyecto económico y productivo del ejecutivo sanjuanino, en especial a partir de la asunción del gobernador José Luis Gioja en el año 2003.

La metodología utilizada durante la presente investigación se basó en una combinación de herramientas, priorizando un enfoque cualitativo comparativo. A fin de reconstruir los distintos procesos mediante los cuales se buscó incidir en las políticas mineras, se realizaron entrevistas en profundidad a actores claves, se analizaron documentaciones producidas por estos y se reconstruyeron los conflictos por medio del análisis de los medios de comunicación (periódicos nacionales y provinciales en versión impresa o electrónica). Asimismo, se ha participado en distintos encuentros de asambleas ciudadanas y en una diversidad de actividades organizadas por contendientes involucrados en las resistencias.

Por su parte, una combinación de herramientas fue la estrategia de investigación para comprender la toma de posición de los actores políticos. Dichas herramientas incluyeron: la realización de entrevistas a funcionarios de los poderes ejecutivos y legislativos del ámbito nacional, provincial y local que hayan impulsado o participado de debates en torno a modificaciones en las legislaciones mineras y el análisis de las versiones taquigráficas de las sesiones en las cuales se hayan tratado las citadas leyes y los documentos estatales de índole provincial referido a la temática minera.

Entre septiembre de 2011 y agosto de 2014, se llevaron a cabo 73 entrevistas en profundidad con cuestionarios semiestructurados en Mendoza, Córdoba, Catamarca, San Juan y Capital Federal.<sup>13</sup> Los entrevistados fueron ex legisladores nacionales, funcionarios provinciales y municipales, legisladores provinciales, asesores legislativos, participantes de las acciones de resistencia social, abogados, periodistas, docentes y demás actores de roles destacados para el análisis.

### **3. La transformación del sector minero: marcos legales y tensiones ambientales**

En el año 1990 la producción minera argentina totalizaba 350 millones de dólares, las exportaciones argentinas de minerales no superaban los 35 millones y las inversiones del sector ascendían apenas a 10 millones.

---

13 Estas entrevistas fueron parte del trabajo doctoral titulado “Resistencias sociales y legislaciones mineras en las provincias argentinas. Los casos de Mendoza, Córdoba, Catamarca y San Juan (2003-2009)” y financiado con Becas Doctorales Tipo I y Tipo II del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET).

La actividad como porcentaje del Producto Bruto Interno (PBI), retrocediendo con respecto a años anteriores, se situaba cercano al 0,22 % y, según datos de 1993, la totalidad de las explotaciones mineras llegaban a 130 y los proyectos en curso se encontraban limitados a siete.<sup>14</sup>

A partir del año 1993 se produce una serie de modificaciones en el marco normativo y legal que, enmarcadas dentro de un proceso más amplio conocido como “Reforma del Estado” (Moori-Koenig, 2000), transformaron el panorama de la actividad minera. Cerca de dos décadas después, en 2012 la producción nacional minera superó los 6594 millones de dólares, las exportaciones alcanzaron los 5412 millones de dólares y las inversiones extranjeras ascendieron a 3500 millones de la misma moneda (Cámara Argentina de Empresarios Mineros, 2013). Por su parte, para 2011, los emprendimientos mineros en actividad sumaron 614 proyectos en todo concepto (Secretaría de Minería de la Nación, 2012).

Como se mencionó con anterioridad, durante la Convencional Constituyente de 1994 se consagró en la letra de la Constitución Nacional el dominio originario de las provincias sobre los recursos naturales existentes en sus territorios (artículo 124). A partir de la reforma, se reconfiguró el rol de las provincias y del Estado nacional en el manejo y explotación de los recursos mineros.

A partir de los primeros años de la década de los noventa, el Estado argentino efectuó un conjunto de reformas, vinculadas a políticas de corte neoliberal, que fundaron un nuevo marco jurídico-político como elemento central de una estrategia focalizada en la atracción de capitales. Las mencionadas reformas se basaron, en lo principal, en la necesidad de reunir un perfil “atractivo” con el objetivo de garantizar la seguridad jurídica reclamada por los inversionistas y donde se sucedieron privatizaciones, desregulaciones y ajuste fiscal. Este proceso de índole general tuvo su impacto en el sector minero, para el cual se sancionó en mayo de 1993 el Régimen de Inversiones mineras (Ley 24.196) con aquellos elementos reclamados por los inversionistas (Christely Álvarez, 2011).

La ley de inversiones mineras representó un claro ejemplo del “modelo de desarrollo” impulsado desde el Gobierno del por entonces presidente Carlos Menem (Partido Justicialista - 1989-1999), a la vez que

---

14 Anexo presentado por el diputado nacional por San Juan Gómez Centurión —Partido Bloquista— en marco del debate parlamentario de la Ley de Inversiones Mineras 17/3/1993.

actuó como iniciador de una serie de modificaciones legislativas conducentes a la reforma del Código de Minería.<sup>15</sup>

El nuevo proyecto de ley para el sector minero se presentó en diciembre de 1992 como una propuesta del Poder Ejecutivo Nacional. La urgencia existente tras este proyecto se advirtió en varios tramos de la sesión; por ejemplo, al hacer uso de la palabra el diputado sanjuanino por el Partido Bloquista Gómez Centurión, exclamó: “[...] solicito al cuerpo que se tomen todos los recaudos –incluso a riesgo de no cumplir estrictamente con el reglamento– para que en el día de hoy se sancione esta norma, lo cual constituirá un acto histórico para el país” (Honorable Cámara de Diputados de la Nación, 1993: 5559).

A lo largo del debate parlamentario, inicialmente en la Cámara de Diputados y luego en la de Senadores, los legisladores focalizaron sus alocuciones en cuatro ejes principales: la necesidad de las inversiones, la seguridad jurídica, el desarrollo provincial y el crecimiento de la actividad minera. A su vez, estos ejes, particularmente las promesas de desarrollo provincial, fueron argumento central de las estrategias discursivas que permitieron la radicación de las grandes empresas mineras en las provincias argentinas (Christel y Álvarez, 2011):

Estamos convocando a los capitales del mundo [...] ayudando a que estos inmensos recursos naturales que posee nuestra patria puedan ponerse al servicio de nuestro pueblo y del futuro de todos los argentinos” (Dip. López Arias-Salta-PJ, Honorable Cámara de Diputados de la Nación, 1993b: 6569).

Pocas veces en el mundo se dan situaciones coyunturales donde hay gran cantidad de capital que busca una inversión; esta es una de ellas. Por lo dicho, solicito que aprobemos rápidamente este proyecto para que estos capitales sirvan para el progreso de nuestro pueblo (Dip. Castillo-Catamarca-PJ, Honorable Cámara de Diputados de la Nación, 1993b: 6618).

La estabilidad fiscal que se propone es la que se brinda solo en aquellas naciones que han conseguido un importante desarrollo minero. La seguridad jurídica, además, permitirá que el inversor extranjero venga a la Argentina

---

15 Entre las normativas mencionadas se destacan la Ley de Reordenamiento Minero (1993), la Ley de Financiamiento y Devolución Anticipada del IVA (1994), la Ley de Acuerdo Federal Minero (1993), la Ley que forma la Comisión Bicameral de Minería (1993), la ley modificatoria de la 24.196, la Ley de Actualización Minera (1995), la Ley de Protección Ambiental (1995), la Ley Del Banco Nacional de Información Geológica (1995), la Ley que crea el Sistema Nacional de Comercio Minero (1995), la Ley ratificatoria del Tratado Binacional entre Argentina y Chile de Integración y Complementación Minera (1996), la Ley modificatoria de la Ley de Inversiones Mineras que establece el significado de valor boca mina (1999), y finalmente, otra Ley modificatoria de la Ley de Inversiones Mineras (2001).

contando con las mismas seguridades que en los países de avanzada en materia minera (Dip. Gómez Centurión-San Juan-Bloquista, Honorable Cámara de Diputados de la Nación, 1993b: 6610).

Lo cierto es que no podemos pretender sacarles el jugo a estos capitales antes de que empiecen a reeditar. Dejemos que ganen dinero, que se llenen los bolsillos y luego metámosle la mano en los mismos a efectos que podamos encontrar algo (Sen. Sánchez-La Rioja-PJ, Honorable Cámara de Senadores de la Nación, 1993: 5561).

Es un honor ser miembro informante de una iniciativa que va a contribuir a que la cieniente de la actividad económica argentina, que hasta hoy ha sido la industria minera, pueda convertirse en un nuevo horizonte de esperanza de desarrollo económico y social para nuestro país (Dip. López Arias-Salta-PJ, Honorable Cámara de Diputados de la Nación, 1993b: 6568).

La estabilidad fiscal para los inversores, garantizada en su artículo 8 durante 30 años y contándose los mismos desde que el inversor presenta el estudio de factibilidad, se erige como uno de los puntos centrales de la ley. Tal punto comprende todos aquellos impuestos directos, tasas, contribuciones, derechos, aranceles u otros gravámenes a la importación y a la exportación. En otras palabras, las empresas mineras que desarrollen actividades mineras amparadas en la ley 24.196 no podrán ver incrementada su carga tributaria total durante tres décadas. De acuerdo con Moori-Koenig (2000), la nueva normativa provocó un autocongelamiento de las capacidades fiscales y recaudatorias provinciales y municipales.

Según lo acordado por el artículo 12, las empresas podrán deducir hasta el 100 por ciento del pago del impuesto a las ganancias por inversiones en prospección, exploración, estudios de suelos, ensayos y demás actividades destinadas a determinar la factibilidad técnica-económica de los proyectos. El artículo 22 se constituyó en un elemento clave de la nueva normativa minera, al establecer que las provincias que adhieran a la ley 24.196, y perciban o decidan percibir regalías, no podrán cobrar un porcentaje superior al 3 % sobre el “valor boca mina” del mineral extraído. Posteriormente, mediante ley 25.161/99 e incorporado como artículo 22 Bis, el “valor boca mina” quedó definido como el valor obtenido en la primera etapa de comercialización del mineral o el metal, menos aquellos costos directos u operativos necesarios para llevar el mineral de “boca mina” a dicha etapa; por tanto, se debe descontar los costos de transporte, fletes, seguros, trituración, molienda, fundición, refinación y comercialización.

Como complemento, dos hechos claves contemporáneos al período en el cual se sancionaron las citadas leyes contribuyeron a la reestructuración del escenario minero argentino: el Proyecto de Asistencia a la Minería Argentina (Pasma) y el Tratado sobre Integración y Complementación Minera entre Argentina y Chile.

Al igual que lo acontecido en otros países latinoamericanos, el Banco Mundial impulsó, a partir de 1994, una serie de negociaciones con las autoridades del Gobierno argentino con intención de estudiar las debilidades institucionales del sector minero con la intención de garantizar y proteger las inversiones extranjeras del sector. La duración del proyecto Pasma se extendió entre 1995 y 2001, ejecutándose conjuntamente entre el Estado nacional y 6 provincias argentinas. Ya en lo posterior, en una segunda etapa, se incluyeron 17 provincias más. Como resultante de esta implementación, se destacan el desarrollo del marco institucional del sector, el sistema de catastro y registro minero y el sistema unificado de información minera (Svampa, Bottaro y Álvarez, 2009).

El segundo hecho mencionado refiere a la ley 25.243, normativa que acuerda el Tratado sobre Integración y Complementación Minera entre Argentina y Chile. En diciembre de 1997, Eduardo Frei y Carlos Menem firmaron un tratado binacional por 30 años, que genera los marcos legales y los compromisos institucionales necesarios para la realización de proyectos mineros binacionales.<sup>16</sup> La letra del acuerdo otorga garantías fiscales, laborales e impositivas que facilitan el tránsito de recursos y maquinarias y brindan la posibilidad de tributar de uno u otro lado de la frontera, según les resulte conveniente a los inversionistas. Mediante ese tratado los Estados nacionales transfirieron poder de decisión y soberanía, configurándose así un territorio donde se desdibujan las fronteras y las soberanías de los Estados y se genera una legalidad propia a los intereses mineros, habilitando facilidades productivas, fiscales y económicas para el accionar de las empresas (Svampa y Antonelli, 2009).

Inmediatamente por debajo de lo establecido por la Constitución Nacional, la actividad minera se rige por su código de fondo, es decir, el Código de Minería (ley n.º 1919), siendo la única actividad económica que cuenta con un código propio, el cual fuera sancionado en 1886.

---

16 Al respecto, es emblemático el proyecto binacional Pascua-Lama, a cargo de la empresa canadiense Barrick Gold, y plausible de ser desarrollado a partir del mencionado Tratado sobre Integración y Complementación Minera entre Argentina y Chile. Para un análisis de las características generales de Pascua Lama y un estudio detallado desde la perspectiva constructivista y las Relaciones Internacionales, ver Bueno (2011).

El Código de Minería, de acuerdo con su artículo primero, rige los derechos, obligaciones y procedimientos referentes a la adquisición, explotación y aprovechamiento de las sustancias minerales.

A los efectos del presente análisis, las implicancias más relevantes del Código de Minería se desprenden de los artículos que determinan el dominio, aprovechamiento y concesión de las minas. De acuerdo con lo estipulado por el artículo 7 del Código de Minería de la Nación: “Las minas son bienes privados de la Nación o de las Provincias, según el territorio en que se encuentren”. De este dominio estatal surge un género especial de dominio administrativo, patronato minero, cuyos caracteres son la inalienabilidad y la imprescriptibilidad del mismo (Catalano, 1999).

Esta particular asignación del dominio minero debe ser analizada a la luz de dos elementos: la concesión de los derechos mineros y la introducción del artículo 124 durante la última reforma constitucional de 1994. En primer lugar, la letra del código, en su artículo noveno, prohíbe al Estado explotar en forma directa las minas.<sup>17</sup> Partiendo de la figura del patronato minero, aceptado en los artículos 7, 8 y 10, el deber estatal es conceder las minas a los particulares para su explotación mediante la concesión legal, limitando su figura a vigilar que la distribución y explotación de los recursos mineros sea acorde con las prescripciones legales (Catalano, 1999). Dado el mandato estatal de traspasar mediante concesión legal el aprovechamiento y disposición de las minas a empresas privadas, Antonelli (2009) señala que la megaminería se inscribe dentro de una autoinhibición del Estado para disponer de su propio territorio, un territorio desapropiado del lazo que lo unía a su soberanía a partir de la aparición de la figura del *superficiario* en detrimento del beneficiario del *subsuelo*. Así, el Estado no es sino socio de una apropiación de territorio y recursos.

En segundo lugar, se resolvió la problemática jurisdiccional de la propiedad de las minas mediante la reforma constitucional de agosto de 1994. Ninguna discusión cabe respecto al dominio originario de las provincias, habiéndose consolidado no solamente un simple traspaso de derechos del nivel federal al subnacional sino una reconfiguración de la soberanía (Schein, 2015).

El análisis de la temática ambiental remite, en lo principal, al artículo 41 de la Constitución Nacional. Este artículo, también incorporado durante la reforma de 1994, garantiza el derecho a un ambiente sano,

---

17 Estas particularidades determinan excepciones para los minerales nucleares (uranio y torio) a través del accionar de la Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA), ver Catalano (1999).

equilibrado y apto para el desarrollo humano, no solo para las generaciones presentes sino también para las generaciones futuras. Como señala Gutiérrez (2016), a los fines de compatibilizar el derecho a un ambiente sano con el dominio de las provincias sobre los recursos naturales, se recurre en dicho artículo a la doctrina concurrente dictaminando que “corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección y a las provincias las necesarias para complementarlas” (Constitución Nacional, artículo 41).

Así, se produjo una delegación a favor de la nación en lo que hace a la determinación de presupuestos mínimos para la protección ambiental, aplicables necesariamente en relación al uso de los recursos naturales en todo el territorio argentino. La combinación de ambas disposiciones –arts. 41 y 124– induce a pensar que la delegación se efectuó bajo condición de que su ejercicio no importara un vaciamiento del dominio que tienen las provincias sobre esos mismos recursos (Sabsay y Di Paola, 2008). En tal sentido, se verá en el apartado “La sociedad civil y la incidencia a nivel nacional. El caso de Ley de Glaciares” cómo esta tensión entre nación y provincias atraviesa completamente la discusión de las políticas mineras y de protección ambiental al tiempo que dificulta la incidencia de la sociedad civil en la escala nacional.

Profundizando el análisis del área ambiental, y a partir del mandato constitucional de sancionar una ley de presupuestos mínimos de protección ambiental, la Ley General de Ambiente (LGA n.º 25.675), sancionada en noviembre de 2002, determina los principios rectores que guían las políticas medioambientales. La normativa establece que la política ambiental nacional debe tener como objetivos, entre otros: asegurar la preservación, conservación, recuperación y mejoramiento de la calidad de los recursos ambientales; promover el mejoramiento de la calidad de vida de las generaciones presentes y futuras; y prevenir los efectos nocivos o peligrosos que las actividades antrópicas generan sobre el ambiente, posibilitando la sustentabilidad ecológica, económica y social del desarrollo.

La participación ambiental de los actores sociales, en consonancia con la pregunta central del libro, opera como un mecanismo democrático de control social sobre las decisiones políticas y económicas, favorece la inclusión de temas ambientales en la agenda pública y, finalmente, hace reales y concretos los derechos ambientales consagrados constitucionalmente (Merlinsky, 2009).

Se afirma así la coexistencia de dos fenómenos: la preparación de escenarios legales adaptados a los intereses mineros y la aparición y consolidación de marcos normativos de protección ambiental. Los conflictos y las resistencias sociales contra la megaminería ponen en tensión el derecho al ambiente con un marco legal que brinda reglas de juego claras y estables a un sector productivo estratégico para el Gobierno nacional.

#### **4. La incidencia de la sociedad civil: disparidades subnacionales y desafíos nacionales**

##### **4.1 Los orígenes de las resistencias mineras**

En 1997, Bajo La Alumbra se convirtió en el primer emprendimiento a cielo abierto de Argentina. En la provincia de Catamarca, durante los años previos a la inauguración, fueron desplegadas por parte de actores estatales, empresariales y académicos estrategias simbólicas y discursivas que instalaron el concepto de una minería ambientalmente sustentable y propulsora del desarrollo económico y social (Antonelli, 2009). De tal forma, en las ciudades de Andalgalá, Belén y Santa María, zonas aledañas a la explotación minera, los ciudadanos recibieron inicialmente con beneplácito a tal proyecto y brindaron su apoyo a la megaminería a cielo abierto. Sin embargo, apenas 6 años después de la inauguración de La Alumbra, a lo largo de las provincias cordilleranas, incluida Catamarca, comenzaron a multiplicarse las resistencias sociales contra la megaminería.

Un punto inicial de análisis de la protesta social puede establecerse en los sucesos de la ciudad de Esquel, provincia de Chubut (Marín, 2009; Svampa y Antonelli, 2009; Schein, 2015). En noviembre de 2002 más de 600 vecinos conformaron la Asamblea de Vecinos Autoconvocados (AVA) por el “No a la Mina” ante la intención de Meridian Gold de instalar una mina de oro a 20 km del casco urbano. En un clima de tensión y preocupación creciente, se combinó la fuerte movilización social con una estrategia legal, que incluyó la presentación de un amparo ambiental para detener el proyecto minero que a la postre resultara exitoso.<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> Tal presentación tuvo como desenlace una medida cautelar en la cual, el 19 de febrero de 2003, el Juez Civil paralizó el proyecto minero mediante sentencia definitiva (posteriormente el fallo sería confirmado por la Cámara de Apelaciones local, el Supremo Tribunal de Justicia de Chubut y, finalmente, en abril de 2007 por la Corte Suprema de Justicia de la Nación). El argumento esgrimido en el fallo original y en las subsiguientes confirmaciones se centró en la aplicación directa del principio precautorio ambiental.



El 23 de marzo de 2003, la población de Esquel se expresó en el referéndum municipal sobre la explotación o no de la actividad minera y el resultado fue concluyente: un 81 % se decidió por el “No a la mina”. Este proceso inauguró un proceso de incidencia exitosa sobre la legislación provincial y el 9 de abril de dicho año Chubut sancionó la ley n.º 5.001 mediante la cual se prohibió la explotación minera a cielo abierto y con utilización de cianuro.<sup>19</sup> La movilización social de Esquel resultó un punto de inflexión para el sector minero por tres razones: 1) fue el primer cuestionamiento esocial a los proyectos mineros en Argentina, rompiendo la dualidad Estado-empresas en la discusión sectorial; 2) logró una incidencia exitosa y se convirtió en referencia para posteriores procesos de protesta social; 3) favoreció la construcción de la “cuestión minera” como problemática social y ambiental relevante (Alvarez y Composto, 2010).

## **4.2. Cuando las comunidades dicen NO a la megaminería: incidencia exitosa en los casos de Mendoza y Córdoba**

### **4.2.1 El caso de Mendoza**

El caso de Mendoza se trata de una experiencia donde la sociedad civil ha logrado incidir en la política minera provincial. Los conflictos en torno a la problemática minera se han caracterizado no solamente por la fuerte movilización de las “asambleas autoconvocadas” sino por una interacción dinámica entre sectores sociales, económicos y políticos. Esta pluralidad de actores involucrados en las acciones de resistencias ha sido efectiva en inaugurar procesos multiescalares que combinaron logros parciales en las arenas locales y el ascenso efectivo de los reclamos hacia el ámbito provincial.

Las primeras alertas por el tema minero en Mendoza tuvieron lugar en 2003, en la zona del Valle de Uco,<sup>20</sup> más precisamente en las ciudades de San Carlos, Tunuyán y Tupungato, cuando algunos grupos de ciudadanos advirtieron sobre la presencia de empresas mineras operando en los cerros de dichas localidades (Svampa, Solá Álvarez, y Bottaro, 2009).

19 La ley llamó a realizar una zonificación del territorio provincial, abriendo la posibilidad de permitir la explotación de minería a cielo abierto en determinadas zonas. El gobierno de Chubut presentó recién en diciembre de 2011 el primer informe preliminar con las zonas habilitadas para la explotación minera a cielo abierto y el conflicto social continúa latente.

20 El Valle de Uco, donde se ubican estas localidades, constituye uno de los tres grandes oasis urbanos y agrícolas del mapa provincial: el oasis norte (Gran Mendoza y Zona Este), el oasis de Valle de Uco (centro) y el oasis Sur (San Rafael y General Alvear).

Hacia el año 2005 la conflictividad social se incrementó rápidamente al conocerse las intenciones de la minera canadiense Tenke de explotar de oro y cobre en el área conocida como Papagayo, cercana a la Laguna del Diamante y un importante reservorio de agua dulce.

Frente al incremento de las preocupaciones se conformó el “Frente Diamante”, grupo diverso constituido por uniones vecinales, entidades agrícolas, productores agrícola-ganaderos, concejales, organizaciones religiosas, profesionales independientes, empresarios del turismo y docentes y cuyo liderazgo inicial recayó en el presidente de la Sociedad Rural de San Carlos. En paralelo, se organizaron los “Vecinos Autoconvocados de San Carlos”, de características asamblearias y más proclives a desarrollar acciones directas quienes, a pesar de diferenciarse del perfil más institucional y legal propuesto por el Frente Diamante, lograron trabajar de manera conjunta.

La creciente presión social en torno a la cuestión minera comenzó a influir sobre algunas medidas del gobierno provincial (Delamata, 2009). En el mes de septiembre de 2005 el ejecutivo mendocino decidió suspender los permisos mineros en función de la necesidad de articular la legislación minera nacional con la ley provincial de ambiente (ley 5.961). A pesar de que la medida no se implementó en la práctica, el por entonces gobernador, Julio Cobos, promulgó la ley 7.422, mediante la cual se amplió la zona de la reserva ambiental de Laguna del Diamante, normativa que dejó sin validez varios cateos mineros aledaños.

A la par del proceso de Valle de Uco, surgieron nuevos focos de conflicto, los sucesos de San Rafael y los de General Alvear. En primer lugar, hacia 2004, en la ciudad de San Rafael, el conflicto minero se inició al conocerse las intenciones de la Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA) de reabrir las explotaciones de uranio de Sierra Pintada.<sup>21</sup> Diversos actores, tales como vecinos autoconvocados, productores agrarios, viñateros y organizaciones no gubernamentales (ONG), iniciaron su reclamo y posteriormente conformaron la “Multisectorial del Sur”.

A partir de la disponibilidad de recursos y la contratación de abogados especialistas que auspiciaron una presentación legal, en marzo de 2005, la Multisectorial del Sur interpuso un recurso de amparo para

---

21 El complejo Sierra Pintada fue operado por la CNEA en San Rafael desde 1979 hasta 1997. La explotación incluyó además una planta de producción de concentrado de uranio y se estima que el valor del mineral remanente es cercano a los 700 millones de dólares. Actualmente el yacimiento de Sierra Pintada forma parte del Proyecto de Restitución Ambiental de la Minería del Uranio (Pramu) (CNEA, 2011).

exigir la no reapertura de las explotaciones de uranio de la CNEA. En respuesta a la misma, el Juzgado Federal de San Rafael dictó la medida de “no innovar”. Luego de un proceso judicial en el cual el organismo estatal apeló el fallo, al final, en febrero de 2009, la Cámara Federal de Apelaciones Provincial confirmó la medida cautelar de no innovar que había sido dictada en primera instancia, en la cual se ordenaba a la CNEA la abstención del inicio de la explotación hasta no remediar la totalidad de los pasivos ambientales generados en las anteriores fases productivas.<sup>22</sup>

En segundo lugar, los sucesos de General Alvear tuvieron su origen en 2006 al conocerse la existencia de distintos derechos mineros ubicados en el Departamento de San Rafael. El hecho de encontrarse río arriba de General Alvear generó una incipiente preocupación entre vecinos y organizaciones locales acerca de la calidad y cantidad de los recursos hídricos, esenciales para el desarrollo de las tradicionales actividades agroindustriales, ganaderos y turísticas. A partir de la conformación y las iniciativas del grupo asambleario “Autoconvocados de Punta del Agua”, se sucedieron distintas instancias de difusión y denuncia de la problemática minera. El encuentro entre actores asamblearios y representantes de la Cámara de Comercio, Industria, Agricultura y Ganadería de General Alvear dio lugar a la Multisectorial de General Alvear, la cual nucleó cerca de 40 entidades de la sociedad civil y de índole empresarial, sindical, políticas y educativas. El sur mendocino se consolidó, hacia fines de 2006, como el más firme bastión de la resistencia antiminera provincial.

Hacia el año 2006, el trabajo colectivo y los objetivos similares permitieron que diferentes asambleas de la provincia comenzaran a confluir y finalmente articularse en un espacio común denominado Asambleas Mendocinas Por el Agua Pura (Ampap) cuya principal finalidad era la sanción de una ley que prohibiera la minería metalífera y de uranio en toda la provincia (Svampa, Solá Álvarez, *et al.*, 2009). Como señala Delamata (2009), a partir de entonces, aquellas demandas del sur y centro mendocino se trasladaron a las arenas del poder legislativo de la provincia y el proceso social confluyó con el proceso institucional mediante la incidencia de las resistencias sobre los procesos de decisión de políticas públicas.

En el camino legislativo pueden identificarse dos instancias y momentos cruciales en las luchas sociales para prohibir la megaminería a cielo

---

22 Ante el recurso interpuesto por la CNEA en diciembre de 2010, un fallo de la Corte Suprema Justicia de la Nación desestimó ese pedido y obligó a la CNEA a remediar el pasivo ambiental de la mina de Sierra Pintada antes de reactivar una eventual explotación (Larregle, 2010).

abierto en territorio mendocino. En primer lugar, en diciembre de 2006 se aprobó la ley 7.627, conocida como “Ley Difonso”, al ser impulsada por el senador Carlos Difonso, exconcejal de San Carlos de rol muy activo durante el conflicto en aquella localidad. Reconstruyendo el proceso de resistencia, Difonso, en la actualidad intendente, subrayó la importancia de los productores agrícolas y su defensa a características productivas de la provincia que se muestran incompatibles con el modelo minero.

Hubo un rol importante de los pequeños y medianos productores, los grandes siempre miraron para otro lado, no hubo un apoyo. Nosotros somos productores de alimentos, de buena calidad. En San Carlos somos los principales productores de orégano y de ajo de la Argentina, tenemos uva, frutas, tomates. Está en nuestra matriz y en la cultura del mendocino, somos la provincia del buen sol y del vino, no somos la provincia del mercurio y del cobre” (Jorge Difonso, *La Consulta*, Entrevista, junio, 2014).

La mencionada normativa suspendió provisoriamente los derechos mineros, los cateos, las exploraciones o las explotaciones metalíferas a cielo abierto hasta que desde el Ejecutivo se enviase a la legislatura el plan ambiental contemplado por la ley de ambiente de la provincia. Sin embargo, bajo fundamento de inconstitucionalidad de la norma, el 19 de diciembre de aquel año, el gobernador Julio Cobos vetó la ley por decreto al tiempo que dispuso que fueran los mismos departamentos quienes se expresaran a favor o en contra de la actividad minera.

Ante este revés, se inició una nueva instancia que combinó ordenanzas municipales de restricción minera<sup>23</sup> y fuertes movilizaciones populares en vilo por la restitución de la ley. La firmeza del reclamo, y en un contexto próximo a las elecciones provinciales, generó que finalmente el propio gobernador retomase el tema y encargase a los senadores Sanz, de Gral. Alvear, y Difonso, de San Carlos, que confeccionasen un nuevo proyecto de ley. En un proceso de debate amplio,<sup>24</sup> con participación directa de los actores de las resistencias, finalmente, en junio de 2007, la ley 7.722 estableció: “A los efectos de garantizar debidamente

23 San Carlos, Ordenanza 1123/06; Tunuyán, Ordenanza 1940/06; Tupungato, Ordenanza 001/07 y General Alvear, Ordenanza 3377/07.

24 En los fundamentos que acompañaron el proyecto de ley en el Senado de Mendoza en el año 2007 se detalla: “El presente proyecto resulta del debate expresado oportunamente en la Comisión de Medio Ambiente de este H. Senado, por la Multisectorial de General Alvear, representantes de la Cámara Minera, científicos de la provincia, Municipalidad de General Alvear, Diputados, Senadores, funcionarios del Departamento General de Irrigación y representantes del Poder Ejecutivo” (Ley 7.722).

los recursos naturales con especial énfasis en la tutela del recurso hídrico, se prohíbe en el territorio de la Provincia de Mendoza el uso de sustancias químicas como cianuro, mercurio, ácido sulfúrico, y otros componentes tóxicos similares utilizados en los procesos mineros metalíferos de cateo, prospección, exploración, explotación o industrialización de minerales metalíferos obtenidos a través de cualquier método extractivo” (Ley 7.722, art 1).

La sanción de dicha ley ha sido un considerable logro de las resistencias sociales mendocinas. Sin embargo, el proceso no ha terminado con la referida incidencia legislativa, sino que posteriormente ha sumado diversos matices. Por un lado, el accionar de las resistencias ha sido clave para evitar el ingreso de la Minera San Jorge, la cual pretendió utilizar un resquicio legal para evitar el mandato de la ley 7.722 y, por otro lado, se ha llevado a cabo una fuerte defensa de la constitucionalidad de la norma.

En primer lugar, la empresa canadiense Coro Mining, en un intento técnico por esquivar la prohibición del uso de la lixiviación en la industria minera, propuso el método de flotación para el proyecto San Jorge. La intervención de distintos actores de las resistencias, sumados a expertos técnicos y ambientales en la audiencia pública donde se evaluó la Declaración de Impacto Ambiental, dejó al descubierto serias limitaciones e inconsistencias del mismo. Un creciente clima de movilización social y de rechazo a la iniciativa minera precipitó el rechazo legislativo a la Declaración de Impacto Ambiental del proyecto. En agosto de 2011, y en los momentos previos a las elecciones provinciales, Paco Pérez, quien meses después fuera elegido gobernador, dio la orden a la bancada peronista de rechazar el proyecto San Jorge en la legislatura.

En segundo lugar, luego de la sanción de la ley 7.722, distintas cámaras empresarias y sectores vinculados a intereses mineros elevaron pedidos de inconstitucionalidad de la norma, alegando que atentaba contra el Código de Minería y el derecho a trabajar. Frente a estos pedidos de inconstitucionalidad la respuesta, principalmente de los sectores asamblearios de base, ha sido una replicación de las acciones de protesta. Durante los años que el Tribunal Superior de Justicia se demoró en fallar fueron recurrentes los episodios de protestas, manifestaciones y junta de firmas en pos de “proteger” la ley ante los pedidos de inconstitucionalidad. Finalmente, en diciembre de 2015 el Tribunal Superior de Justicia falló en contra de los pedidos de inconstitucionalidad y confirmó la

vigencia normativa de la ley que protege el territorio mendocino de la actividad minera a cielo abierto.

#### **4.2.2. El caso de Córdoba**

La experiencia de Córdoba se ha desarrollado en un período de tiempo significativamente breve, entre 2007 y 2008, y a la luz de un conflicto que alcanzó una gran intensidad. Los distintos actores sociales involucrados han mantenido diversas interacciones con los actores institucionales y, en menor medida, con actores económicos. En una forma similar a lo sucedido en Mendoza, este proceso involucró el logro de éxitos parciales en la arena local y una posterior incidencia efectiva en la política minera provincial.

Entre 2003 y 2004 se evidenció una serie de inquietudes en el norte cordobés ante el rumor de una posible explotación de minerales metálicos en la zona de Ongamira. Sin embargo, nunca se dio a conocer información oficial alguna ni se pudieron comprobar acciones de cateo o exploración minera. Tiempo después, nuevas preocupaciones surgieron en esa zona de las sierras cordobesas cuando, en 2007, se tomó conocimiento concreto de actividades de prospección minera por parte de una empresa de origen francés llamada Red Mineral Corporation. Ante esta situación, un grupo de ciudadanos se organizó en busca de respuestas.

Las primeras reuniones, mantenidas durante los primeros meses de 2007, enfrentaron a los asistentes con la problemática concreta de la minería a cielo abierto y las posibles consecuencias socioambientales que traería aparejada una explotación de similares características. La existencia de experiencias previas de lucha en otras latitudes argentinas, como Esquel, La Rioja o Mendoza, así como la disponibilidad amplia de información y recursos relativos a la cuestión de la megaminería metálica, facilitaron una veloz conformación de un grupo estable, de formato asambleario, que emprendió las acciones iniciales de resistencia nucleándose en la organización ¡Ongamira Despierta!

La zona del valle de Punilla,<sup>25</sup> relativamente cercana a los sectores de Ongamira donde se concentraban los pedidos de exploración y más densamente poblada, se convirtió rápidamente en el primer epicentro de la lucha contra la minería en territorio cordobés, siendo Capilla del Monte y Villa Giardino dos de las localidades más activas. El crecimiento de protesta social fue producto de dos estrategias centrales que encararon

---

25 El valle de Punilla se ubica en el centro oeste de la provincia de Córdoba, distante aproximadamente a 30 km de su ciudad capital. Consolidado como un importante centro turístico, algunas de sus localidades principales son Cosquín, La Falda y Capilla del Monte.

los iniciadores del reclamo: la difusión y concientización sobre la problemática y la movilización permanente. A partir de la socialización de los conocimientos distintos actores comenzaron a involucrarse en acciones de resistencia frente a la posibilidad de la explotación metalífera a cielo abierto.

Como complemento, la decisión de mantener un estado de movilización permanente se relaciona a su vez con la postura tomada frente al poder estatal: una posición firme y de reclamo constante ante sus representantes. Una creciente presencia en actos oficiales o eventos turísticos, marchas, cortes de ruta, escraches a reuniones empresarias, entre otras tácticas utilizadas, repercutió en un creciente caudal de legitimación social que facilitó la posterior vinculación con los actores estatales.

Este trabajo repercutió sobre dos procesos simultáneos que se retroalimentaron y que potenciaron el accionar de las resistencias sociales: por un lado, la creación y conformación de asambleas locales en distintas localidades del centro de la provincia que articulaban regionalmente en ¡Ongamira Despierta!, y, por el otro, una efectiva apelación al nivel municipal de gobierno como primer destinatario del reclamo de prohibición de la minería metalífera a cielo abierto, lo que dio lugar, a partir de septiembre de 2007, a la sanción de 15 ordenanzas o resoluciones municipales de restricción minera<sup>26</sup> en sintonía con los reclamos de las resistencias en distintas localidades cordobesas.

Al tiempo que se desarrollaron y expandieron las resistencias a la megaminería, a partir de la incorporación y vinculación de una pluralidad de actores a las acciones de resistencia, dos sucesos tuvieron lugar en Córdoba que terminarían de configurar las particularidades del proceso de incidencia: la sanción el decreto 80/2008 que protegía la zona de Ongamira de la minería metalífera a cielo abierto y el crecimiento de las resistencias en el valle de Traslasierra.<sup>27</sup>

Por un lado, el decreto 80/08, sancionado por el gobernador Schiaretti (PJ) durante el mes de enero de ese año, prohibió la explotación minera

---

26 Villa del Totoral (Ordenanza 20/07), Capilla del Monte (Ordenanza 2020/07), San Marcos Sierras (Ordenanza 505/07), La Cumbre (Ordenanza 41/07), Villa Giardino (Ordenanza 706/07), La Falda (Ordenanza 2105/07), Huerta Grande (Ordenanza 861/07), Sinzacate (Ordenanza 471/07), Cruz del Eje (Ordenanza 1774/07), Bialeto Massé (Ordenanza 907/07) y San Esteban (Ordenanza 472/07), Casa Grande (Resolución 41/07), Charbonier (Resolución 10/07), Comunidad Regional de Totoral (Resolución 11/07), Mina Clavero (Resolución 258/07).

27 El valle de Traslasierra se ubica al oeste de la provincia de Córdoba y sus ciudades más importantes son Mina Clavero y Villa Dolores.

a cielo abierto en el Valle de Ongamira y zonas circundantes en función de proteger el patrimonio cultural y arqueológico. Aunque finalmente nunca fuera publicada en el Boletín Oficial, la norma fue interpretada por los asambleístas como un reconocimiento por parte del estado provincial del impacto ambiental y social de la actividad minera, al tiempo que actuó como refuerzo argumentativo de la necesidad y posibilidad de lograr una ley de prohibición provincial.

Por otro lado, al conocerse la existencia de pedidos de explotación de uranio por parte de la CNEA a escasas cuadradas del centro de la localidad de Nono, distintas localidades del valle de Traslasierra se incorporaron a las resistencias. Ante esta expansión hacia el oeste, gran parte del territorio cordobés pasó a contar con distintas expresiones de rechazo a la actividad minera, al tiempo que se sumó a los reclamos el pedido de no repetir la experiencia de la explotación uranífera de Los Gigantes y la exigencia de prohibición de minerales nucleares en territorio provincial.

Durante la primera mitad de 2008 se sucedió la conformación de varias asambleas que, replicando prácticas similares a las acontecidas en el valle de Punilla, se articularon bajo el nombre de ¡Traslasierra Despierta! Esta organización, nucleando una significativa diversidad de actores, tales como docentes, artesanos, agricultores, empresarios, estudiantes, entre otros, logró en un breve período una gran difusión de la problemática, una vinculación efectiva con los actores institucionales locales, la sanción de ordenanzas locales de prohibición minera y la organización de acciones colectivas directas que impulsaron aún más las acciones de resistencia que ya se desarrollaban en la provincia de Córdoba.

El 21 de mayo de 2008, los miembros de ¡Ongamira Despierta!, con el apoyo de ¡Traslasierra Despierta! y otras organizaciones que participaban en las resistencias, hicieron entrega en el Ministerio de Gobierno, en la Secretaría de Minería y en la Legislatura Provincial de un Proyecto de Ley acompañado de 80 000 firmas. La letra del proyecto, de redacción conjunta y colectiva a partir de la colaboración de abogados y expertos, contaba con 6 artículos y centraba su objetivo en la prohibición de la actividad minera metalífera a cielo abierto en toda la provincia de Córdoba, la exploración o explotación de uranio y torio y la utilización de cianuro, cianuro de sodio, ácido clorhídrico, ácido fluorhídrico, ácido nítrico, amonio, carbonato y demás sustancias tóxicas o peligrosas en los procesos mineros.

La propuesta de ley presentada por ¡Ongamira Despierta! fue la base sobre la cual, posteriormente, el ejecutivo provincial envió un proyecto



de ley de prohibición de actividades metalíferas y minerales nucleares a la legislatura cordobesa. La reconstrucción del proceso legislativo demuestra cómo el ejecutivo retomó una cuestión socialmente exigida, al actuar como iniciador del proyecto y evidencia tanto un trabajo conjunto entre la Secretaría de Ambiente y la Dirección de Minería provincial como una efectiva vinculación de las resistencias sociales con los actores legislativos:

El ejecutivo tomó e hizo suyo el proyecto para facilitarnos la tarea a nosotros los legisladores, el borrador que yo tenía se construyó con ¡Ongamira Despierta! y ¡Traslasierra despierta!, que son las dos organizaciones de base que estuvieron trabajando en eso. Y es destacable que hubo un gran consenso en la aprobación de la ley, más allá de la votación hubo un consenso generalizado (Marcelo Faló, exlegislador y presidente de Bloque Oficialista. Ciudad de Córdoba, Entrevista, julio, 2014).

Una vez ingresado a la agenda legislativa, el proyecto de prohibición de minería metalífera a cielo abierto y de minerales nucleares rápidamente fue tratado en comisiones para su posterior votación en el recinto. Al final, el 24 de septiembre de 2008 se aprobó con fuerza de ley, sin votos en contra y solo con dos abstenciones, la prohibición de la megaminería metalífera a cielo abierto, la extracción de minerales nucleares y el uso de sustancias contaminantes en la actividad minera. Tal como muestra la alocución de una legisladora, ha existido un fuerte reconocimiento a los actores involucrados en el proceso de resistencia frente a la minería:

Creemos que esta perspectiva preventiva de asumir un proyecto demandado por distintos actores sociales de diferentes poblaciones de nuestra provincia va a ser un paso importante en el sentido de reconocer las problemáticas ambientales como culturales y sociales, nos parece muy importante que quede constancia de las producciones intelectuales de las distintas organizaciones que intervinieron en este proceso, porque vale la pena recuperar a los verdaderos actores que han demandado y reclamado para que esta ley se sancione (Adela Coria, Bloque Frente Progresista, Legislatura de la Provincia de Córdoba, 2008: 162).

Una vez conseguida la ley, el conflicto ha entrado en un estado de latencia. Si bien se han realizado campañas puntuales en defensa de la constitucionalidad de la ley, con recolección de firmas y jornadas informativas, el logro legislativo ha desmovilizado a los actores sociales involucrados. Finalmente, en agosto de 2015 el Tribunal Superior de Justicia de Córdoba ratificó la plena constitucionalidad de la ley n.º 9.526/08

y desestimó la acción declarativa de inconstitucionalidad que habían planteado los representantes de la Cámara Empresaria Minera de la Provincia de Córdoba (Cemincor) y de la Asociación de Profesionales de la Comisión Nacional de Energía Atómica y la Actividad Nuclear (APC-NEAN). El máximo tribunal manifestó que la ley constituye una norma complementaria a las nacionales en materia minera y que la misma fue dictada dentro de las competencias propias de la provincia de Córdoba en materia ambiental (La Voz del interior, 2015).

### **4.3 Cuando las autoridades dicen SÍ a la megaminería: los casos de Catamarca y San Juan**

#### ***4.3.1 El caso de Catamarca***

Por primera vez en la historia argentina, con la apertura de Bajo la Alumbrera en 1997, se abrieron las puertas a los capitales foráneos de la gran minería a cielo abierto. El despliegue estatal de una sucesión de estrategias discursivas destinadas a equiparar la minería con la idea de progreso y desarrollo encontró en Catamarca, territorio por historia relegado en lo social y económico, aquellas condiciones simbólicas y materiales necesarias para erigirse como el primer enclave de la megaminería (Machado Aráoz, 2009). De tal forma, las poblaciones de Andalgalá, Belén y Santa María, aledañas a la instalación minera, inicialmente recibieron con beneplácito la actividad y las promesas de desarrollo.

Esta implementación del modelo minero generó un escenario en el cual se conformó una estrategia de alianza entre las élites gobernantes y el capital transnacional, los cuales forjaron un pacto de intercambio de “seguridad jurídica-legalidad” por “recursos fiscales”, capital que a su vez es utilizado para replicar prácticas clientelares y de asistencia a la población, sosteniendo así la gobernabilidad local (Machado Aráoz, 2009).

Sin embargo, con la finalización de las grandes obras de infraestructura y el comienzo de la explotación, el personal local empleado por la minera se redujo de forma drástica y los conocimientos técnicos para los puestos de la fase productiva excedían las calificaciones de los pobladores locales. Sumado a esto, hacia inicios del año 2000 creció entre la población el descontento cuando las obras y el mejoramiento de la infraestructura que habían sido prometidas no se concretaron y se vislumbraron los primeros indicios de las consecuencias ambientales de la megaminería, tales como el polvillo en suspensión producto de las explosiones en la montaña, mortandad de animales y disminución en los niveles de agua (Christel, 2013).

Así, pequeños grupos de ciudadanos empezaron a disputar las significaciones y concepciones de la gran minería, hasta entonces reservadas al Estado y las empresas mineras. Se advierte una contraposición entre el relato oficial de la megaminería como único desarrollo posible y aquellos desencantos y frustraciones con una actividad que comenzaba a mostrarse excluyente hacia modos de vida y usos del territorio tradicionales. A partir de estos cuestionamientos se identifican dos distintas corrientes de resistencias sociales: una vinculada con la cuestión laboral y el desarrollo económico y otra preocupada por los efectos ambientales del emplazamiento de Bajo La Alumbreira. Inicialmente tomó fuerza la discusión sobre los efectos productivos y económicos de la megaminería y luego, hacia el año 2003, se produjo una radicalización de la lucha contra la minería, llegando incluso a la exigencia de su prohibición.

La organización asamblearia tomó cuerpo con el surgimiento de los Vecinos Autoconvocados de Andalgalá, quienes levantaron un duro discurso opositor a la minería a cielo abierto enfatizando la cuestión ambiental. A las comprobaciones de contaminación ambiental se sumó la creciente preocupación por la posible radicación de Agua Rica, emprendimiento minero de mayores dimensiones que Bajo La Alumbreira y que se emplazaría a menos de 20 kilómetros del centro de Andalgalá.<sup>28</sup>

Entre los años 2004 y 2006, los vecinos autoconvocados, en su búsqueda de indagar al poder político y trasladar hacia este sus reclamos antimineros, lograron abrir un incipiente diálogo con autoridades municipales e incluso provinciales. El encuentro más significativo contó con la participación del, por entonces, gobernador Brizuela del Moral (Frente Cívico y Social), quien ratificó con vehemencia la minería como política de Estado, brindó su apoyo al avance de Agua Rica y limitó cualquier posibilidad posterior de negociación con los actores sociales.

Durante el año 2007 fueron presentados tres proyectos de ley provincial que solicitaban la prohibición de la megaminería a cielo abierto, dos presentados por legisladores opositores y el restante por un partido vecinalista de Andalgalá. Dos de estos proyectos nunca fueron tratados ni siquiera en las comisiones, mientras que el restante fue debatido por la Comisión de Minería para luego perder estado parlamentario al no ser tratado por la restante comisión necesaria. Ante estas iniciativas, el poder legislativo catamarqueño no brindó ningún debate profundo

---

28 Agua Rica es un yacimiento de oro, cobre y molibdeno. En su etapa de exploración la propiedad era de Yamana Gold, empresa canadiense. Hacia fines de 2011, Minera Alumbreira compró los derechos con la intención de una explotación conjunta de ambos yacimientos.

sobre la cuestión al tiempo que ratificaba, una vez más, la política minera oficial.

Relativo a las posibilidades de sancionar leyes que prohíban la megaminería en Catamarca y las opiniones al respecto de las leyes prohibitivas en otras provincias argentinas, resultan esclarecedoras las declaraciones del ejecutivo provincial, más específicamente de la Secretaría de Minería:

No sería posible que el legislativo o el ejecutivo apruebe leyes como las de Córdoba o Mendoza. No, no porque Catamarca tiene el 95 % del territorio que es montaña, ¿qué vas a hacer vos si tenés cerrada la posibilidad de explotación minera? Es como el caso de San Juan [...] Pero Córdoba, es muy cómodo, como ellos no tienen minería, ese no es el problema. En cambio en Mendoza si hay problemas, yo creo que la minería es una actividad lícita, pero lo que pueden exigir es que se hagan los controles que correspondan a la actividad, pero no tiene sentido prohibir la minería (Ángel Betelu, subsecretario de Minería de Catamarca, entrevista-2011).

Por su parte, hacia mediados de 2007 un nuevo escenario de disputa se abrió en la provincia cuando vecinos de Tinogasta tomaron conocimiento del proyecto minero de la empresa Jackson Gold para extraer uranio a 8 kilómetros del pueblo. La rápida conformación de la asamblea Autoconvocados por la Vida de Tinogasta se entiende en función de un discurso ambiental y antiminerero ya diseminado por la provincia, la socialización de experiencias y conocimientos previos y la articulación con otros actores asamblearios, tales como algunos integrantes de la Unión de Asambleas Ciudadanas (UAC).

En noviembre de 2007, una inicial vinculación con el ejecutivo local permitió la sanción de un código ambiental municipal que prohibió la explotación minera a cielo abierto y un llamado a plebiscitar la actividad minera uranífera. Sin embargo, el gobierno catamarqueño presentó un documento ante la Corte de Justicia de Catamarca para declarar la inconstitucionalidad de la consulta popular. Apenas un día después de la presentación, la Corte de Justicia declaró la inconstitucionalidad del plebiscito. De tal forma, una vez más, se limitó cualquier tipo de cuestionamiento social organizado contra la política minera provincial.

Por otra parte, hacia finales de 2009, se inició en Andalgalá una nueva escalada del conflicto. En diciembre de aquel año se conformó la Asamblea del Algarrobo cuando en un grupo de vecinos decidió cortar un camino comunal en el distrito de Chaquiago con la intención de detener el avance del proyecto minero Agua Rica. Muy pronto la escalada de tensión social fue creciendo a medida que el grupo asambleario se consolidaba. El 15 de febrero del 2010, un cuerpo de elite de la policía

catamarqueña llamada Kuntur reprimió el corte de ruta dejando como saldo varios asambleístas heridos o detenidos. Aquella jornada desencadenó una masiva manifestación que terminaría con parte de la municipalidad quemada y marcaría la consolidación de una altísima conflictividad social en torno a la cuestión minera. A partir de dicho momento y hasta la actualidad la Asamblea del Algarrobo se ha posicionado como un claro referente de las luchas antimineras en Argentina.

La apuesta del estado catamarqueño por la represión como forma de disciplinamiento de la protesta social contra la minería volvió a ser utilizada. Durante 2010 resurgió con fuerza la organización asamblearia en Tinogasta a partir de una fuerte sensibilización por los sucesos de Andalgalá. Para inicios de 2011 se decidió cortar la ruta nacional 40 con la intención de limitar el paso de los insumos mineros y nuevamente la respuesta estatal fue la represión policial y la judicialización de los activistas.

Las breves posibilidades de diálogo con los actores institucionales, la ausencia de vinculaciones efectivas con sectores económicos alternativos a la minería y la amenaza constante de la represión física fueron características de un proceso estéril de búsqueda de incidencia de la sociedad civil en las políticas mineras. Frente a cualquier avance que cuestionase el desarrollo de la minería a cielo abierto en territorio catamarqueño, la respuesta del gobierno provincial fue el completo apoyo a la minería como política de Estado.

#### **4.3.2. El caso de San Juan**

Actualmente, San Juan cuenta con tres proyectos mineros a cielo abierto en funcionamiento: Veladero, desde el 2005, Gualcamayo y Casposo, inaugurados en 2009 y 2010, respectivamente. Además, posee más de 20 proyectos en sus distintas etapas de desarrollo, entre los cuales se destaca el emprendimiento binacional Pascua Lama.

En 2003, durante la campaña electoral que llevó a la gobernación a José Luis Gioja, este presentó a sus comprovincianos la propuesta política de hacer de la megaminería un eje central del desarrollo provincial. Una vez electo, en su primera apertura de sesiones legislativas, en abril de 2004, Gioja afirmó:

Quiero manifestarles la determinación de mi gobierno en cuanto a transformar nuestra provincia en líder del desarrollo minero argentino. Tengo la certeza de que si San Juan no ha podido superar su pobreza no es por carecer de los recursos abundantes y variados que derivan de una pampa húmeda, sino por carecer de una política de Estado que promueva una actividad

minera eficiente y sustentable. Ese lugar encantado que es nuestra cordillera dará trabajo durante muchos años a miles de comprovincianos, es este un proceso vivificador inevitable (Gobernador José Luis Gioja, Legislatura Provincial de San Juan, 2004: 8).

Las posibilidades vinculadas a un posible crecimiento económico provincial, empleos privados mejor remunerados y un freno a la dependencia de los recursos del Estado nacional, todas promesas relacionadas con la potencialidad minera, calaron hondo en una sociedad sanjuanina. En contrapartida, en los departamentos de Jáchal e Iglesia, más cercanos a la mina Veladero, pese al inicio del montaje de la infraestructura de esta última, gran parte de la población reconoció no estar informada de las mismas hasta poco antes del inicio de la fase de explotación.

Las iniciales acciones de resistencias a la minería comenzaron aproximadamente un año antes de la puesta en marcha del primer emprendimiento minero a gran escala. En la ciudad de San Juan, capital de la provincia, las primeras reacciones se produjeron hacia el mes de mayo de 2004, cuando desde el gobierno provincial y la empresa Barrick Gold apresuraban las acciones para la entrada en fase operativa de Veladero. La imposibilidad de celebrar una misa en defensa del agua terminó con una caravana de manifestantes desfilando por la ciudad y la conformación de la asamblea “Sanjuaninos Autoconvocados”.

Posteriormente, el foco de un conflicto creciente se trasladó a la ciudad de San José de Jáchal a partir de la conformación del grupo conocido como “Madres Jachalleras” que luego se ampliaría transformándose en “Jachalleros Autoconvocados”. Por entonces, la preocupación ambiental, en especial vinculada con la problemática hídrica, tomó centralidad en los cuestionamientos iniciales de la actividad minera.

Un veloz trabajo de contactos con individuos conocedores del tema permitió la organización del “Primer Congreso en Defensa de los Recursos Naturales de Jáchal”. El encuentro, con la presencia de ciudadanos de Esquel y expertos ambientales, brindó impulso inicial a la lucha jachallera. Sin embargo, apenas un año después, con la entrada en funcionamiento de Veladero, la experiencia asamblearia de resistencia se fragmentaría prácticamente hasta su desaparición. El periodista y ambientalista Javier Rodríguez Pardo, de una activa participación durante el proceso de Jáchal, sostuvo que las presiones del gobierno provincial hacia el municipio, los docentes y pequeños sectores productivos, junto a las prerrogativas de la empresa destinada a la compra de voluntades y las intencionalidades político-partidarias de cooptar la organización

asamblearia, desarticularon las resistencias en Jáchal (Rodríguez Pardo, 2009).

En tanto, una nueva arista del conflicto se inició en el departamento de Calingasta hacia principios de abril de 2005. Si bien en esa zona del suroeste sanjuanino se venían realizando exploraciones minera desde hacía varios años, especialmente con el proyecto Pachón,<sup>29</sup> el conocimiento público sobre la licitación de áreas mineras en el cerro Mercedario<sup>30</sup> disparó las alertas y el cuestionamiento de la actividad minera. Las resistencias surgidas en las localidades de Calingasta, Barreal y Tamberías mostraron un intento sostenido de plebiscitar la minería a cielo abierto en territorio departamental como objetivo compartido entre el ejecutivo local y la asamblea de autoconvocados.

Desde la capital provincial, el gobernador Gioja afirmó que su gobierno desconocería y trabajaría fuertemente contra la consulta popular, a la cual calificó de “una antojadiza y trasnochada decisión de un intendente que no va a torcer para nada nuestra decisión política de desarrollar y crecer con la minería” (Mining Press, 2005). A pesar de nuevos intentos de refrendar la minería en los años siguientes, estas iniciativas no lograron sostenerse frente a la presión del gobierno provincial.

Recuperando las posibilidades de participación de los actores económicos en las acciones de resistencias, se destacó la participación de la Federación de Viñateros y Productores Agropecuarios de San Juan. Este sector manifestó inicialmente su preocupación ante la posible incompatibilidad entre sus actividades productivas y el desarrollo minero. Sin embargo, el accionar del ejecutivo provincial logró limitar el reclamo del sector. Según refirió el actual presidente de la Asociación de Viñateros Independientes, Juan José Ramos, al ser entrevistado el gobierno logró fracturar el sector viñatero, “comprando” el silencio de un sector y obligando al resto a negociar precios y ayudas gubernamentales en pésimas condiciones. Si bien el sector independiente de Viñateros continuó sosteniendo una posición crítica, la vinculación con actores asamblearios nunca terminó de consolidarse y ciertas desconfianzas mutuas limitaron el trabajo conjunto.

---

29 El Pachón es un emprendimiento minero que pretende explorar yacimientos de cobre, molibdeno, oro y plata. Se encuentra emplazado en el departamento de Calingasta, a escasos 5 km de la frontera con Chile. La empresa interesada en explotarlo el Glencore, de capitales suizos.

30 El cerro Mercedario es uno de los cuatro picos más altos de los Andes (6720 m) y posee, además, un alto valor turístico.

Si bien han sido desplegadas distintas estrategias destinadas a limitar la explotación minera en la provincia de San Juan, en términos generales, se han experimentado fuertes dificultades para establecer instancias de diálogo con los actores institucionales. La estrategia del ejecutivo provincial estuvo centrada en brindar las herramientas estatales necesarias para facilitar la radicación de las inversiones mineras y en limitar cualquier voz disidente o que cuestionase la minería. En las palabras de assembleístas entrevistados se ha repetido cómo el gobierno provincial desplegó una serie de herramientas destinadas a aplacar las acciones de resistencias sociales, entre las cuales destacan persecuciones, amenazas, censuras y compras de voluntades.

A la par del avance de la actividad minera, y con la inauguración de Gualcamayo y Casposo, las acciones de resistencia social fueron perdiendo centralidad y estuvieron lejos de establecerse como una alternativa concreta para limitar el desarrollo minero de San Juan. Con el paso del tiempo se consolidó un escenario donde solamente algunos pequeños grupos y ciertas acciones desarrolladas en términos individuales continuaron manifestando su rechazo a la megaminería y el ejecutivo provincial consolidó tanto su poder político como su alianza estrecha con la actividad minera. Sin embargo, un hecho reciente ha vuelto a ubicar en el centro del debate a la actividad minera. En septiembre de 2015 la empresa Barrick Gold reconoció haber derramado un millón de litros de solución de cianuro a la cuenca del río Jáchal (Rocha, 2015). Estos sucesos han hecho resurgir diversas acciones de resistencias, vinculadas tanto con la acción directa como a presentaciones. La respuesta del ejecutivo provincial, una vez más, ha sido la defensa a ultranza del sector minero.

#### **4.4. Reflexiones comparativas sobre las diferencias subnacionales**

Las experiencias de Mendoza y Córdoba comparten determinadas características que han favorecido la incidencia exitosa de la sociedad civil en las políticas mineras. Más allá de sus propias particularidades, en estos dos casos la acción directa o contenciosa ha sido combinada con la articulación con actores económicos y una relación efectiva con actores institucionales. Así entonces, se conformaron procesos en los cuales la incorporación agregativa de actores sucedió en el marco de un proceso multiescalar creciente que, al tiempo que consiguió éxitos parciales en las arenas locales, impulsó el traslado de los reclamos hacia el ámbito provincial.



En provincias como Mendoza y Córdoba, con mayores grados de pluralidad del sistema político y mayores grados de desarrollo y diversificación de la matriz económica, sus características políticas y económicas favorecieron la incorporación de una pluralidad de actores y la presencia de los referidos procesos multiescalares. En entornos políticos más competitivos, con menores capacidades de control de los ejecutivos sobre las dinámicas políticas y legislativas, las posibilidades de vinculación de la sociedad civil con sus representantes fueron mayores. En similar dirección, la posibilidad de competencia entre sectores económicos y un menor peso del ejecutivo provincial como actor económico privilegiado favoreció la participación de actores económicos en los procesos de resistencia al desarrollo minero.

Por su parte, los casos donde la sociedad civil no logró incidencia efectiva sobre las políticas mineras, los estados provinciales defendieron firmemente su apuesta por la actividad minera. En las dos experiencias reseñadas la acción directa fue parte central del repertorio de lucha. Sin embargo, las estrategias contenciosas por sí mismas no se han traducido en efectivas vinculaciones con actores institucionales ni mucho menos en logros concretos de incidencia política. Los ejecutivos provinciales, con mayores posibilidades de controlar las dinámicas políticas, el juego legislativo y los asuntos locales han logrado constreñir los esfuerzos de la sociedad civil por abrir el debate sobre las cuestiones mineras. Incluso, como se viera, la respuesta del Estado para limitar la acción directa ha incluido la represión física como en el caso de Catamarca o la persecución judicial como en el caso de San Juan.

En lo relativo a la cuestión económica, matrices productivas menos desarrolladas y poco diversificadas prácticamente no brindaron posibilidades efectivas de vinculación con algún sector económico que pueda aparecer, frente a los intereses de los ejecutivos, tanto como alternativa como en conflicto con la actividad minera. Incluso, el rol privilegiado de los ejecutivos provinciales como actor económico ha logrado no solamente desincentivar la participación en las protestas de parte de los pobladores, vía el desproporcionado peso del empleo estatal, sino también limitar las escasas expresiones de rechazo de algún sector económico, como sucedió con los viñateros en San Juan. De tal manera, la búsqueda de incidencia de las resistencias sociales en estas dos provincias se ha caracterizado por una menor participación de actores sociales, económicos e institucionales y la dificultad de concreción de procesos multiescalares que, a partir de logros parciales, impulsen la acción colectiva coordinada desde las arenas locales hasta el ámbito provincial.

## **5. La sociedad civil y la incidencia a escala nacional: el caso de la Ley de Glaciares**

Como se viera, la esfera subnacional ha adquirido una evidente centralidad en la búsqueda de la sociedad civil de influir sobre las políticas mineras. Sin embargo, el escenario se modifica cuando el debate en torno a la minería a cielo abierto asciende hacia la escala nacional. A continuación, a partir de la reconstrucción del proceso legislativo de la ley de protección del ambiente glaciario y periglaciario, se enfatizará en dos cuestiones centrales. En primer lugar, que las vinculaciones efectivas entre una pluralidad de actores, al igual que en los casos positivos a escala subnacional han sido un elemento clave para la incidencia de la sociedad civil a escala nacional. En segundo lugar, que dicha búsqueda de incidencia de la sociedad civil en la discusión particular de la protección de glaciares ha estado atravesada por las tensiones entre desarrollo económico y cuidado ambiental y entre potestades federales y autonomía subnacional.

En forma previa a la sanción de la ley 26.639 existió un antecedente atravesado por una gran controversia. Siguiendo los lineamientos establecidos en la LGA, la diputada Marta Maffei (Argentinos por una República de Iguales -ARI) y en octubre de 2007 la cámara de Diputados aprobó un proyecto de presupuestos mínimos de protección de glaciares. Un año después, el 22 de octubre y con amplio apoyo del oficialista Frente Para la Victoria (FPV), el proyecto fue aprobado en forma unánime en Senadores y convertido en ley 26418.

Sin embargo, el 11 de noviembre la presidenta Cristina Fernández de Kirchner (FPV), mediante el decreto 1837/2008, vetó totalmente la legislación ambiental referida a los glaciares. Pese a que los argumentos oficiales afirmaron que aquel motivo correspondía a la existencia de legislación, como la LGA y las políticas ambientales tomadas por el Gobierno, los indicios señalaron que la decisión presidencial se habría basado en grandes presiones de ciertas provincias mineras, en especial San Juan con el gobernador José Luis Gioja al frente, y la empresa minera canadiense Barrick Gold.<sup>31</sup>

---

31 El veto presidencial fue públicamente conocido como “el veto de la Barrick”. Al respecto, el diputado Bonasso posteriormente declararía: “Lo que está en discusión es el agua, y voy a revelar cómo fue el acuerdo con el senador Filmus para que la Cámara, los medios de comunicación y la opinión pública lo sepan. También tienen que conocer qué oscuras maquinaciones del cabildeo de la Barrick Gold están detrás de todas estas postergaciones, del veto y de esta discusión” (Debate parlamentario: 30-31).

Podría decirse que la sanción de la inicial ley de glaciares tomó por sorpresa a más de algún actor, aprobándose incluso en el marco de negociaciones legislativas relativamente armoniosas y sin implicar un proceso de movilización amplio de actores sociales. Luego del veto presidencial se reconfiguró el escenario, inaugurándose una nueva etapa en la discusión pública de la cuestión minera.

Durante el proceso legislativo, que finalmente concluyó con la sanción de la ley 26.639, una “multiplicidad de actores” compartió el objetivo de restituir la normativa de protección de los ambientes glaciares. Las particularidades de este tipo de articulaciones entre actores disímiles pueden ilustrarse en dos instancias específicas: por un lado, los esfuerzos tendientes a darle respaldo social a la iniciativa y, por el otro lado, los momentos propios del debate legislativo y la inclusión de variados oradores a favor de la norma de glaciares.

Luego del veto presidencial se multiplicaron las acciones a favor de una nueva ley de glaciares y tres estrategias centrales, en forma complementaria, fueron incrementando la presión social a favor de la protección de glaciares. En primer lugar, un fuerte trabajo de difusión y denuncia de las distintas asambleas ciudadanas en varias provincias argentinas con un componente mayormente local. En segundo lugar, la recolección de más de 150 000 firmas a favor de la reaprobación de la ley vetada que contó con la adhesión más de 100 organizaciones sociales y ambientales de todo el país y del exterior. En tercer lugar, el envío de cartas abiertas a la presidenta Fernández de Kirchner y a los diputados y senadores nacionales, entre las cuales se destacan las del expremio Nobel de la Paz Adolfo Pérez Esquivel y la que fuera enviada por un conjunto de organizaciones ambientalistas de carácter formal.<sup>32</sup> Se aprecia aquí que las asambleas ambientales, en su mayoría ligadas al trabajo local, han compartido consignas y un objetivo central con organizaciones de carácter formal y ONG ambientales, situación que favoreció la agregación de estos actores tras un objetivo compartido.

El canal legislativo tomó nuevo curso cuando, en diciembre de 2008, el diputado por la Ciudad de Buenos Aires Miguel Bonasso (Diálogo por

---

32 Carta a Diputados y Senadores sobre la Ley de Glaciares, Adolfo Pérez Esquivel Carta Completa disponible en <http://alainet.org/active/27619ylang=es> (último acceso, marzo, 2016).

Las organizaciones que enviaron la “Carta de ONG a la presidenta Cristina Fernández con motivo del veto de la ley de Protección de Glaciares” fueron: Greenpeace, Fundación Vida Silvestre Argentina, Conciencia Solidaria, Amigos de la Tierra, Taller Ecologista, CTERA y Fundación Ecosur. Carta completa disponible en [goo.gl/kDYWTs](http://goo.gl/kDYWTs) (último acceso, marzo, 2016)

Buenos Aires), presentó un proyecto idéntico al de la diputada Maffei. Sin embargo, el principal foco de conflicto se dio a partir de la presentación, por parte del senador Filmus (FPV), en septiembre de 2009, de otro proyecto de protección de glaciares. A partir de aquel momento se produjo un enfrentamiento entre las llamadas “ley Filmus” y “ley Bonasso”, dado que los defensores de esta última acusaban al proyecto avalado por el oficialismo de ser sumamente permisivo con la actividad minera.

La segunda instancia donde se ha apreciado la pluralidad de actores ha sido en las instancias de debate legislativo, más precisamente en la Comisión de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Cámara de Senadores. En los tramos finales del trámite legislativo han sido invitados a exponer sus posiciones diversos actores sociales, políticos y económicos. Durante el mes de septiembre de 2010, en sendas reuniones de dicha comisión apoyaron la “Ley Bonasso” y las medidas de protección ambiental, representantes de ONG ambientales como Greenpeace y la Fundación Argentina de Recursos Naturales, la socióloga e investigadora Maristella Svampa, Enrique Viale de la Asociación Argentina de Abogados Ambientalistas, el reconocido ambientalista y periodista Javier Rodríguez Pardo, representantes de sectores viñateros de San Juan y el premio nobel Adolfo Pérez Esquivel, entre otros. Esta efectiva apertura de canales institucionales de participación da cuenta, además, de una concreta vinculación con actores institucionales de la presencia de legisladores en sintonía con el objetivo de protección de los ambientes glaciares.

Finalmente, y en un clima de tensión social y política creciente, un acuerdo entre los legisladores Filmus y Bonasso<sup>33</sup> permitió unificar el proyecto de este último. Luego de una extensa sesión legislativa, que finalizó cerca de las 4:30 hs. de la mañana del jueves 30 de septiembre de 2010, los senadores aprobaron con 35 votos el proyecto de Ley conocido como “Filmus-Bonasso” (Ley 26.639)<sup>34</sup> por sobre el proyecto original del Senado que obtuvo 33 votos (Di Paola, Pedace, Vilallonga, 2011).

---

33 Principalmente se acordó incluir una nueva definición de ambiente periglaciario, la modificación de los tiempos de inicio del inventario nacional de glaciares y periglaciares y la continuación de actividades antrópicas en el período durante el cual se realice dicho inventario.

34 La ley establece aquellas pautas necesarias para la realización del Inventario Nacional de Glaciares, tarea a desarrollar por el Instituto Argentino de Nivología, Glaciología y Ciencias Ambientales (IANIGLA), donde “se individualizarán todos los glaciares y geoformas periglaciales que actúan como reservas hídricas existentes en el territorio nacional con toda la información necesaria para su adecuada protección, control y monitoreo” (art. 3, Ley 26.639). A partir del tal inventario, la ley fija en su artículo 6 ciertas prohibiciones en zonas glaciares (instalación de industrias o desarrollo de obras o actividades industriales, la construcción de obras de arquitectura o infraestructura con excepción de aquellas necesarias para la investigación científica

El trabajo articulado que llevaron adelante asambleas ciudadanas y organizaciones de la sociedad civil para defender sus territorios y restablecer la ley vetada fue crucial para la aprobación de la legislación de glaciares. Durante sus alocuciones algunos de los representantes ilustraron este hecho con sus palabras:

Por sobre todas las cosas, la conquista ha tenido que ver con esta lucha. Sería arrogarse demasiado decir que fue solo nuestra fuerza. Esto ha tenido que ver con la lucha de las asambleas ciudadanas y de los intelectuales, como Pérez Esquivel, Norma Giarracca o Maristella Svampa. También con las personas que todas las mañanas se encuentran con esas montañas y no quieren que se las destruyan ni entregar su agua. Que hoy discutamos esta iniciativa tiene que ver con la lucha que están dando todas y cada una de las personas en nuestro país y esto es lo que debemos festejar (Fernanda Reyes, Coalición Cívica, CABA. Honorable Cámara de Diputados de la Nación, 2010: 53).

Estamos ante una situación de extremo peligro que pone en riesgo esta fuente extraordinaria de agua que son los glaciares. Tendríamos que rendir homenaje a las asambleas ciudadanas, porque han creado desde las provincias, por primera vez en nuestro país, una conciencia ambientalista que antes no existía. Si hoy estamos discutiendo esta ley es porque ha sido empujada desde esas movilizaciones (F. Solanas, Proyecto Sur, CABA. Honorable Cámara de Diputados de la Nación, 2010: 64).

Por otra parte, me parece muy importante saludar lo que se concreta hoy en el plano institucional, porque es la tarea de muchísimo tiempo, de muchas organizaciones ambientales, de asambleas que recorren a lo largo y a lo ancho el país dando este tipo de discusión que hoy se corona institucionalmente, reconociendo el trabajo de compañeros y compañeras como Marta Maffei y Miguel Bonasso (C. Lozano, Proyecto Sur CABA, Honorable Cámara de Diputados de la Nación, 2010: 86).

El restante elemento que ilustra la Ley de Glaciares es la tensión entre ambiente y desarrollo y entre las potestades nacionales y las autonomías provinciales. El apoyo explícito al proyecto original de Filmus por parte de los representantes de provincias mineras tales como San Juan, La Rioja o Santa Cruz, encontró en el dominio originario de los recursos naturales (Art 124 CN) un argumento para denunciar el avance nacional sobre las autonomías provinciales y la vulneración de sus derechos. Por el contrario, los defensores del proyecto que ofrecía un mayor nivel

---

y las prevenciones de riesgos). Como complemento, el mismo artículo prohíbe tanto en zona glaciar como periglacial: la liberación, dispersión o disposición de sustancias o elementos contaminantes, productos químicos o residuos de cualquier naturaleza o volumen, como así también la explotación y explotación minera e hidrocarburífera.

de protección sostuvieron su posición sobre la base del artículo 41 de la Constitución. A partir de esta apelación se construyó una estrategia argumentativa que ponderaba la importancia del agua como un derecho humano ligado al derecho constitucional al ambiente sano, además de recordar que, a la vez, el mismo artículo 41 encomendaba la tarea de sancionar presupuestos mínimos de protección ambiental.

Las provincias cordilleranas tenemos una enorme posibilidad, seguramente somos de las diez o doce naciones del mundo que tienen una potencialidad enorme con la minería. Y ahora resulta que no podemos desarrollarla. Porque en el fondo es eso. Nos castigan por todos lados. La historia nos ha castigado. Ahora todo es el tema de la minería. ¿No podemos establecer, como dice la Constitución sabiamente, los presupuestos mínimos y que las provincias determinen? Ahora, so pretexto del medioambiente, también se quieren limitar las potestades propias de las provincias que están en la Constitución. Los recursos naturales son de las provincias (Gob. Beder Herrera La Rioja, Honorable Cámara de Senadores de la Nación, 2010: 8).

No voy a acompañar proyecto alguno que signifique atentar contra las autonomías y potestades de las provincias en el manejo de sus recursos naturales e impedir su progreso (Dip. Veaute Catamarca, UCR, Honorable Cámara de Diputados de la Nación, 2010: 89).

Estamos hablando de la fuente de vida: el agua. Solo el 3 por ciento del agua que cubre el planeta es potable, y dos tercios de ella se alimentan con agua de los glaciares. Los modelos económicos que conciben que por encima del agua y de la vida están los proyectos mineros y la búsqueda de la renta ya pusieron el ojo en la cordillera de los Andes. (...) Las provincias mineras, cobijándose en el artículo 124 de la Constitución Nacional, que establece que los recursos naturales son dominio originario de las provincias, creen que pueden convertir a estas normas locales en el obstáculo jurídico de la aplicación de una nueva ley nacional. Recordemos que las leyes de presupuestos mínimos de protección ambiental son facultad del Congreso Nacional. Esta facultad de delegaron las provincias a través del artículo 41 de la Constitución Nacional (Dip. Solanas. CABA, Proyecto Sur, Honorable Cámara de Diputados de la Nación, 2010: 37).

Entonces, es muy importante que la Nación salga a proteger los glaciares porque constituyen un patrimonio público. Los glaciares son un bien público de interés de todos los argentinos, y no solo de las provincias donde se encuentran ubicados (Dip. Basteiro CABA, Nuevo encuentro. Honorable Cámara de Diputados de la Nación, 2010: 64).

Adicionalmente, en los momentos previos a la sanción definitiva, la presión de sectores provinciales por “provincializar” el conflicto se hizo notar mediante dos estrategias concretas. Por un lado, con la

“Declaración de las provincias cordilleranas: Afirmación de sus competencias en materia de Cuidado Ambiental”,<sup>35</sup> donde oportunamente sostuvieran que “los gobiernos provinciales de las provincias cordilleranas se encuentran comprometidos con la protección del medio ambiente existente en cada uno de sus territorios, siendo el federalismo un sistema político de distribución territorial de las competencias que permite resolver con eficacia las cuestiones ambientales particulares y verificables en los territorios de cada una de dichas provincias”. En segundo lugar, la sanción de leyes de protección de glaciares provinciales por parte de Salta, Jujuy, La Rioja y San Juan, que posteriormente fuera utilizado durante el debate como argumento para demostrar que las provincias ya contaban en aquel tiempo con ordenamientos específicos sobre protección de glaciares.

Sin embargo, la tensión irresuelta entre las potestades nacionales y subnacionales continuó atravesando la discusión. Luego de la sanción de la ley, distintas empresas mineras presentaron una serie de medidas cautelares ante la Justicia de San Juan exigiendo la no aplicación de la ley nacional en territorio sanjuanino. Finalmente, en julio de 2012 la Corte Suprema de Justicia de la Nación revocó las medidas cautelares, dando directrices para realizar el inventario nacional de glaciares en todo el territorio nacional. Por su parte, la reglamentación de la nueva ley de presupuestos mínimos, mediante el decreto reglamentario 207/2011 de marzo del 2011, determinó patrones guías para el inventario de glaciares y estableció a la Secretaría de Ambiente de la Nación como autoridad de aplicación. Luego de cinco años de la sanción de la Ley de Glaciares, el inventario ordenado por la norma aún no ha sido finalizado y, pese a ciertos avances, no se evidencia un impacto efectivo sobre las políticas mineras en Argentina.

## 6. Conclusiones

Como cierre de este capítulo se reflexionan sobre dos cuestiones centrales que se desprenden de lo expuesto a lo largo de estas últimas páginas. En primer lugar, la continuidad de las leyes mineras que tomaron cuerpo durante la época neoliberal y, en segundo lugar, la persistencia de desafíos y dificultades para la incidencia de la sociedad civil en las políticas mineras nacionales.

Actualmente la minería en Argentina se rige por un paquete normativo de leyes aprobado durante la década de los noventa, bajo pleno influjo neoliberal. La Ley de Inversiones Mineras de 1993 continúa vigente,

---

35 Disponible en [goo.gl/Q6duJo](http://goo.gl/Q6duJo) (último acceso: abril, 2016).

moldeando el sector minero argentino y brindando un amplio abanico de beneficios y prerrogativas a los capitales transnacionales que invierten su dinero en el país.

En Argentina, luego de la gran crisis política, económica y social acontecida hacia finales de 2001 y tras un período de transición, Néstor Kirchner accedió al poder en 2003 con apenas un 22 % de apoyo electoral. A partir de aquel momento se sucedieron cambios en la matriz de las políticas públicas tendientes a reforzar y profundizar el rol de Estado como actor clave en la dinámica política local. Rápidamente el Gobierno kirchnerista, aplicando un discurso progresista y determinadas políticas tendientes a la “redistribución económica”, logró mostrarse como una alternativa diametralmente opuesta a la experiencia neoliberal de los años noventa y consolidarse como parte de los llamados gobiernos progresistas de América Latina (Svampa, 2008).

Sin embargo, pese a estas rupturas, en materia minera los sucesivos Gobiernos del matrimonio Kirchner (Cristina Fernández de Kirchner, esposa de Néstor, fue elegida presidenta de la Argentina en 2007 y nuevamente en 2011), no solamente mantuvieron el marco legal minero heredado de la etapa menemista sino que continuaron profundizando las tareas de un Estado nacional al servicio de los intereses mineros.

Tres hechos puntuales muestran la decisión política de avanzar en tal sentido. En primer lugar, la creación de la Secretaría de Minería de la Nación en mayo de 2003. Esto incrementó el peso político del sector en la jerarquía estatal y respondió a un pedido largamente demandado por el sector empresarial. En segundo lugar, la minería fue declarada política de Estado a partir de la presentación del Plan Nacional Minero en enero de 2004. Los lineamientos centrales del Plan Nacional Minero fueron: minería como política de Estado; escenarios previsible para la inversión; impulso al modelo productivo nacional; relación producción y comunidad; integración regional; democratización de la información pública. Igualmente el elemento más relevante, derivado de la minería como política de Estado, es el impacto sobre el establecimiento de políticas a largo plazo que trasciendan a las distintas gestiones presidenciales. Finalmente, como tercer hecho, en febrero de 2012, con el apoyo de la Secretaría de la Nación y el Ministerio de Planificación Fiscal, se creó la Organización Federal de Estados Mineros (Ofemi).<sup>36</sup> Sus

---

36 Ofemi está compuesta por las provincias de Jujuy, Salta, Catamarca, La Rioja, San Juan, Mendoza, Neuquén, Río Negro, Chubut y Santa Cruz.



principales preocupaciones, de acuerdo con su acta fundacional,<sup>37</sup> se focalizan en consolidar e incrementar la actividad minera en el país, iniciar debates en torno la participación provincial en la distribución de las regalías mineras y en desarticular las resistencias para conseguir las necesarias licencias sociales.

Finalmente, se cierra este capítulo retomando la pregunta central del libro e identificando determinados límites para la incidencia de la sociedad civil en las políticas mineras a escala nacional. Tal como se ha expuesto anteriormente, la Ley de Glaciares ha sido el caso más significativo de cómo el esfuerzo conjunto de una pluralidad de actores han logrado cierta incidencia política en materia ambiental y minera. Sin embargo, no debe dejar de notarse que la discusión respecto a la protección de los glaciares actuó como una especie de “atajo” para discutir legislativamente a escala nacional el tema minero. Si bien el tratamiento de dicha ley ha mostrado un claro enfrentamiento abierto y dicotómico entre las posiciones “antimineras” y “promineras”, las deliberaciones allí desarrolladas no pueden considerarse siquiera un porcentaje menor de un debate profundo, integral y necesario sobre la política minera argentina que sistemáticamente fuera postergado al interior del cuerpo legislativo.

Como muestra tanto de esta reticencia legislativa a abrir juego a la discusión minera se destaca que entre los años 2005 y 2013 se han presentado, sin resultados positivos, 10 proyectos de ley que buscaron prohibir la explotación de la megaminería a cielo abierto en todo el territorio argentino, 7 de ellos en la Cámara Baja y los 3 restantes en Senadores.<sup>38</sup> A pesar de correr distinta suerte en sus tratamientos en las comisiones ninguno de los referidos proyectos logró ser debatido en general en sus respectivos recintos parlamentarios.

Así entonces, la posibilidad de incidencia política de la sociedad civil en la arena nacional es limitada. A pesar de lograr avanzar hacia la vinculación entre una pluralidad de actores y de contar con apoyo de ciertos sectores legislativos, mayormente de partidos pequeños, la política pro minera del Gobierno nacional y la presencia de mayorías oficialista en ambas cámaras y la retención de puestos claves en las comisiones de

---

37 Disponible en: <http://www.ofemi.gob.ar/normativa.php> (Último acceso, abril, 2016).

38 Diputados: 5170-D-2005; 5937-D-2005; 5660-D-2006; 5183-D-2010; 6413-D-2011; 5363-D-2012; 8330-D-2012. Senadores: 03/10/2011; 1855-S-2013; 0271-S-2012.

Minería<sup>39</sup> operan como elementos de veto a la hora de pensar debates profundos sobre la cuestión minera a escala nacional.

Un largo camino ha sido recorrido desde que en 1993 se sentaran las bases normativas de la nueva minería en Argentina. Desde el desembarco de Bajo La Alumbreira en el oeste catamarqueño hasta la presión ciudadana por la Ley de Glaciares diversos esfuerzos han emergido desde el ámbito local e intentado escalar hacia la arena nacional. Nuevas formas de resistencias, socialización de conocimientos, pluralidad de actores y múltiples conflictos tiñeron con matices propios los años comprendidos en aquel período. Las resistencias persisten y una efectiva inclusión de la sociedad civil en debates amplios sobre las políticas mineras es aún materia pendiente.

## 7. Bibliografía

- Alvarez, L. y C. Composto (2010). *Respuestas estatales y empresarias al conflicto social en el sector minero post 2002*. Artículo presentado en las II Jornadas de Problemáticas Latinoamericanas, Córdoba.
- Amenta, Edwin, y Michael P. Young (1999). "Democratic states and social movements: Theoretical arguments and hypotheses". *Social problems*: 153-168.
- Antonelli, Mirta (2009). "Minería transnacional y dispositivos de intervención en la cultura". In M. Svampa y M. Antonelli, ed. *Minería transnacional, narrativas del desarrollo y resistencias sociales*. Buenos Aires: Biblos: 51-102.
- Azuela, Antonio (2006). *Visionarios y pragmáticos: Una aproximación sociológica al derecho ambiental*. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Sociales.
- Behrend, Jacqueline (2011). "The Unevenness of Democracy at the Subnational Level: Provincial Closed Games in Argentina". *Latin American Research Review* 46 (1):150-176.
- Bueno, María del Pilar (2011). "Agua dulce, Minería y Sociedad. El caso Pascua Lama y las políticas públicas argentinas". *Revista Relaciones Internacionales* 41: 55-71.

---

39 Actualmente el presidente y el vicepresidente de la Comisión de Minería de la cámara de Diputados de la Nación pertenecen a la provincia de San Juan. En Senado la presidencia quedó en manos de un senador neuquino y la vicepresidencia en manos de una senadora sanjuanina. Asimismo, entre 2005 y 2011 estuvo al frente de esta última César Gijoja (FPV), hermano del gobernador de San Juan.

- Calvo, Ernesto y Marcelo Escolar (2005). *La nueva política de partidos en la Argentina: crisis política, realineamientos partidarios y reforma electoral*. Prometeo.
- Calvo, Ernesto y Juan Pablo Micozzi. (2005). "The Governor's Backyard: A Seat-Vote Model of Electoral Reform for Subnational Multiparty Races". *The Journal of Politics* 67 (4): 1050-1074.
- Calvo, Ernesto, Juan Pablo Micozzi, Mariela Szwarcberg y Facundo Labanca (2007). "Las fuentes institucionales del gobierno dividido en la Argentina: sesgo mayoritario, sesgo partidario y competencia electoral en las legislaturas provinciales argentinas". En Calvo, Ernesto y Juan Manuel Abal Medina, ed. *El federalismo electoral argentino: sobrerrepresentación, reforma política y gobierno dividido en la Argentina*. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros: 63-111.
- Calvo, Ernesto y María Victoria Murillo (2004). "Who delivers? Partisan clients in the Argentine electoral market". *American Journal of Political Science* 48(4): 742-757.
- Cámara Argentina de Empresarios Mineros (2013). *Minería argentina. Todas las respuestas. Aspectos Económicos*. Buenos Aires: CAEM.
- Cao, Horacio y Josefina Vaca (2006). "Desarrollo regional en la Argentina: la centenaria vigencia de un patrón de asimetría territorial". *Revista Eure* 95: 94-111.
- Cardarello, Antonio (2012). "El irresistible anhelo de inmortalidad. Los gobernadores y la reelección inmediata en Argentina (1983-2007)". *Revista SAAP* 6(1): 153-194.
- Catalano, Edmundo (1999). *Código de minería comentado*. Buenos Aires: Zavalía.
- CNEA (2011). "Plan Estratégico. 2010-2019". Buenos Aires: Ministerio de Planificación Federal. Buenos Aires, Argentina.
- Comelli, María (2010). "Autoconvocadas por la vida. Mujeres en acción frente a la megaminería a cielo abierto en Tinogasta, Catamarca". *Conflicto Social* 3(4): 128-153.
- Christel, Lucas (2013). "Incidencia de las resistencias sociales en las legislaciones mineras provinciales. Los casos de Córdoba y Catamarca (2003-2008)". *Letras Verdes. Revista Latinoamericana de Estudios Socioambientales* (14): 5-26.

- \_\_\_\_\_ (2016). "Resistencias sociales y legislaciones mineras provinciales en las provincias argentinas. Los casos de Mendoza, Córdoba, Catamarca y San Juan (2003-2009)". Tesis de Doctorado, Universidad Nacional de San Martín.
- Christel, Lucas y Laura Álvarez (2011). "La puerta de entrada al capital extranjero en el sector minero argentino. Análisis del debate de la ley de Inversiones Mineras (1993)". *Realidad Económica* (259): 106-127.
- Delamata, Gabriela (2009). "Las resistencias sociales contra la minería transnacional en Argentina. Una aproximación a la escala provincial en la constitución de nuevas identidades políticas". Artículo presentado en IPSA: XXI Congreso Mundial de Ciencia Política, Fukuoka.
- Della Porta, Donatella y Mario Diani (2006). *Social movements: An introduction*. Blackwell Publishing.
- Di Paola, María Eugenia, Roque Pedace y J. Villalonga (2011). "La nueva ley de protección de los glaciares y el ambiente periglacial. Análisis de su elaboración y desafíos actuales". *Informe Ambiental Anual*. FARN.
- Diani, Mario (1992). "The Concept of Social Movement". *The Sociological Review* 40(1): 1-25.
- \_\_\_\_\_ (1997). "Social Movement and Social Capital: A Network Perspective on Movement Outcomes". *Mobilization* 2: 129-147.
- Gamson, William (1990). *The Strategy of Social Protest*. Belmont: Wadsworth.
- Gatto, Francisco y Oscar Cetrángolo (2003). "Dinámica productiva provincial a fines de los años noventa". *Estudios y perspectivas* 14. Santiago de Chile: Cepal.
- Gervasoni, Carlos (2010). "A rentier theory of subnational regimes: Fiscal federalism, democracy, and authoritarianism in the Argentine provinces". *World Politics* 62(02): 302-340.
- Gibson, Edward (2013). *Boundary Control: Subnational Authoritarianism in Federal Democracies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gibson, Edward y Ernesto Calvo (2000). "Federalism and low-maintenance constituencies: Territorial dimensions of economic reform in Argentina". *Studies in Comparative International Development* 35(3): 32-55.
- Giugni, Marco G. (1996). "Federalismo e movimenti social". *Rivista Italiana di Scienza Politica* 26(1): 147-170.
- González, Norberto (1987). "Vigencia actual del concepto centro-periferia". *Pensamiento Iberoamericano* 11: 22-41.

- Gutiérrez, Ricardo (2016). "Teoría y praxis de los derechos ambientales en Argentina". *Temas y Debates* 30: 13-36.
- Gutiérrez, Ricardo y Fernando Isuani (2014). "La emergencia del ambientalismo estatal y social en Argentina". *Revista de Administração Pública* 48(2): 295-322.
- Hajer, Maarten A. (1995). *The politics of environmental discourse: ecological modernization and the policy process*. Clarendon Press Oxford.
- Hochstetler, Kathryn y Margaret Keck (2007). *Greening Brazil: Environmental Activism in State and Society*. Durham: Duke University Press.
- Hollander, Jocelyn y Rachel Einwohner (2004). "Conceptualizing Resistance". *Sociological Forum* 19(4): 533-554.
- Honorable Cámara de Diputados de la Nación (1993). "Versión Taquigráfica". Sesión 17 de abril.
- \_\_\_\_\_ (1993b). "Versión Taquigráfica". Sesión 17 de abril.
- \_\_\_\_\_ (2010). "Versión Taquigráfica". Sesión 14 de julio.
- \_\_\_\_\_ (1993). "Versión Taquigráfica". Sesión 28 de abril.
- \_\_\_\_\_ (2010). "Versión Taquigráfica: Comisión Ambiente y Desarrollo Sustentable". Sesión 21 de septiembre.
- Keck, Margaret y Kathryn Sikkink (1998). *Activists beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*. Ithaca: Cornell University Press.
- Kriesi, Hanspeter (1996). "La estructura organizacional de los nuevos movimientos sociales en su contexto político". En McAdam, Doug, John McCarthy y Mayer Zald, ed. *Movimientos sociales: Perspectivas comparadas. Oportunidades políticas, estructuras de movilización y marcos interpretativos culturales*. Madrid: Istmo: 221-261.
- La Voz del Interior (2015). "El TSJ ratificó la prohibición de la minería a cielo abierto en Córdoba". 11 de agosto. Recuperado en agosto de 2015 de [goo.gl/YIL147](http://goo.gl/YIL147)
- Larregle, Daniela (2010). "La Corte frenó la reapertura de Sierra Pintada". *Diario Los Andes*. Diciembre, 17. Recuperado en junio de 2015 de [goo.gl/cPKyOc](http://goo.gl/cPKyOc)
- Legislatura de la Provincia de Córdoba (2008). "Versión Taquigráfica". Sesión 24 de septiembre.
- Legislatura Provincial de San Juan (2004). "Versión Taquigráfica". Sesión 1 de abril.

- Lipsky, Michael (1968). "Protest as a Political Resource". *American Political Science Review* 62: 1144-1158.
- Machado Aráoz, Horacio (2009). "Minería transnacional, conflictos socio-territoriales y nuevas dinámicas expropiatorias. El caso de minera la Alumbra". In M. Svampay y M. Antonelli, ed. *Minería transnacional, narrativas del desarrollo y resistencias sociales*. Buenos Aires: Biblos: 205-228.
- Marín, María Cecilia (2009). "El 'no a la mina' de Esquel como acontecimiento: otro mundo posible". In M. Svampa y M. Antonelli, ed. *Minería transnacional, narrativas del desarrollo y resistencias sociales*. Buenos Aires: Biblos: 181-204.
- McAdam, Doug, Sidney Tarrow & Charles Tilly (2001). *Dynamics of Contention*. Cambridge.
- McCarthy, John, Jackie Smith y Mayer Zald (1996). "El acceso a la agenda pública y a la agenda del gobierno: medios de comunicación y sistema electoral". En En McAdam, Doug, John McCarthy y Mayer Zald, ed. *Movimientos sociales: Perspectivas comparadas, oportunidades políticas, estructuras de movilización y marcos interpretativos culturales*. Madrid: Istmo: 413-441.
- Merlinsky, María Gabriela (2009). "Atravesando el río: la construcción social y política de la cuestión ambiental en Argentina". Tesis Doctoral. Universidad de Buenos Aires/Universidad Paris VIII.
- Mining Press (2005). "Gioja: Vamos a desconocer la consulta de Calingasta". Mayo, 9. Recuperado en abril de 2015 de [goo.gl/29VLcP](http://goo.gl/29VLcP)
- Moori-Koenig, Virginia (2000). "Las reformas Estructurales y el sector minero en Argentina". In D. Heymann y B. Kosacoff, ed. *La Argentina de los Noventa. Desempeño económico en un contexto de reformas* vol. II. Buenos Aires: Eudeba/Cepal.
- Price, David (1984). *Bringing Back the Parties*. Washington: Congressional Quarterly Press.
- Rocha, Laura (2015). "Derrame de cianuro en San Juan: se volcó un millón de litros de agua contaminada". *Diario La Nación*. Septiembre, 23. Recuperado en octubre de 2015 de [goo.gl/RG37RI](http://goo.gl/RG37RI)
- Rochon, Thomas (1988). *Mobilizing for Peace*. Princeton: Princeton University Press.
- Rodríguez Pardo, Javier (2009). *Vienen por el oro, vienen por todo*, Buenos Aires: Ciccus.

- Rubin, Jeffrey (1996). "Defining Resistance: Contested Interpretations of Every Day Acts". *Studies in Law, Politics, and Society* 15: 237-260.
- Rucht, Dieter (1996). "El impacto de los contextos nacionales sobre la estructura de los movimientos sociales: Un estudio comparado transnacional y entre movimientos". En En McAdam, Doug, John McCarthy y Mayer Zald, ed. *Movimientos sociales: Perspectivas comparadas, oportunidades políticas, estructuras de movilización y marcos interpretativos culturales*. Madrid: Istmo. 262-287.
- Sabsay, Daniel y María Di Paola (2008). "Coordinación y armonización de las normas ambientales en la República Argentina". *Revista de Derecho de Daños* (3): 137-162.
- Saiegh, S. Y M. Tomassi (1999). "An 'incomplete-contracts' approach to intergovernmental transfer systems in Latin America". Artículo presentado en Annual World Bank Conference on Development in Latin America and the Caribbean: Decentralization and Accountability of the Public Sector, Valdivia.
- Scott, James (1985). *Weapons of the Weak*. New Haven: Yale University Press.
- Schein, Daniel (2015). "Souverainetés en conflit: industrie minière transnationale, politique subnationale et mouvements socioenvironnementaux en Argentine: une analyse comparée dans les provinces de Chubut et de Santa Cruz". Tesis de Doctorado, Universidad de Quebec en Montreal.
- Secretaría de Minería de la Nación (2012). *La minería en números*. Buenos Aires: Secretaría de Minería de la Nación.
- Serrafero, Mario (1997). *Reelección y sucesión presidencial: Poder y continuidad: Argentina, América Latina y EE. UU.* Buenos Aires: Editorial de Belgrano.
- Suárez Cao, Julieta (2011). "¿Federal en teoría pero unitaria en la práctica? Una discusión sobre el federalismo y la provincialización de la política en Argentina". *SAAP* 5(2): 305-321.
- Svampa, Maristella y Mirta Antonelli (2009). *Minería transnacional, narrativas del desarrollo y resistencias sociales*. Editorial Biblos.
- Svampa, Maristella, Lorena Bottaro y M. Álvarez (2009). "La problemática de la minería metalífera a cielo abierto". En M. Svampa y M. Antonelli, ed. *Minería transnacional, narrativas de desarrollo y resistencias sociales*. Buenos Aires: Biblos: 29-50.

- Svampa, Maristella, M. Solá Álvarez y Lorena Bottaro (2009). "Los movimientos contra la minería metalífera a cielo abierto: escenarios y conflictos". En M. Svampa y M. Antonelli, ed. *Minería transnacional, narrativas del desarrollo y resistencias sociales*. Buenos Aires: Biblos: 123-180.
- Tarrow, Sydney (2011). *Power in Movement. Social Movements and Contentious Politics (third Edition)*. New York: Cambridge University Press.
- Tilly, Charles (1978). *From mobilization to revolution*. New York: McGraw-Hill.
- Tommasi, Mariano, Sebastián Saiegh y Pablo Sanguinetti (2001). "Fiscal Federalism in Argentina: Policies, Politics, and Institutional Reform". *Economía* 1(2): 157-211.
- Tula, María Inés M. y Miguel De Luca (2001). "Entre la continuidad y el cambio: reforma electoral y competencia política en la Argentina". En S. Malloy y M. Serna, ed. *Seducción y desilusión: la política latinoamericana contemporánea*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- Vinthagen, Stellan (2007). "Understanding 'Resistance': Exploring Definitions, Perspectives, Forms and Implications". En *Conference on Resistance Studies Network*, Gothenburg, Suecia.
- Wagner, Lucrecia (2010). "Problemas ambientales y conflicto social en Argentina. Movimientos socioambientales en Mendoza. La defensa del agua y el rechazo a la megaminería en los inicios del siglo XXI". Tesis de Doctorado. Universidad Nacional de Quilmes.





## Capítulo VI

# Política minera y conflicto en el Perú: el agotamiento de la política de autorregulación corporativa

Gerardo Damonte

### 1. Introducción

EN LAS ÚLTIMAS décadas, siguiendo un modelo económico exportador, las industrias extractivas han entrado en un nuevo ciclo de expansión, representado en el Perú en principio por el vertiginoso crecimiento de la industria minera. El Gobierno peruano, siguiendo la ola de reformas neoliberales de los noventa, desarrolló políticas sectoriales para atraer inversiones extranjeras. En el caso de la minería, el Gobierno decidió privatizar el sector por medio de una política de concesiones y excepciones tributarias enfocadas en atraer inversión extranjera. En paralelo, el Estado buscó adecuar sus políticas ambientales y en menor medida sociales, al menos de forma nominal, a su nuevo rol regulador de emprendimientos privados. Sin embargo, estas políticas ambientales y sociales dejaron en su diseño e implementación mucho espacio para la iniciativa privada y el desarrollo de políticas de autoregulación corporativa, en el entendimiento político que el sector privado era más eficiente en términos ambientales y sociales que el Estado.

Esta política minera ha resultado exitosa a corto plazo en lo económico pero ha fracasado en lo ambiental y social. El sector minero peruano ha experimentado un crecimiento sin precedentes en las últimas décadas. Esta expansión se ha expresado no solo en términos económicos con el incremento general en el volumen, las ganancias y aportes mineros al Estado, sino también en términos geográficos, puesto que varias regiones del país se han integrado a la frontera extractiva con el desarrollo de nuevos proyectos mineros. Sin embargo, esta expansión ha sido acompañada por el dramático crecimiento de conflictos sociales y ambientales en las localidades mineras. Las políticas corporativas han mostrado sus límites al momento de regular los temas sociales y ambientales

dejando en evidencia el agotamiento de la política que beneficia la autorregulación privada seguida por el Estado peruano.

¿Cuáles son las características de la política minera en el Perú? ¿Cómo se relaciona esta política con el incremento en la conflictividad social? El presente capítulo busca responder a estas preguntas analizando cómo ha influido la sociedad civil en el desarrollo de la política minera en el país. El argumento general del texto es que el modelo que beneficia la autoregulación privada ambiental y social seguida por el Estado en el sector minero ha impactado negativamente tanto en la prevención de conflictos como en la consolidación de un movimiento político integrado en el país. En este escenario fragmentado la sociedad civil ha tenido un rol más reactivo, logrando cambios políticos por medio de protestas específicas, antes que proactivo, al no poder establecer una agenda alternativa de desarrollo.

Nuestro argumento se ha desarrollado a partir de un análisis cualitativo de datos principalmente secundarios recabados a partir de cuatro fuentes: una revisión bibliográfica de estudios principalmente académicos sobre el tema; base de datos oficiales públicas provenientes de instituciones estatales; revisión de documentos de política pública sobre el desarrollo minero, y; testimonios consignados en fuentes periodísticas. Las hipótesis operativas derivadas de la sistematización de la data secundaria han sido discutidas mediante entrevistas con académicos y actores claves.

El capítulo está dividido en seis secciones. En la primera se presenta un análisis conceptual de la consolidación del modelo neoliberal extractivo en el Perú. En la segunda sección se presenta una caracterización del actual ciclo de expansión minera y sus repercusiones en el Perú. En la tercera se analiza las bases de la política minera en el Perú, con énfasis en la regulación ambiental y social. En la cuarta sección se analizan las respuestas sociales vinculadas al crecimiento minero. En particular se busca entender las características de las movilizaciones críticas a la minería en el Perú. En la quinta sección se hace un balance de las consecuencias que la dinámica actual ha traído para el sector minero básicamente en términos sociales. Por último, se ofrecen algunas conclusiones y reflexiones finales sobre el caso peruano.

## **2. Consolidación del modelo extractivo neoliberal en el Perú**

Las industrias extractivas, es decir, todas aquellas industrias dedicadas a la prospección, extracción y mercantilización primaria de recursos naturales, han tenido y tienen un rol importante y muchas veces rector en

la historia económica y social del territorio peruano desde tiempos coloniales (Wolf, 1982). Sin embargo, la dinámicas económicas y sociales de la extracción en el Perú y Latinoamérica son nuevas, generando nuevas condiciones y geografías extractivas en la región (Bebbington, 2009). Las condiciones en las que se ha desarrollado la política pública, en particular en el sector minero, en el presente ciclo extractivo son nuevas y responden a las reformas estructurales neoliberales implementadas en el Perú durante la década de los noventa. Reformas que tuvieron como objetivo primordial atraer a grandes capitales multinacionales privados para el desarrollo de depósitos mineros (Aste Daffós, 1997; Damonte, 2008).

Luego de un proceso gradual de desmantelamiento del modelo de capitalismo de Estado impuesto en los años setenta, en la década de los noventa se consolidó en el Perú un modelo económico neoliberal que sentó las bases para un crecimiento económico basado en la extracción de recursos. Este cambio presupuso la conformación de un Estado distinto, funcional al modelo. Como sostienen Gramsci, Nowell-Smith y Hoare (1971) y Gill (1996), entre otros, el Estado no es un ente autónomo separado de la sociedad sino un aparato político manejado por los sectores dominantes en el país o en el mundo. En esta línea, Migdal (2001) define al Estado como un espacio de pugna entre grupos de poder e interés que se forman al interior de la sociedad: los Estados cambian de acuerdo con la correlación de fuerzas sociales que lo permean. En los noventa, en el Perú se consolida el dominio del Estado por parte de las élites empresariales nacionales en alianza con el creciente capital extranjero. Con este cambio se abandona definitivamente la idea de que el Estado puede tomar a su cargo directo los sectores productivos. Así, el Estado se convierte en un facilitador y regulador administrativo de emprendimientos privados: las reformas estructurales consolidaron la estructura estatal del nuevo modelo.

Las políticas neoliberales fueron respaldadas por instituciones como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y el Consenso de Washington, con el fin de modernizar la economía y brindar nuevas oportunidades de crecimiento económico y desarrollo (Gwynne y Kay, 1999). Estos organismos, en conjunto con otras entidades financieras internacionales, han alentado que los países ricos en recursos basen sus estrategias de desarrollo en las industrias extractivas (Campbell, 2008). En este sentido, desde la década de los noventa, el Banco Mundial ha apoyado programas de reforma a normas de inversión y códigos mineros, de facilitación de la repatriación de beneficios y de fijación de

impuestos y regalías (Bebbington, A., Hinojosa, D., Humphreys, Burneo, M.L., Warnaars, X., 2009: 44). En el caso de Perú, este proceso se llevó a cabo en el marco de la implementación del Proyecto de Asistencia Técnica Minera y Energética mediante el cual la institución brindó asistencia técnica al Gobierno para crear condiciones favorables para atraer la inversión minera, transformar el rol del Estado de propietario a regulador y transferir las actividades operativas al sector privado (BM, 2005; Kuramoto y Glave, 2007). Adicionalmente, el Banco Mundial ha financiado y apoyado en directo proyectos mineros de gran envergadura e incluso ha participado como accionario de proyectos mineros en la región mediante su brazo financiero, la Corporación Financiera Internacional (De Echave, 2008).

Como señala Strange (1996), las reformas estructurales neoliberales implicaron un repliegue del Estado como ente rector de la sociedad a favor del desenvolvimiento del sector privado. En el Perú esto se tradujo en que las grandes corporaciones que pasaron a dominar el sector minero tuvieron carta libre para desarrollar sus políticas corporativas. Asimismo, la importancia económica que adquirió el sector minero privatizado creó las condiciones para que el Estado fuese permeado cada vez más por los intereses extractivos. Esta permeabilidad llevó en muchos casos a que los intereses del sector público se acercaran y hasta coincidieran con el del sector extractivo privado corporativo.

Sin embargo, la agenda empresarial extractiva no es la única que define el nuevo modelo sino también la paulatina importancia que adquiere la agenda ambiental que es impuesta principalmente desde organismos internacionales. Como señalan Scholz (2008) y Von Moltke (2001), la agenda ambiental global ha ido permeando a las políticas públicas de los Estados nacionales. En el modelo de desarrollo modernizante el tema ambiental no se opone al desarrollo extractivo sino que lo complementa. En esta línea los organismos multilaterales de desarrollo como el Banco Mundial proponen el desarrollo de políticas de regulación ambiental que vuelvan “más sostenible ambientalmente” el desarrollo extractivo (Mol, 2002). En el sector minero esto se tradujo en la implementación de una nueva legislación ambiental más estricta cuya aplicación, sin embargo, se flexibiliza para evitar que se convierta en un obstáculo para la inversión.

En el plano social, el modelo llevó a la constitución de regímenes corporativos en las zonas de expansión mineras. Como han señalado varios estudios, las empresas mineras se constituyen en los actores sociales que definen los cambios políticos en los lugares extractivos (Bebbington,

2007; Damonte, 2008; Gil, 2005; Salas, 2007; Scurrah, 2008; Szablowski, 2007). El Estado peruano renunció a elaborar políticas y mecanismos de regulación social en zonas mineras, esperando que las empresas mineras y las comunidades locales resuelvan sus diferencias de manera privada. En el Perú el tema social en zonas extractivas se privatizó bajo la premisa que las políticas de responsabilidad social corporativas brindaban parámetros suficientes para establecer una adecuada regulación o mejor dicho autoregulación.

La respuesta social local al modelo de expansión minera privada con flexible regulación ambiental y deficiente regulación social fue la multiplicación de conflictos socio-ambientales, categoría que engloba a la mayoría de conflictos sociales reportados en el país en la última década (Defensoría del Pueblo, 2013). Sin embargo, en el Perú la movilización crítica al desarrollo minero actual si bien se ha multiplicado en cientos de conflictos sociales, varios de ellos emblemáticos, no ha logrado constituir una plataforma política articulada nacionalmente que presente un plan alternativo.

Por ello, consideramos la movilización política ligada al desarrollo extractivo minero como contingente y reactiva. Desde la perspectiva de la política contingente el actor social se constituye a partir de procesos, en los que moviliza y desarrolla los recursos con los que cuenta. Los actores sociales surgen en espacios políticos a partir de sus capacidades; es decir, de su agencia, en procesos políticos que no están enmarcados por ninguna estructura “estable” (McAdam, Tarrow, y Tilly, 2001). Los procesos de negociación y conflicto entre comunidades y empresas han generado una revitalización de la política campesina que, sin embargo, no se ha traducido en la formación de plataformas institucionales de lucha supralocales o regionales (Damonte, 2013).

Los modelos de crecimiento capitalistas extractivos se basan en lo que Harvey, siguiendo a Rosa Luxemburgo, conceptualiza como procesos capitalistas de acumulación por despojo de recursos (2005). La mercantilización de recursos como los mineros por medio de la extracción y circulación de los mismos en el mercado global se logra gracias a que se accede a dichos recursos. Para acceder a los recursos minerales es necesario tomar control sobre recursos, como el agua y la tierra, que por lo usual son usados por comunidades rurales. Así, los agentes del capitalismo extractivo tienen que “apropiarse” de dichos recursos para acumular. La acumulación por despojo entonces no se centra en la apropiación

del trabajo sino en abrir el acceso de “espacios” para la transformación capitalista de la naturaleza.

Como por lo general sucede en el Perú, los proyectos extractivos se localizan en territorios habitados por comunidades campesinas e indígenas y este proceso de “despojo” desata una “guerra” por los recursos entre comunidades y empresas (Bryant, 1996). Estas contiendas se complejizan cuando los conflictos son no solo por los impactos en recursos locales sino también por los beneficios de la extracción o las promesas de desarrollo local (Arellano-Yanguas, 2011; Bebbington, 2007). El crecimiento extractivo entonces se desarrolla en contexto de múltiples escenarios conflictivos y procesos paralelos de tensión y negociación entre el Estado, las empresas y las comunidades locales.

El modelo peruano que promueve la autoregulación creó las condiciones para que cada conflicto, al tratarse de una diferencia entre privados, tomara su propio rumbo y adquiriera su propia identidad. En un país donde la institucionalidad política no ha podido consolidarse por un conjunto de procesos políticos como los regímenes autoritarios y la reciente guerra interna (Comisión de la Verdad y Reconciliación, 2003), los múltiples conflictos no han podido articularse a plataformas institucionales nacionales. Los conflictos que comienzan generalmente como reacciones a formas de despojo terminan adquiriendo de manera contingente su propio perfil localizado. Los conflictos mineros entonces en el Perú no configuran movimientos sociales sino que se desarrollan en el ámbito de las micropolíticas locales y en algunos casos regional (De Echave *et al.*, 2009).

En resumen, el modelo neoliberal peruano desarrolló un sistema de autoregulación en el sector minero. La priorización superlativa de la llegada de inversiones sobre cualquier desarrollo institucional conllevó a que los vacíos en la regulación fueran asumidos por las propias corporaciones que prácticamente se han autoregulado en las últimas décadas. Por ello, el modelo neoliberal peruano ha generado un Estado especialmente permeable a las dinámicas y políticas corporativas extractivas globales.

### **3. La entrada de la gran minería transnacional**

En la década de los años noventa, la industria minera mundial inició un nuevo ciclo de expansión económica gracias al incremento en la demanda y precios globales de los minerales, así como a cambios en los modos de producción que abarataron los costos de extracción. Desde hace poco más de una década las economías emergentes, en particular China

e India, han incrementado de manera sustancial su demanda por minerales. A esto se le ha unido una pérdida sostenida del valor del dólar, lo que en conjunto ha traído consigo que el precio de los minerales se eleve de manera progresiva. Con los precios altos, las grandes compañías mineras iniciaron una competencia por aprovechar las ventajas del mercado, lo que generó el crecimiento del sector a escala mundial.

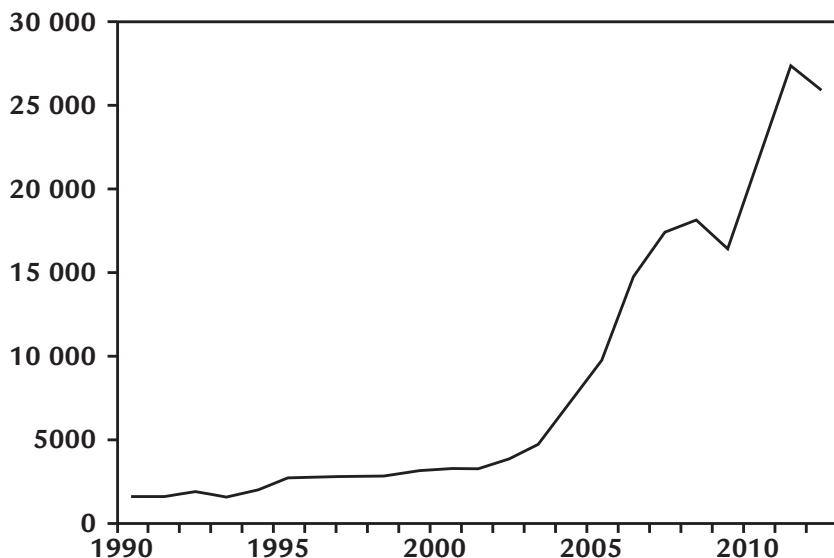
En el caso peruano, fueron tres las reformas que más incidieron en el sector minero en la década de los noventa. La primera se refiere a la concesión de yacimientos que se encontraban bajo control del Estado. Así, el Gobierno promovió la privatización tanto del derecho de explotación de varios yacimientos que se conocían o se explotaban desde hacía décadas, como Tintaya, como del derecho de exploración de nuevos yacimientos. La segunda reforma estuvo referida a la promulgación de excepciones tributarias y ventajas arancelarias en beneficio de las empresas extractivas que decidieran ingresar al país. El discurso gubernamental defendió dichas excepciones argumentando que eran necesarias para atraer capital foráneo a un país donde los problemas de seguridad derivados de la guerra interna todavía no habían sido superados. La tercera reforma fue la de flexibilización del trabajo. Por medio de la eliminación de la seguridad laboral, así como de varios beneficios sociales, se facilitó la implementación de sistemas laborales corporativos flexibles y tercerizados. Así, esta práctica común en la industria minera global encontró en el país un marco legal especialmente favorable para bajar costos laborales (Damonte, 2008).

La reactivación económica en el sector minero llevó a que las corporaciones mineras multinacionales buscaran expandir su frontera extractiva por medio de inversiones en países ricos en recursos minerales, en particular, en Latinoamérica. Es así como la “nueva minería” resultante de los procesos de reestructuración sectorial a escala mundial encuentra en el Perú un terreno fértil. Como lo muestran los siguientes gráficos, la entrada de la gran minería corporativa dinamizó de manera sustancial el sector, siendo la principal responsable del *boom* minero que se inició a mediados de la década de los noventa. Como vemos en el Gráfico 1, las exportaciones mineras peruanas han crecido de manera exponencial en las últimas dos décadas, constituyéndose en uno de los principales factores que explica el crecimiento económico del país en el mismo período.



Gráfico 1

Perú. Exportación de productos mineros (millones de dólares)

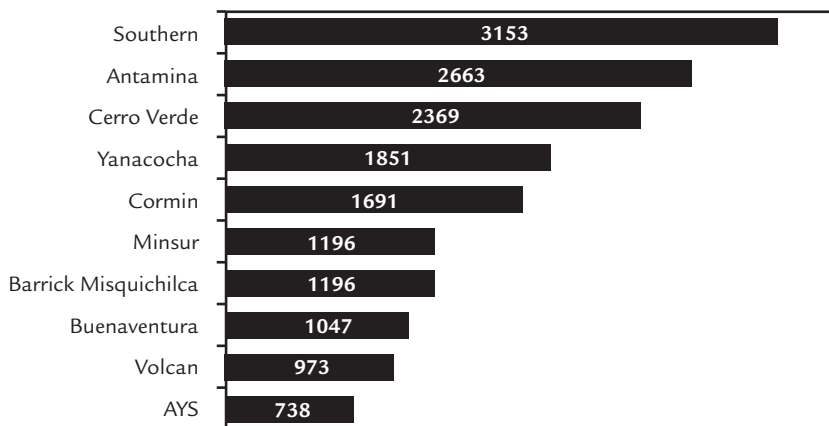


Fuente: Elaboración propia con información del Banco Central República del Perú.

Este modelo de crecimiento minero también conllevó a que el sector pase a ser dominado por corporaciones multinacionales, es decir, el grueso de la producción minera se concentra en una decena de megaproyectos mineros que han sido concesionados a consorcios donde dichas corporaciones mantienen una clara posición de dominio (ver gráfico 2). Por ello, el Gobierno peruano es fuertemente dependiente de la inversión extranjera en el sector minero. El modelo está basado no solo en el desarrollo de la gran minería sino también en el flujo constante de capital extranjero que sustente el crecimiento del sector.

Gráfico 2

Perú: tabla de posición de empresas mineras según exportaciones al 2010  
(millones de dólares)

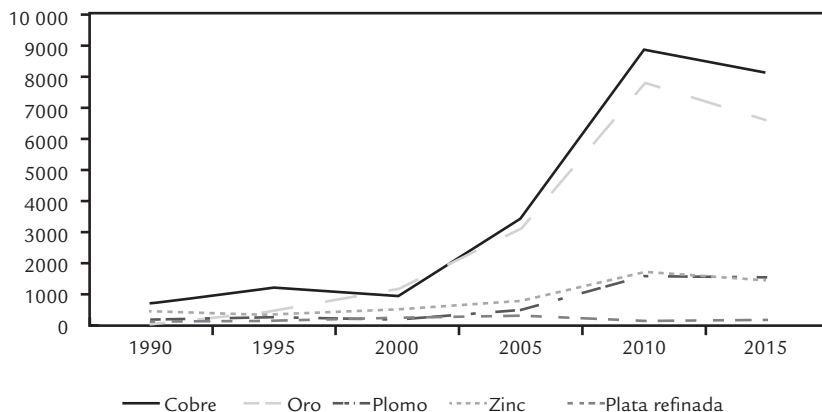


Fuente: Elaboración Propia con información de América Economía. Recuperado el 11/10/2014 de [goo.gl/RmjpFa](http://goo.gl/RmjpFa)

La minería ha pasado de representar alrededor del 4 % del Producto Interno Bruto (PIB) a inicios de los noventa a situarse alrededor del 10 % del PIB en el momento más alto del ciclo extractivo dos décadas después. Sin embargo, la importancia de la minería para la economía peruana puede observarse mejor a partir de su peso en las exportaciones nacionales, que han pasado de representar alrededor del 20 % al inicio de los noventa a representar alrededor del 60 % de las exportaciones totales a finales de la primera década del nuevo milenio (ver el crecimiento en los principales metales en el gráfico 3). Así, la minería se ha constituido en la principal fuente de divisas para la economía peruana.

## Gráficos 3

Cinco principales minerales según valor de exportaciones en millones de dólares (1990-2015)



Fuente Elaboración propia a partir de datos del Banco Central de Reserva del Perú (SUNAT, 2016).

#### 4. Política minera: modelo de autoregulación corporativa

Como hemos señalado con anterioridad, la política minera en el Perú ha tenido como base fundamental el mantener el flujo de inversión extranjera en el sector. La lógica ha sido que el Perú tiene que seguir siendo un lugar atractivo para el capital como condición prioritaria a cualquier preocupación ambiental o social. Las reformas emprendidas en los noventa para atraer y facilitar el ingreso de capital extranjero al Perú se han mantenido como la estructura general de la política minera. Los cambios de legislación solo han buscado mejorar la recaudación estatal eliminando algunas excepciones e incluir mejoras en la regulación administrativa minera.

A partir de los cambios estructurales que liberalizaron el sector en la década de los noventa, el Estado cambió su rol de productor de minerales por el de regulador de la producción minera privada. Bajo esta premisa se actualizan los catastros mineros, se promueven procedimientos simplificados y se diseñan contratos de estabilidad tributaria para las inversiones privadas. Los instrumentos legales más significativos recaen en la promulgación de la Ley de Promoción de Inversiones en el Sector Minero (D.L. 708) en 1991, que deroga la anterior Ley General de Minería

de 1981 (D.L. 109), y el impulso al Código Nacional del Medio Ambiente en 1990, que fue modificado en aras de flexibilizar los parámetros rígidos que los inversionistas señalaban (Pinto 2009). Asimismo, los instrumentos de gestión formalizados, como los Estudios de Impacto Ambiental y el Programa de Adecuación y Manejo Ambiental, son adscritos al Ministerio de Energía y Minas (Minem).

Estas reformas sectoriales crearon las bases de un sistema de regulación que, sin embargo, tuvo un conjunto de deficiencias. En primer lugar, el conjunto de normas ambientales no tuvo una estructura clara, puesto que se adoptó acríticamente la normatividad internacional. En segundo lugar, el Estado carecía de capacidad administrativa y técnica para establecer una regulación rigurosa y transparente inclusive en el marco ambiental promulgado. Como menciona un reporte del Banco Mundial (2005), a pesar de los avances en materia de gestión ambiental, el MEM aún tiene que establecerse como un organismo eficiente, neutral y con suficiente credibilidad para la aprobación de las evaluaciones de impacto ambiental y el otorgamiento consecuente de licencias. La estructura institucional existente para la gestión ambiental en el Perú podría mejorarse, por ejemplo, fortaleciendo la entidad ambiental nacional para que comparta la carga y responsabilidad del proceso de otorgamiento de licencias y cumplimiento de las normas (y, a su vez, de esta manera asegurar la legitimidad y mejorar las capacidades existentes).

En tercer lugar, en la implementación de regulación ambiental no se tomó en cuenta a la población local, la cual no fue informada adecuadamente de las formas de regulación que se buscaban implementar. Como señalan Glave y Kuramoto (2002: 554):

“Uno de los aspectos más criticados del nuevo sistema de gestión pública ambiental del sector es la participación de la sociedad civil en el proceso de aprobación de los planes de manejo ambiental. El Ministerio aprobó en 1996 un Reglamento de Participación Ciudadana que regula la Audiencia Pública para la aprobación de los EIA. Si bien este procedimiento ha significado un paso adelante en el proceso de participación informada, es claramente insuficiente. No solo existe un problema que se podría calificar como de ‘incompatibilidad de incentivos’, en la medida en que las empresas consultoras encargadas de los EIA y las auditorías establecen relaciones contractuales directamente con las empresas inversionistas, sino que también el procedimiento para la aprobación de los estudios no es totalmente participativo”.

Sin embargo, la deficiencia central en el papel regulador del Estado peruano ha sido la política, es decir, su incapacidad política de presentarse como un agente regulador legítimo (Arellano, 2008). Desde el inicio quedó claro para la población que el Estado estaba dispuesto a flexibilizar sus estándares o procedimientos con tal de mantener el flujo de inversión privada en el sector. Es por ello que los instrumentos de gestión como el Estudio de Impacto Ambiental (EIA) se adscribieron al Minem, cuyo mandato principal es atraer la inversión privada. Es más, se constató que el Estado dependía de la capacidad técnica e información generada por las grandes empresas para regular la actividad privada. Por ejemplo, los EIA son pagados y monitoreados por las empresas mineras, mientras el Estado solo revisa los documentos terminados. Así, la “regulación” aparece más como un procedimiento burocrático que como una supervisión técnica que establezca una autoridad política estatal.

Como consecuencia, la regulación ambiental estatal no ha logrado legitimidad en los ámbitos mineros. Las poblaciones locales consideran que los funcionarios públicos no son independientes sino que siguen las pautas impuestas por las empresas. Varios testimonios en conflictos mineros emblemáticos dan cuenta de esta desconfianza, como las declaraciones periódicas de dirigentes cajamarquinos sobre la relación entre la empresa Yanacocha y el Estado.

[R9] Hay una confabulación de la minera Yanacocha con el Gobierno para crear desorden en Cajamarca [...] Por más que se dialogue, todo está direccionado a favorecer a las transnacionales. – Wilfredo Saavedra, presidente del Frente de Defensa Ambiental de Cajamarca (La República 03/08/2012).

[R9] Al gobierno central no le interesan las relaciones con los gobiernos regionales y locales. Fiel obediente del poder económico, impone el centralismo virreinal desde Lima, reduciendo a su mínima expresión las decisiones democráticas del Estado peruano y los gobiernos subnacionales. – Gregorio Santos, presidente regional de Cajamarca (Perú 21, 29/12/2013).

Esta pobre *performance* política del Estado regulador se entiende también en términos simbólicos si se toma en cuenta que es común que funcionarios públicos utilicen la infraestructura y capacidad técnica de las empresas para llevar a cabo sus labores y que muchos de ellos busquen y logren ser contratados en lo posterior por las corporaciones que deben regular.

Ante el descrédito de la regulación estatal, las empresas con apoyo del Estado han buscado establecer mecanismos de monitoreo ambiental comunal en el marco de las políticas de responsabilidad social corporativa. En particular en el caso del monitoreo de agua, las empresas han fomentado

la conformación de comités compuestos por miembros de la comunidad y la empresa para la certificación conjunta de la calidad de agua. Sin embargo, estas iniciativas público-privadas no han logrado disminuir los escenarios de conflictividad vinculados con la contaminación “real o percibida” de los recursos hídricos en el contexto de desarrollos extractivos mineros (Himley, 2011).

En el tema de regulación social el Estado ha hecho aún menos esfuerzos. Si bien se han establecido mecanismos de consulta y participación, estos siguen estando dirigidos por las empresas. Este es un punto interesante, puesto que la literatura latinoamericana demuestra que los mecanismos de participación utilizados en desarrollos extractivos, ya sea liderados desde la empresa o desde el Estado, no han necesariamente reducido la conflictividad (Cisneros, 2011).

Asimismo, la relación que establece la empresa con las comunidades locales no se encuentra supervisada y menos regulada desde el Estado. Por ejemplo, las transacciones de tierras o mecanismos de compensación local son vistos desde el Estado como acuerdos entre privados obviando las enormes asimetrías de información y capacidad legal financiera de negociación entre las partes (Defensoría del Pueblo, 2012: 35; Camacho y Lossio, 2005; Durand, 2015).

Los pocos esfuerzos que ha hecho el Estado para regular las relaciones sociales entre comunidades y empresas, como la preparación de una guía social (León, 1998), no ha podido prosperar por la oposición del sector extractivo privado que permea el Estado. Con el tiempo, en el aparato estatal se ha establecido el convencimiento que las normas sociales generadas desde organismos internacionales, como por ejemplo en la guías del Banco Mundial, son muy superiores a las desarrolladas por el Gobierno. El problema es que esta normatividad social internacional solo se aplica para los “clientes” de dichos organismos, siendo además de carácter no vinculante con respecto a las leyes nacionales, por lo que no puede ser impuesta ni regulada desde el Estado. Por lo tanto, la implementación de regulación social se deja en manos de las propias corporaciones, de las que se espera que cumplan con los estándares sociales desarrollados desde la industria minera global.

En las últimas décadas el Estado solamente ha aparecido como actor significativo cuando los conflictos adquieren una resonancia regional o nacional. En estos casos, los sectores más conservadores del Estado han buscado descalificar a los grupos de oposición y criminalizar las acciones de protesta por medio de declaraciones a la prensa o campañas publicitarias

en coordinación con las corporaciones mineras (Macassi, 2009; Acevedo, 2009). Como consecuencia, algunas protestas han sido reprimidas con violencia mientras sus dirigentes han sido perseguidos. Sin embargo, el Estado no ha querido tener un rol protagónico en las negociaciones, conformándose con poner la posibilidad del uso de la fuerza del lado para la defensa del proyecto minero (Defensoría del pueblo, 2012). Una excepción ha sido el caso emblemático de Conga, donde el Estado ha buscado tener un rol protagónico con resultados poco alentadores.

Por ello, cada corporación o empresa minera ha desarrollado sus propias reglas de juego sociales en lo que consideran su ámbito de influencia, constituyendo regímenes corporativos. Las poblaciones locales, en este contexto, han aprendido a lidiar con la autoridad fáctica de la empresa, utilizando la protesta y movilización como principal herramienta de negociación con el poder corporativo. Como consecuencia, cada emprendimiento minero es un espacio social diferenciado que se reproduce a partir de las dinámicas sociales específicas desarrolladas en la interacción corporación-comunidad en el transcurso de años de tensa y muchas veces conflictiva convivencia (De Echave, Diez, Huber, 2009; Zavaleta, 2014).

Entonces, la política de regulación minera estatal ha terminado con sus vacíos estableciendo espacios para la autoregulación corporativa y el trato entre privados. Esta política ha sido sustentada desde el discurso hegemónico en los sectores de poder del Perú, que argumentan que las políticas de responsabilidad corporativa se encuentran más desarrolladas que las políticas públicas por lo que el sujeto corporativo puede regularse mejor de lo que lo haría el Estado. Un discurso del presidente de la república ejemplifica estas ideas:<sup>1</sup>

[...] Es preciso asociar a la minería con desarrollo y transformación, con progreso y bienestar. La nueva minería consolida nuestro presente, hoy por hoy da empleo directo e indirecto a casi 2 millones de personas, lo que quiere decir que un tercio de nuestra población encuentra su sustento diario en este sector. [...] Así como el Perú cuenta con un sólido paquete de garantías e incentivos para la inversión privada, a fin de que quienes estén interesados en hacer negocios en nuestro país se sientan seguros y como en casa, igualmente *les pedimos* que sus actividades se desarrollen con responsabilidad social y con atención al medioambiente. A ustedes les digo además que tenemos un compromiso de implementar medidas que nos permitan desbloquear proyectos; la ejecución de proyectos no puede tardar años en permisos y expedientes que van de un lado a

---

1 Discurso del presidente de la República, Ollanta Humala Tasso, en la ceremonia de Cierre de PERUMIN - 31.º Convención Minera. Arequipa, 20 de septiembre de 2013. Recuperado de [goo.gl/hsM02L](http://goo.gl/hsM02L)

otro, eso nos restaría competitividad. [...] La minería responsable ha de convertirse en la palanca de nuestro desarrollo de la mano con la inversión privada, que es una de las variables esenciales de este crecimiento y a la que convoco como socios para hacer realidad estas perspectivas de desarrollo y de industrialización.

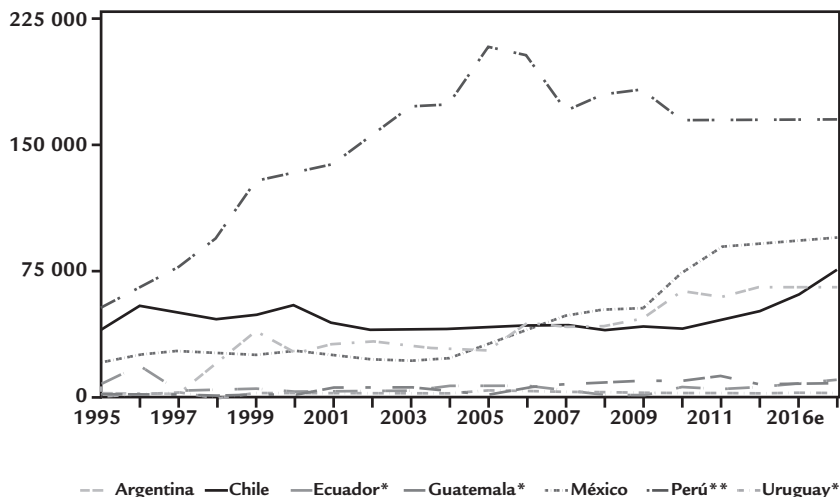
Sin embargo, si entendemos regulación como la “restricción intencional que ejerce un tercero sobre la elección de la actividad de un sujeto, donde el regulador no es parte directa ni está involucrada en esa actividad” (Mitnick y Sandoval, 1989), la política regulatoria peruana establece una contradicción en la medida en que “el mejor” regulador es quien realiza la actividad extractiva.

### **5. Respuestas sociales: conflictos y fragmentación política**

En el escenario de crecimiento extractivo minero los grupos críticos de la sociedad civil han llevado a cabo un conjunto de protestas sociales que han tenido impactos en mayor o menor medida en la política del Estado. En todas las regiones mineras se han conformado frentes de defensa, integrados por comunidades rurales y colectividades urbanas que han buscado frenar el avance de los proyectos mineros con resultados desiguales (De Echave, Hoetmer y Palacios 2011). Esto ha redundado en la multiplicación de conflictos en el Perú. Como vemos en el gráfico 3 el crecimiento en la inversión minera ha estado directamente relacionado con el aumento de conflictos socioambientales.



Gráfico 3  
Perú: inversión minera (millones de dólares) vs. conflictos socioambientales



Fuente: SNMPE y Defensoría del Pueblo. Elaboración propia.

Existe una creciente literatura sobre las distintas transformaciones sociales que podrían explicar el desarrollo de escenarios conflictivos en el país. En términos económicos, las investigaciones muestran cómo la expansión espacial de la gran minería, que implica el uso de recursos locales como agua y tierra, termina afectando las bases y las formas de subsistencia locales (Bebbington y Bury, 2012; Himley, 2011; Urteaga, 2011). Asimismo, varias investigaciones concluyen que el incremento de flujos de renta minera proveniente del canon o de programas directos de responsabilidad corporativa ha creado nuevas desigualdades económicas, sobre todo entre las poblaciones más vulnerables al impacto ambiental del desarrollo minero (Damonte, 2012; de Echave Cáceres y Cueva, 2005; Salas Carreño, 2013). Más aun, Arellano-Yanguas (2011) afirma que el crecimiento en los fondos del canon minero que es distribuido principalmente a las unidades territoriales administrativas donde se localizan las minas, lejos de disminuir los conflictos, los ha acrecentado. En este sentido las protestas por la ampliación o redistribución del

dinero del canon se han multiplicado, mientras los conflictos por la expansión de la minería no parecen haber disminuido.

Sin embargo, la multiplicación y diversidad de protestas específicas no se ha cristalizado en la formación de un frente nacional que proponga una agenda alternativa de desarrollo no extractivo. Las confederaciones nacionales campesinas: la Confederación Campesina del Perú (CCP) y la Confederación Nacional Agraria (CNA), que se formaron en el contexto de la lucha por la tierra, han perdido representatividad y no han logrado articular una agenda de desarrollo rural posreforma agraria que les devuelva el protagonismo frente al desarrollo extractivo.

Asimismo, la Confederación Nacional de Comunidades Afectadas por la Minería (Conacami), organización que se formó justamente para establecer una nueva base nacional de movilización campesina, nunca logró consolidarse como ente articulador de las demandas socio-ambientales frente al desarrollo extractivo. En noviembre de 1998, líderes de comunidades de Cusco, Junín, Ancash, Pasco, Apurímac y Huancaavelica coincidieron en un taller convocado por la ONG Cooperación, evento en el cual establecen la necesidad de conformar una coordinadora de comunidades campesinas afectadas por la minería (Vittor, L. 2009). Así, la Confederación Nacional de Conacami se forma en el año 1999 con apoyo de diversas organizaciones de la sociedad civil, en respuesta a los múltiples conflictos generados por la presencia de proyectos mineros y en un contexto en el que las organizaciones agrarias históricas como la CNA y la CCP no lograban articular las demandas de las poblaciones (Palacín, 2009).

Las primeras acciones de Conacami estuvieron relacionadas con el apoyo de protestas en diversas localidades, ayudando a la visibilización de sus problemas y demandas a escala nacional. Conacami sobre todo mantuvo una participación activa en los casos de Huarney y San Marcos, Espinar, San Mateo de Huanchor, Tambogrande, Lircay (Vittor, 2009). Con el pasar del tiempo la Conacami ganó un rol importante como interlocutor frente a los conflictos mineros, obteniendo el respaldo de cada vez más comunidades lo que resultó un crecimiento exponencial de la organización. En este proceso, Conacami da como cumplida su tarea de articulación y decide que el siguiente paso es conformarse como Confederación. Esta nueva fase sin embargo no fue bien recibida por las bases, las cuales en principio no comprendieron con claridad las implicancias de este cambio y con el pasar del tiempo empezaron a sentir un alejamiento de la organización de la realidades locales de las comunidades (Padilla, 2009).

En la última década la organización intentó desarrollar un discurso de reivindicación étnica con el fin de establecer una agenda nacional que sin embargo no arraigó en la población objetivo. Como han demostrado varios estudios, el discurso de diferenciación étnica no ha sido muy atractiva para la población andina que sigue identificándose más con un discurso e identidad campesina (Damonte, 2008; Paredes, Iguñiz, Escobal y Degregori, 2006). Luego su importancia política fue diluyéndose hasta perder completamente el protagonismo. En particular, existen dos procesos que determinaron la crisis de representación de Conacami. Por un lado, la organización tuvo problemas internos que redundaron en falta de una institucionalidad adecuada para recoger y apoyar las demandas locales. El liderazgo se centralizó mientras los comités regionales no lograron consolidarse como estructuras organizativas por falta de personal y presupuesto. Como consecuencia, le fue muy difícil a la organización estar presente orgánicamente en muchos de los conflictos locales que se sucedían en el país. Por otro lado, Conacami no consiguió consolidarse como un representante político. La organización no logró establecer un discurso o programa político que fuese más allá de la crítica a la minería. Con el fracaso de la apuesta por lo étnico, la falta de un programa y bandera de lucha fue más evidente. Por ende, no existe una organización que logre articular las agendas locales y regionales en una propuesta alternativa de política minera para el país (de Echave, 2005; De Echave *et al.*, 2009).

En este contexto, los conflictos asociados a desarrollos mineros en el Perú han seguido procesos políticos específicos y contingentes. En la mayoría de los casos son las comunidades rurales que ven afectadas sus fuentes de subsistencia las que inician y lideran las protestas contra los proyectos extractivos. Sin embargo, la experiencia nos muestra que este escenario se complejiza cuando algunas comunidades llegan a arreglos con las corporaciones extractivas o cuando comienzan a llegar los fondos del canon. Entonces los actores de la protesta se diversifican, los procesos paralelos de negociación bilateral se multiplican y los conflictos entran en largos períodos de latencia y activación (Arellano-Yanguas, 2011; Maldonado, 2009).

Los períodos de latencia se asocian a los procesos de negociación. La empresa busca establecer negociaciones diferenciadas con cada uno de los actores en pugna poniendo como marco de discusión los mecanismos de acuerdo sustentados por las políticas corporativas de responsabilidad social. Cuando el conflicto se hace muy visible interviene el Estado, buscando establecer mesas de diálogo que puedan servir de espacios

institucionales para la negociación y el acuerdo entre empresa, comunidad y parcialmente el Estado. La necesidad de la “entrada” del Estado en ciertos conflictos ha hecho visible los límites “externos” del modelo de autoregulación corporativa. Sin embargo, los procesos de negociación rara vez llegan a buen puerto con todos los actores involucrados, por lo que el conflicto se reactiva. Es interesante constatar que si bien el Estado se ve obligado a intervenir por el fracaso de la negociación entre privados, queda claro que no tiene modelos alternativos para lidiar con la creciente conflictividad. Los límites de la autoregulación muestran los límites de las políticas mineras sociales del Estado.

Cuando los conflictos se encuentran activos pueden tener baja o alta intensidad. Los de baja intensidad involucran solo a algunos actores que buscan de manera separada llegar a acuerdos con la minera o bloquear el proyecto por medio de la protesta. En los conflictos de alta intensidad, la mayoría de actores sociales logra establecer una plataforma básica común de lucha, ya sea para negociar o bloquear el proyecto. En estos casos la capacidad negociadora de las empresas se ve muchas veces sobrepasada por lo que aparece el Estado. Cada conflicto puede tener períodos activos sucesivos de alta y baja intensidad.

En general, la magnitud del conflicto dependerá de la cantidad de actores en pugna y de su capacidad de articulación política. La estrategia de las empresas y el Estado es segmentar las agendas políticas y establecer procesos de negociación paralelos sobre bases “técnicas”, a fin de llegar a acuerdos concretos que no amenacen el desenvolvimiento del proyecto extractivo. La agenda más política de protesta debería ser el establecer plataformas políticas unitarias e institucionalizadas que logren sostener una agenda común de lucha. Sin embargo, la literatura nos muestra que esto muy rara vez sucede y cuando ocurre no logran mantenerse en el tiempo (de Echave, 2005). Los factores que explican esta limitada capacidad de articulación política son múltiples y se refieren generalmente a dos procesos históricos que afectaron negativamente en la institucionalidad del país: la guerra interna y el régimen autoritario de los noventa.

Por ello, consideramos que la movilización política asociada al crecimiento extractivo en el Perú es reactiva y contingente (McAdam *et al.*, 2001). Las fuerzas políticas que lideran la protesta así como sus agendas reivindicativas son principalmente locales y específicas. La capacidad política está fuertemente relacionada con la capacidad y recursos institucionales de las organizaciones locales como comunidades o rondas campesinas. Las demandas muy rara vez salen del ámbito local:

contaminación de fuentes de agua, acuerdos no cumplidos, pedidos de mayor empleo local están entre las demandas más comunes. En la medida que alguna o varias demandas logren ser atractivas para un mayor número de actores la protesta crecerá en intensidad. Cada conflicto es una historia distinta siendo la gran mayoría invisibles para la sociedad nacional y el Estado que solo reconocen los conflictos que han logrado una magnitud inusitada: los conflictos emblemáticos.

En el Perú se ha desarrollado un puñado de conflictos emblemáticos que han logrado no solamente captar la atención de la sociedad nacional sino también influir en la política minera del país. Estos proyectos han logrado no solamente movilizar articuladamente grupos diversos a escala regional bajo una sola consigna: detener el proyecto extractivo, sino que también han recibido apoyo popular regional y adhesiones múltiples a escala nacional e internacional. Tambo Grande, Majaz o Conga son algunos de estos conflictos emblemáticos que han dado la imagen de una escalada en la movilización y el conflicto, suscitando la atención de la media además de un sin número de análisis políticos y académicos (Bebbington, Connarty, Coxhall, O'Shaughnessy y Williams, 2007; De Echave *et al.*, 2009; de Echave y Diez, 2013).

En los conflictos emblemáticos se han producido alianzas entre amplios sectores de la sociedad. Por ejemplo, en Tambo Grande el sector agroexportador entró en alianza con grupos urbanos y pequeños productores; en el caso de Conga las federaciones de Rondas Campesinas entraron en alianza con el frente de defensa ambiental y con el gobierno regional, que se manifestó en una actitud poco frecuente de oposición al gobierno central. Sin embargo, estas alianzas han demostrado ser frágiles, puesto que en todos los casos no se han mantenido cuando el conflicto baja en intensidad o entra a un período de latencia. En los conflictos emblemáticos las alianzas se han constituido en el calor de la movilización pero han demostrado ser coyunturales.

Por ello, estos conflictos emblemáticos no han logrado mantenerse con la misma intensidad en el tiempo y tampoco han sido la antesala de formas de movilización más articuladas a escala nacional y espacios para el desarrollo de plataformas o agendas nacionales contraextractivas unitarias con presencia significativa en la esfera política peruana. Estos conflictos han seguido más el formato en el que se combinan la articulación de diversos sectores movilizados por demandas afines (aunque no programáticamente integradas) con formas de movilización por multitud donde la espontaneidad más que la organización política explican

su magnitud (Negri, 2004). En el marco de la política contingente la movilización social inicial se articula sobre objetivos específicos y comunes, pero en el caso de los conflictos emblemáticos la capacidad organizativa se ve desbordada por un conjunto de grupos e individuos que encuentran en la movilización un espacio para expresar su descontento para con los que gobiernan. Por ello, conseguido el objetivo específico de paralizar el proyecto extractivo ante el malestar social, la movilización social se amengua y los grupos participantes vuelven a fraccionarse en varias demandas y negociaciones desarticuladas.

## 6. Polarización y oportunidades para el cambio

Aunque centrada en conflictos emblemáticos, la movilización política ha logrado establecer ciertos espacios de desarrollo institucional así como impulsar mejoras en la labor regulativa del Estado. La creciente literatura sobre política minera y escenarios conflictivos muestra cómo las comunidades rurales en un primer momento y las autoridades municipales luego adquieren una mayor presencia política en el contexto de desarrollo extractivo (Burneo y Chaparro, 2012; Damonte, 2012).

La recurrencia de conflictos y negociaciones entre corporaciones mineras y comunidades ha generado un proceso de aprendizaje político mutuo. Las comunidades campesinas, que generalmente son las que negocian el acceso a recursos como agua y tierra, localmente han logrado una visibilidad política inusitada adquiriendo gradualmente y con ayuda de aliados externos experiencia en la movilización y negociación política en contextos mineros. Las comunidades antes relegadas por el poder urbano regional han adquirido súbita importancia política mientras sus territorios y recursos se convertían en espacios “glocales” de contingencia (Damonte, 2013; Scurrah, 2008). Aunque los desarrollos políticos son muy disímiles y muy focalizados, es innegable que algunas comunidades alto-andinas han experimentado un crecimiento político en el contexto de movilización y negociación con corporaciones extractivas. Lo mismo se puede decir de algunas corporaciones extractivas que gradualmente han buscado mejorar sus prácticas sociales y mecanismos de negociación con las comunidades.

En este marco, Bebbington *et al.* (2008) analizan la relación entre conflicto y el desarrollo de institucionalidades estatales y locales. Para estos autores el conflicto puede convertirse en una oportunidad para el cambio y la mejora institucional. En el contexto de movilización y conflicto, los actores sociales establecen alianzas con organizaciones no

gubernamentales y redes de activistas por medio de las cuales se transnacionalizan sus luchas. A partir de este intercambio las instituciones locales pueden incorporar o desarrollar nuevas estrategias y discursos para establecer y defender sus derechos. Asimismo, las empresas y el Estado pueden aprender del conflicto a fin de mejorar sus estándares y adoptar políticas más progresistas o transparentes. Aunque estos procesos de cambio institucional tienen resultados ambivalentes generarían la oportunidad para establecer mejores estructuras institucionales y arreglos institucionales entre empresas, comunidades locales y el Estado (Bebbington *et al.*, 2008; Bebbington y Bury, 2012).

Como resultado de esta explosión social, el Estado se ha visto obligado no solo a negociar las condiciones para la extracción con los actores locales movilizados, sino también a revisar su política minera. En particular, el Estado ha comprendido que es urgente variar su política minera con el fin de establecer una autoridad y regulación pública mayor. Los cambios en los sistemas de aprobación de los EIA, la recurrente instalación de mesas de diálogo conducidas por el Estado, así como la promulgación de la Ley de Consulta Previa para Pueblos Indígenas, son muestras de los intentos del Estado por fortalecer la presencia y regulación Estatal de los proyectos mineros, con el fin de lograr un ambiente de paz social más favorable para mantener el flujo de inversiones.

Durante la década del 2000, el aumento de los conflictos socio-ambientales generados por la expansión minera promovida plantea la necesidad de extender regulación a la actividad extractiva. Así, el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía, creado en 1997 para regular la actividad energética, extiende sus funciones de control a la minería e hidrocarburos en 2007 (se denomina ahora Osinergmin). El esquema institucional de promoción minera opera, a la vez, la labor de control de esta actividad. Asimismo, instrumentos de gestión ambiental son regulados a la par de aquellos estrictamente mineros. Esta situación va a derivar en mayores consensos sobre la necesidad de generar institucionalidad especializada, sobre todo por la presión de organismos cooperantes y la firma de tratados de libre comercio que obligaban a actualizar y homologar parámetros para el control de la actividad (ver recuadro 1).

## Recuadro 1

## Regulación ambiental. El caso de La Oroya

Situada en la región de Junín, en los Andes centrales de Perú, La Oroya es una ciudad de más de 33 mil habitantes que alberga una gran fundición polimetalúrgica dirigida por la Compañía Doe Run Perú, una subsidiaria del Grupo Renco. Por más de 80 años esta ciudad se ha ubicado en frente a este complejo metalúrgico cuyas chimeneas arrojan más de 800 toneladas de dióxido de azufre cada día, multiplicando por más de 5 veces los límites máximos permitidos por la ley peruana. Para 2007, el Instituto Blacksmith posicionó a la Oroya como uno de los 10 lugares más contaminados del mundo.

Cuando Doe Run adquirió la fundición en 1997 se comprometió a cumplir con ciertas obligaciones como parte de su Programa de Adecuación y Manejo Ambiental (PAMA). El presupuesto de este programa ascendía a 174 millones de dólares y tenía que ser implementado en un período de 10 años. Para el 2005 solo se habían gastado 30 millones dólares. Peor aún, algunos estudios del Estado mostraron que luego de que Doe Run asumiera el control de la fundición, un incremento en la producción había agravado la contaminación.

El PAMA fue modificado varias veces y Doe Run obtuvo con éxito dos extensiones a la fecha límite de cumplimiento original (2007), al 2009 y al 2012, y aplicó a una tercera ampliación que finalmente no fue adoptada debido a la presión de la sociedad civil. Sin embargo, en 2009, Doe Run entró en un proceso de bancarrota y dejó de procesar mineral. En 2007, el Estado sancionó a la compañía con una multa de 229 mil dólares por haber excedido los límites máximos permitidos de emisiones atmosféricas y haber descargado desechos en el río Mantaro sin autorización formal. En 2011 la compañía fue sancionada nuevamente con una multa de más de 2,6 millones de dólares por haber roto sus compromisos.

Durante 2011, Indecopi trabajó para reconocer las deudas de Doe Run y convocar a la junta de acreedores, quienes en enero de 2012 decidieron que la empresa continúe administrando el Complejo de La Oroya bajo la condición de presentar un plan de reestructuración que sea viable tanto en temas ambientales como financieros. En abril de 2012, la minera fue declarada por sus acreedores en proceso de “liquidación en marcha”, ante la imposibilidad de aprobar el plan de reestructuración que presentó para volver a operar en el complejo metalúrgico de La Oroya. La Corte Superior de Justicia de Lima determinó en agosto del 2014 que la empresa debía pagar al Estado peruano 163 millones de dólares por no haber construido una planta de ácido sulfúrico y el circuito de cobre en la planta metalúrgica de La Oroya.



Desde la paralización de Doe Run los trabajadores han venido realizando protestas pidiéndole al Estado que las actividades mineras se reestablezcan, puesto que han perdido su fuente de ingresos. Por otro lado, grupos de la sociedad civil han presionado al Estado para que expulse o expropie Doe Run como respuesta al reiterado incumplimiento ambiental de la empresa. Grupos ambientalistas también exigen que el Estado asuma la remediación de los pasivos ambientales que la empresa ha dejado. Sin embargo, el Estado considera que los costos de remediación son muy altos, por lo que su accionar se encuentra atrapado entre la regulación ambiental y la viabilidad financiera de asumir un rol más proactivo. En la actualidad el conflicto entre la empresa y el Estado no se ha terminado de solucionar.

En este contexto se crea el Ministerio de Medio Ambiente en 2008<sup>2</sup> y se revisan y actualizan los instrumentos de gestión ambiental, además se diseña se diseña la Oficina de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA). El conflicto de Bagua en 2009 —enfrentamiento violento entre indígenas y policías por normas de liberalización de derechos forestales en territorios ancestrales en el noreste del país— instala en el debate público la necesidad de promulgar la Ley de Consulta Previa, lo que finalmente sucedió en 2011. El conflicto de Conga en 2012 —entre organizaciones campesinas, gobiernos locales y el gobierno por la expansión de una gran explotación minera en Cajamarca— viene a condensar un debate sobre el agotamiento del actual esquema de control a raíz de la alta conflictividad del sector. Así, en los últimos años se ha venido dando un proceso de transferencia de regulación ambiental de las industrias extractivas desde el Osinergmin hacia la OEFA, y de aprobación de los EIA desde el Minem hacia el recién creado Servicio Nacional de Certificación Ambiental (Senace).<sup>3</sup>

Es interesante, sin embargo, constatar que el modelo de autoregulación corporativa no solo ha exacerbado la conflictividad sino también limitado el proceso de aprendizaje y mejora institucional regulatoria desde el Estado. Como afirman Bebbington *et al.* (2008) las prácticas de responsabilidad social corporativa se entienden no solo como acciones de buena vecindad sino también como acciones necesarias para suplir la incapacidad estatal de brindar bienestar a sus ciudadanos. Más aún, las prácticas corporativas tienen el efecto de palear los escenarios conflictivos evitando una mayor exposición del Estado que apela a la empresa en vez de afrontar directamente las demandas locales.

---

2 Creado por el D.L. 1013-2008.

3 Creado por Ley n.º 29968-2012.

Como hemos referido en este artículo, el modelo de regulación corporativa ha generado una reacción de los sectores campesinos y críticos como un conjunto de ONG y redes sociales ambientalistas que se ha traducido en la multiplicación de conflictos socio ambientales que ha impactado en el flujo de inversión. Ante este panorama, el Estado central y ciertos sectores empresariales han entendido la necesidad de reforzar la presencia y autoridad estatal en el sector. Por ello, han aceptado la suspensión de beneficios tributarios para nuevos proyectos, cambios en el cálculo de tributos propuestos desde el Estado y una mayor regulación ambiental. Asimismo, han exigido al Estado la resolución de los conflictos socio-ambientales con el fin de viabilizar proyectos mineros suspendidos por la oposición política local. Así, en la última década el Estado ha reforzado su presencia estableciendo nuevos organismos y normas de regulación, en particular en el sector ambiental. Sin embargo, estos cambios no han generado la emergencia de un modelo regulador estatal, puesto que la implementación de la regulación ambiental es todavía deficiente mientras la política de regulación social continua ausente. El consenso de los noventa no se ha quebrado, por lo que el Estado sigue funcionando como un facilitador de emprendimientos privados.

## **7. Conclusiones**

La relación entre política minera y conflictividad social en el Perú nos deja algunas conclusiones interesantes. En primer lugar, la política minera se desarrolla en el contexto de las reformas estructurales neoliberales implementadas en la década de los noventa. En este marco, la política minera ha privatizado la producción extractiva y buscado atraer al gran capital minero corporativo, asignándole al Estado un rol regulador de las fuerzas productivas privadas. El éxito económico de dicha política ha fortalecido la idea de que el sector público no debe asumir un rol rector-productor en el sector extractivo peruano. En este sentido, la política minera responde al modelo político-económico neoliberal y es funcional a su reproducción.

Sin embargo, la política del Estado no ha consolidado su rol regulador nominalmente asignado por el modelo, sino que ha preferido dejar espacios para el desenvolvimiento de políticas corporativas no reguladas en sitios extractivos. Es decir, ha preferido establecer las bases para una autoregulación corporativa bajo la premisa ideológica que la empresa privada puede regularse mejor sin intervención del Estado. Como consecuencia, el tipo de política minera en el Perú termina limitando el desarrollo de una adecuada regulación.

En segundo lugar, la política de limitada regulación pública y creciente autoregulación corporativa, en particular en términos ambientales y sociales, ha exacerbado la conflictividad en sitios mineros. Por un lado, la falta de reglas claras ha influido en la multiplicación de escenarios conflictivos entre empresas y comunidades, mientras que el Estado ha perdido legitimidad como árbitro de dichos conflictos al no haber establecido su autoridad pública. Por otro lado, las políticas corporativas de responsabilidad social, que han servido muchas veces para mitigar temporalmente la conflictividad, en el largo plazo han limitado las oportunidades para el desarrollo institucional estatal (Bebbington y Bury, 2012).

En tercer lugar, la movilización social asociada a los conflictos ha demostrado ser más contingente que estructurada. Los escenarios conflictivos se han desarrollado en general sobre demandas puntuales y domésticas, sin responder a agendas políticas programáticas partidarias. Cada conflicto se ha constituido en un escenario particular con actores y agendas específicas que solo se han encontrado en la actitud y discurso crítico al proyecto extractivo que se confronta. Solo en un puñado de conflictos emblemáticos los actores sociales han logrado articularse en movimientos y agendas políticas de mayor alcance, pero siempre de manera inestable y temporal. Es por esto que en el Perú no se ha consolidado un movimiento político unificado a escala nacional que logre articular las críticas y plantear alternativas al actual desarrollo extractivo.

La alta conflictividad y en particular los conflictos emblemáticos han logrado impactar en la política del Estado. Es a partir de estos conflictos que la política minera ha buscado crear nuevos instrumentos y fortalecer ciertos mecanismos de regulación pública ambiental y social en particular en lo referente a formas de consulta y participación. Sin embargo, estos avances no han significado un giro en el modelo, puesto que la lógica que los impulsa no es la de establecer una necesaria presencia y autoridad pública, sino la imperiosa necesidad de buscar mecanismos de mitigación de los conflictos que amenazan con detener los flujos de inversión extranjera que sustenta el modelo económico.

En resumen, la regulación de la actividad minera en el Perú ha seguido una trayectoria reactiva, con el establecimiento de instituciones y normas en respuesta a requerimientos de cooperantes, de tratados bilaterales o frente al incremento de la conflictividad ligada a las industrias extractivas. Las protestas ciertamente han tenido un impacto positivo en la revisión de políticas específicas y en la suspensión de proyectos mineros que no lograban conseguir una licencia social mínima. Sin embargo,

las organizaciones locales y regionales movilizadas siguen sin encontrar un espacio institucional estable que articule sus demandas en una agenda nacional alternativa. La protesta se desborda pero no se articula fuera de la localidad o región y en ese sentido pierde su fuerza transformadora.

En este contexto, se han consolidado posiciones políticas encontradas que no encuentran vías institucionales para establecer un diálogo. Por un lado, los sectores de la sociedad civil considerados “promineros”, como los gremios empresariales, mantienen en alianza con el Estado una posición férrea a favor de cualquier tipo de inversión minera a gran escala. Por otro lado, los sectores considerados “antimineros”, como las organizaciones campesinas, continúan demandando una presencia efectiva del Estado para regular la inversión minera, poniendo por delante criterios ambientales y sociales. Esta polarización ha traído consigo cambios institucionales vinculados principalmente a la generación y gestión de conflictos.

Finalmente, la experiencia peruana nos muestra que el Estado en particular es dependiente de desarrollos extractivos, no puede ser entendido como ente coherente y monolítico sino como un espacio de contingencia donde ciertos grupos de interés pugnan por darle direccionalidad (Orihuela, 2013; Urteaga, 2011). Las últimas décadas de desarrollo extractivo minero nos muestran que el Estado que emergió de las reformas neoliberales en el Perú ha sido especialmente permeable a los grupos de interés corporativos y privados, así como vulnerable a los discursos ambientales globales y reactivo a los conflictos socio-ambientales emblemáticos.

En concordancia, la política minera ha seguido el rumbo marcado por las premisas y discursos corporativos que propugnan la hegemonía de lo privado sobre lo público. Asimismo, esta política ha demostrado ser relativamente permeable a los discursos internacionales, así como reactiva a los conflictos sociales. Sin embargo, a pesar de la alta conflictividad, la capacidad de influencia de los grupos movilizadas de la sociedad civil, críticos a la política minera, ha demostrado ser limitada. La estructura misma del modelo y la característica contingente de la movilización han sido factores importantes para entender este fenómeno social.

## 8. Bibliografía

- Acevedo, J. (2009) “Comunicación y conflictos socio ambientales en el Perú”. En *Diálogos de la comunicación*. Revista académica de la federación latinoamericana de facultades de comunicación social, n.º 78. Enero-julio.
- Arellano-Yanguas, Javier (2011). “Aggravating the resource curse: decentralisation, mining and conflict in Peru”. *The Journal of Development Studies* 47(4): 617-638.
- (2008). “Resurgimiento minero en el Perú: ¿una versión moderna de una vieja maldición?”. *Revista Colombia Internacional* 67: 60-83.
- Aste Daffós, Juan (1997). *Transnacionalización de la minería peruana: problemas y posibilidades hacia el siglo XXI*. Lima: Fundación Friedrich Ebert.
- Banco Mundial (2005). *Riqueza y sostenibilidad: Las dimensiones sociales y ambientales del sector minero de Perú*. Resumen ejecutivo. Banco Mundial.
- Bebbington, Anthony (2007). *Minería, movimientos sociales y respuestas campesinas: una ecología política de transformaciones territoriales*, 1.<sup>ra</sup> ed. Lima: IEP Cepes.
- (2009). “Latin America: Contesting extraction, producing geographies”. *Singapore Journal of Tropical Geography* 30(1): 7-12.
- Bebbington, Anthony, Michael Connarty, Wendy Coxhall, Hugh O’Shaughnessy y Mark Williams (2007). *Minería y desarrollo en el Perú, con especial referencia al Proyecto Río Blanco, Piura*. Lima / Piura / London: IEP Oxfam Internacional / CIPCA / Peru Support Group.
- Bebbington, Anthony, Leonith Hinojosa, Denise Humphreys Bebbington, María Luisa Burneo y Ximena Warnaars (2008). “Contention and ambiguity: Mining and the possibilities of development”. *Development and Change* 39(6): 887-914.
- Bebbington, Anthony y Jeffrey Bury (2012). “Minería, instituciones y sostenibilidad: desencuentros y desafíos”. *Anthropologica* 28(28): 53-84.
- Bryant, Raymond L. (1996). “Romancing colonial forestry: the discourse of forestry as progress’ in British Burma”. *Geographical Journal*: 169-178.
- Burneo, María Luisa y Anahí Chaparro (2012). “Poder, comunidades campesinas e industria minera: el gobierno comunal y el acceso a los recursos en el caso de Michiquillay”. *Anthropologica* 28(28): 85-110.

- Camacho, L. y F. Lossio (2007). “La Mesa de Diálogo de la provincia de Espinar: solucionando conflictos entre sociedad civil local y empresa minera sin la presencia del Estado”. En Panfichi, A. *Participación ciudadana en el Perú: disputas, confluencias y tensiones*. Lima: Fondo editorial PUCP
- Campbell, B. (2008). “Reform processes in Africa: Issues and trends”. Presentación en 2.<sup>nd</sup> International Study Group Meeting. Commission for Africa. Mayo, 19-21. Addis Abeba.
- Cisneros, Paúl. (2011). *¿Cómo se construye la sustentabilidad ambiental?: experiencias conflictivas de la industria minera en Ecuador*. Quito: Flacso-Ecuador.
- Comisión de la Verdad y Reconciliación (2003). Informe Final. Lima: Comisión de la Verdad y Reconciliación-Perú.
- Damonte, Gerardo (2008). “Industrias extractivas, agricultura y uso de recursos naturales: el caso de la gran minería en el Perú”. En G. Damonte, B. Fulcrand y R. Gómez, *Perú: el problema agrario en debate*. Seppia XII Editores: 19-77.
- \_\_\_\_\_ (2008). *The Constitution of Political Actors: Peasant Communities, Mining, and Mobilization in Bolivian and Peruvian Andes*. VDM Publishing.
- \_\_\_\_\_ (2012). “Dinámicas rentistas: transformaciones institucionales en contextos de proyectos de gran minería”. In Grupo de Análisis para el Desarrollo. *Desarrollo rural y recursos naturales*. Lima: Grade: 95-122.
- \_\_\_\_\_ (2013). “Transformación de la representatividad política local en contextos extractivos a gran escala en los Andes peruanos”. *Revista Iberoamericana* 24(1): 65-104.
- De Echave, J., R. Hoetmer, y M. Palacios, coord. (2011). *Minería y territorio en el Perú. Conflictos, resistencias y propuestas en tiempos de globalización*. Lima: Conacami, Cooperación, UNMS: 372.
- De Echave Cáceres, José y Víctor Torres Cueva (2005). *Hacia una estimación de los efectos de la actividad minera en los índices de pobreza en el Perú: CooperAcción*.
- De Echave, José, Álex Diez, Ludwig Huber, Bruno Revesz, Xavier Ricard y Martín Tanaka (2009). *Minería y conflicto social*. Lima.
- De Echave, José y Alejandro Diez (2013). *Más allá de Conga*. Lima: RedGe.
- De Echave, José (2008) *Gobernabilidad e Industrias Extractivas en Ecuador, Perú y Guatemala: el Caso de la Minería*. Recuperado de [www.focal.ca](http://www.focal.ca)
- \_\_\_\_\_ (2005). *Los procesos de diálogo y la administración de conflictos en territorios de comunidades: el caso de la mina de Tintaya en el Perú: CooperAcción*.

- Defensoría del Pueblo. (2013). Informe sobre conflictos 2013. Lima: Defensoría del Pueblo.
- \_\_\_\_\_. (2012). La violencia en los conflictos sociales. Informe Defensorial n.º 156. Lima: ACDI, Aecid y Cosude.
- Diez, A. y B. Revesz (2006). “El triángulo sin cúpula (o los actores desregulados en los conflictos mineros)”. En Toche, Eduardo, *Perú Hoy. Nuevos rostros en la escena nacional*. Lima: Desco: 49-88.
- Durand, F. (2015). *Poder político y gobierno minero*. Lima: Cooperación.
- Gil, Vladimir Roberto (2005). *Strategies in Local Conflicts with a Transnational Mining Corporation in Peru: The Antamina Case, 1996-2003*. Yale University.
- Gill, Stephen (1996). “Globalization, democratization, and the politics of indifference”. *Globalization: Critical Reflections*: 205-228.
- Glave, M. y J. Kuramoto (2002). “Minería, minerales y desarrollo sustentable en Perú”. En *Minería, minerales y desarrollo sustentable en América Latina*. Chile / Uruguay / Suiza / UK: Cipma / IDRC / IIPM / WBCSD.
- Gramsci, Antonio, Geoffrey Nowell-Smith y Quintin Hoare (1971). *Selections from the Prison Notebooks of Antonio Gramsci*. Ed. y Trad. por Quintin Hoare y Geoffrey Nowell Smith. International Publishers.
- Harvey, David (2005). *Spaces of neoliberalization: towards a theory of uneven geographical development*, vol. 8. Franz Steiner Verlag.
- Himley, Matt (2011). “Who is regulating whom? Risk science and participatory water monitoring in a Peruvian mining district”. Paper presented at the XXX International Congress of the Latin American Studies Association, San Francisco.
- Kuramoto, J. & M. Glave (2007). “La minería peruana: lo que sabemos y lo que aún nos falta por saber”. En *Investigación, políticas y desarrollo en el Perú*. Lima: Grade: 135-181.
- León, Camilo (1998). *Guía de relaciones comunitarias*. Lima: Ministerio de Energía y Minas.
- Macassi, S. (2009). “Medios y conflictos sociales entre el rating y el activismo”. En *Diálogos de la comunicación*. Revista académica de la federación latinoamericana de facultades de comunicación social, n.º 78. Enero-julio.
- Maldonado, Stanislao (2009). *Boom minero y corrupción de los funcionarios públicos de los gobiernos locales en el Perú: evidencia de un experimento natural*. Lima: CIES.

- McAdam, Doug, Sidney Tarrow y Charles Tilly (2001). *Dynamics of Contention*. Cambridge.
- Migdal, Joel S. (2001). *State in society: studying how states and societies transform and constitute one another*. Cambridge University Press.
- Mitnick, Barry y Adriana Sandoval (1989). *La economía política de la regulación*. Fondo de Cultura Económica México.
- Mol, Arthur (2002). "Ecological modernization and the global economy". *Global Environmental Politics* 2(2): 92-115.
- Negri, Antonio (2004). *Guías. Cinco lecciones en torno a Imperio*. Paidós.
- Orihuela, José Carlos (2013). "How do 'Mineral-States' Learn? Path-Dependence, Networks, and Policy Change in the Development of Economic Institutions". *World Development* 43: 138-148.
- Padilla, C. (2009). "El caso de Conacami en el contexto Latinoamericano". En De Echave, J., R. Hoetmer y M. Palacios, coord., *Minería y territorio en el Perú. Conflictos, resistencias y propuestas en tiempos de globalización*. Lima: Conacami, Cooperación, UNMS: 155-182.
- Palacín, M. (2009). "The Impact of Mining on Peruvian Peasant Communities: The Role of Conacami". En Deere y Royce, ed. *Rural Social Movements in Latin America. Organizing for Sustainable Livelihoods*. Florida: University Press of Florida.
- Paredes, Maritza, J. Iguíñiz, J. Escobal y C. Degregori (2006). "Discurso indígena y conflicto minero en el Perú". *Publicación: Perú: el problema agrario en debate, Sepia XI*. Lima: Sepia.
- Pinto, V. (2009). "Reestructuración neoliberal del Estado peruano, industrias extractivas y derechos sobre el territorio". En De Echave J., R. Hoetmer y M. Palacios, coord., *Minería y territorio en el Perú. Conflictos, resistencias y propuestas en tiempos de globalización*. Lima: Fondo editorial de la facultad de CCSS-UNMS.
- Salas, Guillermo (2013). "La embriaguez del canon minero. La política distrital en San Marcos a doce años de la presencia de Antamina".
- \_\_\_\_\_ (2007). "Minería, responsabilidad social y promesas de modernidad: los primeros años de la relación entre la compañía Minera Antamina y la comunidad de San Marcos, Huari, Áncash (1998-2000)". Páper presentado al Seminario Permanente de Investigación Agraria XII, Tarapoto.



- Scholz, Imme (2008). "Global Environmental Governance and its Influence in National Water Policies". In W. Scheumann, S. Neubert y M. Kipping, ed. *Water Politics and Development Cooperation. Local Power Plays and Global Governance*. Springer: 81-105.
- Scurrah, Martín (2008). *Defendiendo derechos y promoviendo cambios*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Strange, Susan (1996). *The retreat of the state: The diffusion of power in the world economy*. Cambridge University Press.
- Szablowski, David (2007). *Transnational law and local struggles: mining, communities and the World Bank*. Hart Publishing.
- Urteaga, Patricia (2011). "Agua e industrias extractivas: Cambios y continuidades en los Andes". Paper presented at the Justicia Hídrica Research Workshop. Cusco, Perú.
- Vittor, Luis (2009). *Conacami: 10 años tejiendo resistencias*. Recuperado el 22/4/2016 de <http://www.cetri.be/Conacami-10-anos-tejiendo?lang=fr#nb16>
- Von Moltke, Konrad (2001). "Whiter MEAs? The Role of International Environmental Management in the Trade and Environment Agenda". *ISSD Report*. Winnipeg: IISD.
- Wolf, Eric (1982). *Europe and the People without History*. Berkeley: University of California Press.
- Zavaleta, M. (2014). "La Batalla por los recursos en Cajamarca". En *Cuadernos de trabajo*, n.º 18, agosto. Lima: Departamento de CCSS-PUCP. Recuperado de [goo.gl/4i7Kpe](http://goo.gl/4i7Kpe)

## Capítulo VII

# El despertar social frente a la “maldición institucional”: la última década de la minería en Chile

Jonathan Barton, Cecilia Campero y Sebastián Baeza

### 1. Un nuevo patrón: justicia y minería en Chile

EN ESTE CAPÍTULO se plantea que existe un cambio estructural en la relación entre la minería chilena, sus impactos y la sociedad civil. Desde el año 2005 se ha evidenciado un despertar de la población organizada frente a los proyectos de inversión minera que empujan el modelo de desarrollo vigente. Esto ha significado el congelamiento de proyectos ante la emergencia de discusiones sobre la distribución de los beneficios, la mitigación de externalidades y la institucionalidad necesaria para responder a estas nuevas demandas. En definitiva, está emergiendo un nuevo régimen de gobernanza.

El sector minero en Chile recibe el 50,1 % del total nacional de inversiones y gran parte de la propiedad minera está en manos de empresas privadas (Comité de Inversiones Extranjeras, 2014). Sin embargo, la Corporación Nacional del Cobre (Codelco) que puede ser considerada como una empresa completamente estatal, presenta la mayor producción de cobre a escala nacional. En cuanto a la inversión extranjera presente en la minería, Canadá y Japón son los mayores inversionistas, seguidos de Estados Unidos, el Reino Unido y Australia, países que son representados a su vez por grandes empresas mineras a escalas global como Barrick e importantes sociedades tenedoras, como Sumitomo o Marubeni.

El enfoque económico nacional incluye dos elementos claves: encrucijadas a los movimientos sociales y distorsiones de la institucionalidad pública, lo que llamamos “maldición institucional”. Estas dos expresiones se fueron construyendo lentamente desde el regreso a la democracia en 1990 y, a partir del año 2005, enfrentan una dinámica social que se puede

denominar como “el despertar” de la sociedad chilena frente al modelo neoliberal de desarrollo enfocado “hacia afuera”. Es un fenómeno que se aprecia desde la perspectiva de la multiescalaridad, entendida en términos de la relación entre actores, en iguales o distintas escalas, mediante mecanismos de poder que se articulan entre prácticas y representaciones (Swyngedouw, 2004). Este cambio en la posibilidad de moverse entre escalas, por medio de la globalización contemporánea, se convierte en una herramienta clave para empresas, instituciones públicas y la misma sociedad civil (Barton y Fløysand, 2010; Svampa y Antonelli, 2009).

Este capítulo discute la emergencia de estos dos elementos y cómo han influenciado en la construcción de una nueva relación entre la minería y la sociedad civil durante la década comprendida entre 2005 y 2014, momento en el que el modelo exportador ha sido cuestionado y los temas de externalidades, beneficios y distribución han vuelto a ser planteados a escalas subnacionales y bajo una lógica de justicia local, más que de una economía política nacional.

La primera parte del documento realiza un breve análisis sobre la transformación del concepto de “maldición de los recursos” (Sachs y Warner, 1997) hacia una “maldición institucional” y los distintos mecanismos que evidencian esta maldición, ejemplificados también en la institucionalidad chilena encargada de regular el uso y acceso al agua. Luego, se presenta la metodología utilizada, la cual consiste principalmente en la revisión de cuatro estudios de casos ocurridos desde el año 2000. Los casos de Pascua Lama (Región de Atacama), Barrancones (Región de Coquimbo), Castilla (Región de Atacama) e Hidroaysén (Región de Aysén), presentan en común la debilidad de la institucionalidad ambiental y el efecto que han tenido los movimientos sociales frente a estos proyectos, los que forman parte del despertar de la sociedad civil.

Finalmente se presentan los resultados, los que de cierta manera muestran que el despertar social ha confluído en la modificación de leyes y generación de acuerdos que revelan un cambio en las instituciones y relaciones de poder. Sin embargo, estos cambios no han sido suficientes. La institucionalidad debilitada y las garantías otorgadas a la clase empresarial (con normativas hechas a la medida de sus aspiraciones de grupo), han diezmado el funcionamiento de una institucionalidad con intereses propios, distintos de los netamente económicos. Se trata de una gobernanza minera que hace que los intentos de salida de la maldición, que se buscan desde los movimientos sociales, se encuentren con respuestas que, tan pronto surgen, se enfrentan a límites.

## 1.1 De la maldición de los recursos a la maldición institucional

La idea de la maldición de los recursos no corresponde a una teoría especialmente nueva. En principio, se trata de una condición que se adquiere a partir de la premisa de que “las riquezas fáciles conducen a la pereza” (Sachs y Warner, 1997). Algunos autores han encontrado mediante análisis estadísticos que existe una relación negativa entre la abundancia de los recursos naturales y el crecimiento de las economías (Sachs y Warner, 2001).

Contrario a esta visión económica-estadística, otros autores (Collier y Hoeffler, 2004; Pendergast, Clarke y Van Kooten, 2011; Robinson, Torvik y Verdier, 2006; Shaxson, 2007) destacan particularmente la presencia de guerras civiles y la corrupción en Estados con abundancia de recursos naturales, llevando la explicación de la maldición de los recursos hacia temas políticos e institucionales, donde la debilidad de esta última y sus consecuencias hacia la democracia, expresadas principalmente en los mecanismos de participación, son variables decisivas para explicar el fenómeno (Mehlum, Moene y Torvik, 2006).

Al respecto, Ross (1999) analiza las diferentes explicaciones que existen sobre la maldición de los recursos, caracterizándolas en tres categorías: cognitivas, sociales y estatistas (instituciones), refiriéndose a ellas como un conjunto de respuestas políticas al fenómeno. La primera de ellas se remite a la aplicación de políticas cortoplacistas que fallan en la diversificación de matrices económicas en el largo plazo. Las explicaciones denominadas sociales sugieren que durante el *boom* de recursos aparecen actores beneficiados que intentan impedir el desarrollo de políticas que cambien el modelo. En este sentido, se toma como referencia el abandono que tuvo en América Latina la aplicación del modelo ISI y cómo algunos de estos países cambiaron sus estrategias hacia la exportación de productos también con visiones vagas de desarrollo en el largo plazo.

Finalmente, las explicaciones estatistas indican que instituciones débiles generan condiciones para la maldición de los recursos (Krueger, 1991). En este sentido, Shafer (1994) plantea que cuando existe un rubro con una pequeña cantidad de firmas, altas barreras de entradas y salida, como es el caso de los rubros mineros, se transforman en sectores poco flexibles que son más propensos a demandar protección por parte del Estado. Esto se traduce en lo posterior en presiones por parte de las empresas, lo cual se puede manifestar en decisiones poco objetivas frente, por ejemplo, a la aprobación de proyectos de infraestructura que involucren comunidades locales dejándolas en segundo plano, lo cual deriva finalmente en conflicto.

Por otro lado, sectores flexibles compuestos por una gran cantidad de firmas y bajas barreras de entrada y de salida demandan menos protección por parte del Estado y son capaces de actuar de manera colectiva. Lo importante de esta diferenciación es que en el caso de que el Estado lidie con sectores inflexibles, debe destinar autoridades especializadas para monitorear las actividades de estas firmas, lo que acarrea un efecto negativo en la promoción y regulación de otros sectores (Ross, 1999). Los sectores minero y energético en Chile presentan características de sectores inflexibles.

En este sentido, las aprensiones sobre la presencia de sectores “poco flexibles” se manifiestan también al momento de considerar la falta de instituciones que promuevan la competencia del Estado en estas materias y que minimicen los incentivos perversos que se desprenden de la abundancia de recursos (Robinson *et al.*, 2006).

Bajo esta lógica, los países ricos en recursos naturales (en donde se incluye a Chile) presentan una historia marcada por un vaivén de modelos que, ya sea a partir de la regulación estatal o del liberalismo económico, han tenido una influencia sobre las políticas y normas que enmarcan a este sector (Bebbington *et al.*, 2008; Nem Singh, 2010). De esta forma, es posible advertir que este vaivén produce un constante diálogo entre las normas y los actores sociales que configuran la forma en la que se utilizan los recursos y cómo estos son administrados, en un juego constante entre instituciones del Estado y el sector privado, en el cual, argumentamos, la sociedad civil ha ganado espacio en el último tiempo.

Bien lo plantea Lefebvre (1991) cuando, en su entender de la producción del espacio, propone una interconexión entre ‘espacios de representación’, que se relacionan con el imaginario de los actores endógenos, y ‘representaciones del espacio’, que se origina desde aparatos institucionales y formales que cuentan con el suficiente poder para transformarlo. Estas últimas instituciones plantean un papel importante tanto en las configuraciones territoriales como en las posibilidades de desarrollo de los distintos actores involucrados, evidenciando el papel de estas como esencial en la construcción de las representaciones sociales. En la idea de la maldición de los recursos, la abundancia de recursos naturales puede complejizar el panorama de relaciones de las instituciones, modificando su actuar y funcionamiento, ya sea por medio del control del desarrollo de las industrias basadas en materias primas, o bien en la aprobación de nuevos proyectos de inversión. Así entonces, la maldición de recursos, tesis que originalmente trataba de evidenciar los efectos en

el crecimiento de la abundancia, puede asumirse como una maldición de las instituciones, entendiendo que para su construcción es necesario además considerar el papel que ha tenido la sociedad civil.

## 1.2. Metodología

El análisis de los efectos de la maldición institucional se fundamenta en el estudio de 4 casos escogidos en base a su importancia histórica, como punto de inflexión en el desarrollo económico y en la propuesta de proyectos de inversión privados (ver tabla 1). Existen razones en común sobre cada uno de los casos que llevaron a su elección.

Tabla 1  
Estudios de caso e hitos que marcan su importancia

Caso	Actividad	Justificación
Barrancones	Energía - Termoeléctrica	El proyecto fue cancelado pese a su aprobación por la autoridad ambiental, debido a la manifestación masiva en la ciudad de Santiago a kilómetros del lugar en donde el proyecto sería llevado a cabo.
Castilla	Energía - Termoeléctrica	Con problemas en su aprobación, fue rechazado en el año 2012 en la comuna en la cual se localizaría (Totoral), principalmente por el descontento de la comunidad local.
Hidroaysén	Energía - Hidroeléctrica	El rechazo al proyecto fue impulsado por una potente campaña mediática con críticas desde su inicio en el año 2004. El proyecto logró su aprobación el 2011, pese a la presencia de múltiples movilizaciones.
Pascualama	Minería - Oro	La discusión a escala nacional retrasó su aprobación. El conflicto emerge durante la última década como el caso más emblemático en la discusión sobre nuevas explotaciones y los derechos de las comunidades aledañas.

Fuente: Elaboración propia en base al mapa de conflictos del Instituto de Derechos Humanos (IDH).

Los casos escogidos se justifican por dos razones. Primero, todos ellos están caracterizados por el fenómeno de la multiescalaridad producto del alcance de los movimientos sociales que da origen a redes no solo a escala local, sino también a escala nacional e internacional.

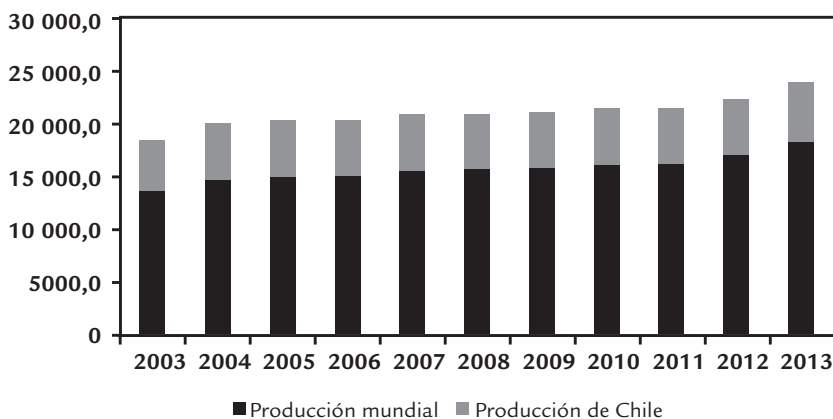
Segundo, pese a que se trata de actividades productivas distintas a la minería, existe un vínculo que nos conduce a relacionarlas íntimamente como, por ejemplo, mediante la demanda de energía de la actividad minera para el desarrollo de sus operaciones. Las relaciones entre el sector minero y la demanda energética son una nueva veta de la crisis energética que surge durante el siglo XXI en Chile. Por ello, no es casualidad que el año 2005 haya sido significativo no solo en términos del conflicto de Pascua Lama, sino también por las discusiones sobre las demandas energéticas y las posibilidades de generar una mayor oferta con nuevas instalaciones hidroeléctricas en la Región de Aysén en la Patagonia chilena.

El análisis se lleva a cabo a partir de la recopilación bibliográfica y periodística de cada uno de los casos, como también de una revisión de informes de las organizaciones que participaron o que publican respecto del estado de las movilizaciones, como el Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales (OLCA) y el mapa de conflictos del IDH.

### 1.3 Características del modelo minero en Chile

Chile es el mayor productor de cobre del mundo, siendo este el mineral más importante para la economía del país, sobre todo en el contexto del alto precio del metal previo a la crisis del año 2015. Como se puede apreciar en el gráfico 1, actualmente Chile concentra el 31,5 % de la producción mundial de cobre.

Gráfico 1  
Producción mundial y chilena de cobre 2003-2013  
(miles de toneladas métricas)



Fuente: Elaboración propia en base a estadísticas de la Comisión Chilena del Cobre.

La alta especialización en la producción de este mineral y el posicionamiento de Chile en el escenario global han generado numerosas discusiones sobre el modelo de desarrollo chileno. Por décadas, el concepto de la maldición de los recursos tipificaba este modelo por su dependencia en sus recursos cupríferos. Esta discusión, basada en los efectos del *Dutch disease* (por ejemplo influencia del tipo de cambio) y la dependencia primaria, fue enmarcada siempre como una problemática negativa de la economía política del Estado-nación. Sin embargo, De Gregorio (2009), expresidente del Banco Central de Chile, explica que los elementos de la maldición de los recursos que son recurrentes en otros países, en términos de efectos para la economía, para el caso de Chile no son tan visibles y efectivamente no se materializan de manera concreta (Rehner, Baeza y Barton, 2014).

En contraste con esta mirada económica, se evidencia la problemática institucional antes retratada: debilitamiento y funcionamiento de instituciones acorde con las necesidades de los sectores dominantes. El contexto de esta problemática está caracterizado por un enfoque productivista, asociado al neoliberalismo, a partir del cual se encaminaron esfuerzos hacia la privatización y globalización económica desde finales del siglo xx. Algunos ejemplos de la problemática institucional, que se desarrollan más adelante, se identifican tanto en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) en Chile (Figueroa y Hervé, 2006), como en el desarrollo de la política de aguas y en su respectivo Código (Bauer, 2009).

Fue sobre todo durante la década de los noventa que gran parte de los países de la región complementaron este régimen liberal con las directrices enunciadas por el Consenso de Washington que se refieren, entre otros temas, a políticas económicas orientadas a la desregulación de los mercados y la liberalización financiera. En el proceso de ajuste a estas reformas los códigos mineros no quedaron ajenos a una intervención, donde sus disposiciones fueron un primer foco para el fomento de la economía; ideales que se implantaron en Chile y que luego sirvieron como modelo para países vecinos como Perú, Argentina y Bolivia (Bastida, 2001). Pese a la influencia de estos principios, en Chile se mantuvo el control del cobre en manos estatales y como un símbolo de patriotismo y fuente directa de ingresos se creó la Corporación Nacional del Cobre (Codelco) (Nem Singh, 2010). Otros ejemplos en la promoción de inversión extranjera son los tratados de libre comercio, donde la experiencia chilena se diferencia por tener suscritos la mayor cantidad en el mundo (Urkidi, 2010).



En comparación con otros países de América Latina, todas estas características se han visto exacerbadas en el caso chileno que, desde el Gobierno dictatorial de Pinochet (1973-1990), ha creado las condiciones más propicias para la inversión minera extranjera y con ello una indirecta y continua reducción en la importancia de Codelco, que ahora representa aproximadamente el 20 % del total de la extracción de cobre (Fuentes, 2010). Pese a las diferencias ideológicas entre los partidos políticos, se han mantenido ciertos temas —emanados bajo el gobierno militar— en la agenda de la Concertación de Partidos por la Democracia, que tanto a nivel normativo como institucional, encaminados a incentivar las inversiones, a utilizar la lógica del productivismo como pilar de la política minera y a legitimar el rol del sector privado para participar en la política estatal (Fuentes, 2010; Leturia y Merino, 2004; Nem Singh, 2010). Ejemplo de ello es la inmutabilidad de las normas que inciden en el rubro minero y la posterior creación de instituciones que refuerzan el rol privado a partir de su injerencia en distintos ámbitos productivos del país y su amplio acceso a la formulación de políticas estatales, como Sociedad Nacional de Minería y el Consejo Minero (compuesta por grandes empresas mineras privadas y Codelco).

En esta lógica de continuidad se incorpora el mecanismo del bloqueo a las instituciones, mediante el cual se produce la incapacidad de estas para operar de acuerdo con sus intereses iniciales (Acemoglu y Robinson, 2006; Van der Ploeg, 2011). Ello se ejemplifica, según se advirtió, en el SEIA y el modelo de aguas.

#### *SEIA y el modelo de aguas como manifestación de la maldición institucional*

Figuroa y Hervé (2006) sostienen que el actual Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) en Chile presenta incentivos perversos en su funcionamiento, ya que las instituciones con competencia ambiental, involucradas en la evaluación y calificación de los proyectos de inversión, tienden a fomentar en primer lugar la producción y el desarrollo de sus sectores a cargo, dejando de lado el objetivo principal, que es el de la protección ambiental. En este sentido, los riesgos políticos intentan ser evitados (Jensen y Johnston, 2011), bloqueando y delegando la voz ciudadana a espacios confinados (Collier, 2007).

La institucionalidad ambiental chilena ha pasado por dos procesos importantes a partir de la década de los noventa. A comienzo de esa década se formula la primera Ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente (Ley 19.300 de 1994) que intenta generar una institucionalidad que permita la evaluación de impactos ambientales de los distintos

proyectos de inversión. Luego de la modificación que se realizó a la norma en el año 2006, mediante la ley 20.417 se implementaron una serie de cambios que intentan subsanar aspectos tan importantes tales como la participación ciudadana y la frágil institucionalidad, con la incorporación del Ministerio de Medio Ambiente, Superintendencia de Medio Ambiente y Tribunales Ambientales, entre otros (Mirosevic Verdugo, 2011). Sin embargo, se mantienen elementos que no permiten una inclusión completa de parte de la comunidad u otros actores que tengan injerencia dentro de la toma de decisiones al momento de evaluar los proyectos, como ocurre con el proceso de apertura a la comunidad bajo la lógica de una “consulta”, dejando de lado una real participación. Sin duda que los aspectos de participación ciudadana no son los únicos al momento de evaluar la eficiencia de las normas. Recordemos también que finalmente la decisión de otorgar o no la Resolución de Calificación Ambiental pasa principalmente por un tema político y no técnico. El proyecto hidroeléctrico Hidroaysén, por ejemplo, presentaba cerca de 2000 observaciones técnicas al proyecto y otras 11 000 observaciones ciudadanas, pero pese a ello fue aprobado.

Es evidente que el SEIA actual debe reformarse para adaptarse a esta nueva realidad. A pesar de la movilización social frente a megaproyectos desde los años noventa, hasta antes de la implementación del SEIA no existieron instrumentos eficaces para canalizar estos reclamos (Lagos *et al.*, 2002). Como consecuencia, la forma de movilizar terminó en la presión directa, como por ejemplo, en la toma de carreteras. Los procesos de participación en el SEIA han sido reconocidos por su debilidad. El mismo reglamento condiciona la participación de la sociedad civil como un proceso de consulta, donde las observaciones deben ser incorporadas en las consideraciones del actual Servicio de Evaluación Ambiental (SEA) Regional en su proceso de evaluación como institución a cargo de su implementación. Sin embargo, no hay claridad en cómo integrar estas observaciones o reclamos. Esta ‘caja negra’, donde no hay definición del procedimiento posproceso de participación, indica la debilidad del proceso. Muchos procesos se han convertido en formas de ‘capturar’ a la comunidad mediante consultas, distinto a procesos de participación vinculantes o procesos donde la comunidad está involucrada desde el diseño del proyecto (como en el caso de la institucionalidad ambiental canadiense).

El contexto de una débil participación de consulta ha contaminado el SEIA, que se ha transformado en un proceso de ‘condicionar’ proyectos

por medio de requisitos adicionales a las normas ambientales anotados en la Resolución de Calificación Ambiental.

Otro ejemplo notable de la maldición de las instituciones se materializa en el Código de Aguas creado en 1981. Esta normativa, que marcha al unísono de la legislación minera, es conocida por permitir que un recurso natural, básico para el ser humano, sea tranzado en el libre mercado (Bauer, 2009; Honey-Rosés, 2009; Oyarzún y Oyarzún, 2011). El Código permitió que los derechos de agua fueran otorgados de manera gratuita (uso y goce del recurso) y a perpetuidad, lo cual generó una gran especulación para el mercado futuro por parte de los concededores del tema. En este sentido, no era necesario demostrar ningún tipo de relación de propiedad con la fuente en particular, o una real necesidad de aprovechamiento del recurso, sino que bastaba con cumplir los requisitos exigidos por ley, reduciéndose con ello el rol de la Dirección General de Agua a una intervención mínima y sin alcances a una planificación de los usos (Prieto, 2014). La ley también permitía la venta de estos derechos, por lo cual, el recurso hídrico se convirtió en un bien inmueble como cualquier otro. Esta situación trajo consigo una serie de problemas relacionados con la competencia entre usos del recurso hídrico, aunque siempre estuvo privilegiado el uso extractivo. Prieto (2014) advierte que esta situación se ilustra con los ejemplos de las mineras, las generadoras de hidroelectricidad y las sanitarias, donde existió una preferencia en la asignación de la propiedad del agua en base a un uso netamente productivo y enmarcado en un fin utilitarista.

En la actualidad, muchas comunidades compiten por el acceso a este recurso básico con actividades industriales como la minería y agrícolas que se encuentran e idean estrategias para la utilización de este. Esta dinámica se desata muchas veces en zonas de escasez hídrica, como en el caso del valle del río La Ligua, lugar en el cual confluyen distintas actividades productivas que intentan mantener un flujo constante para sus actividades (Budds, 2012). Estas estrategias están muchas veces respaldadas en el ideal utilitarista y gozan de respaldo institucional. Un ejemplo de ello es el caso del río Loa, que mediante una regularización de derechos de agua permitió, en una cara de la moneda, generar excedentes a favor de las mineras y, en la otra, implicó un proceso que descolectivizó y desposeyó a las comunidades de regantes de dicha cuenca (Prieto, 2014).

Con la misma orientación de esta normativa hídrica, aparecen otras reformas para un nuevo plan económico durante la época de la dictadura, como el Decreto Ley 600/1974 (Estatuto de la Inversión Extranjera), el

Decreto Ley 3.063/1979 (sobre rentas municipales), la Ley Orgánica Constitucional sobre Concesiones Mineras (1982) y el Código de Minería (1983). Este camino fomentó la reducción sistemática de los espacios para la discusión política en la toma de decisiones (Fuentes, 2010). Por ejemplo, desde la regulación laboral, se insertaron prácticas coercitivas de control del Estado sobre los sindicatos y movimientos sociales.

Sin embargo, como veremos en la siguiente sección, ya a partir de los primeros años de la década pasada comienza un nuevo proceso de movilizaciones sociales y nuevas respuestas a la falta de espacios que permitan la participación y cuestionamiento de aspectos ambientales antes relegados. Se produce así un destape y despertar de la sociedad civil, la cual pese a no poseer espacios de representación específicos en el modelo institucional, ha logrado materializar cambios legislativos e institucionales concretos a partir de conflictos específicos, elemento que se explica en parte, ya que dichas acciones han alcanzado múltiples dimensiones escalares que sobrepasan las barreras locales, de la mano de movimientos nacionales y globales que comparten aspiraciones y pensamiento.

## **2. El destape de la sociedad de justicia y respuestas truncadas a la encrucijada**

En Chile existe un despertar con respecto a las inversiones relacionadas con la minería, en que las comunidades han sacado sus voces para reclamar sus derechos como habitantes de los territorios. El geógrafo Tuan (1977) escribió sobre la importancia del ‘sentido del lugar’, donde un espacio no-diferenciado capta sentido por medio de los valores que los habitantes asocian con este entorno, generando centros de valores sentidos o experimentados. Es por eso que se ha destapado una revolución en la movilización de las comunidades contra proyectos emblemáticos, en particular, que si bien tuvo sus raíces en el año 2005, no ha sido generalizada hasta ahora, después de una década.

Las raíces de los movimientos ambientales en Chile datan de las preocupaciones sobre conservación y preservación de bosques y biodiversidad en organizaciones como el Comité Nacional pro Defensa de la Flora y Fauna y el Instituto de Ecología Política, que imitaron las preocupaciones mostradas en Estados Unidos (Audobon Society y Sierra Club) y Alemania (Partido Verde) sobre degradación ambiental (Silva 1996; Folchi, 2010). La Cumbre de Río de Janeiro, en 1992, marcó un hito en este sentido. Durante el Gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1994-2000), estos movimientos tuvieron su auge, en particular en relación con el caso

de la represa Ralco.<sup>1</sup> A pesar de que Chile tiene una larga historia de represas y embalses, este caso, debido a la relocalización de una comunidad Pehuenche, fue también emblemático en elevar las preocupaciones socio-ecológicas y culturales relacionadas a megaproyectos. Se abrió la discusión no solo sobre discursos desarrollistas, enfocados en demandas energéticas y el aumento del PIB, sino a otras consideraciones sobre derechos de comunidades afectadas o modos de vida trasplantados o borrados. Este ejemplo, que enfrentó directamente al desarrollismo del Estado chileno y los beneficios entregados al capital privado, fue caracterizado por la declaración del expresidente Frei sobre la normativa ambiental, quien la calificó como un traspie para las empresas, restando así toda posible importancia.

Ralco fue el último megaproyecto que escapó de la nueva estructura de regulación ambiental aprobada en 1997 e implementada plenamente desde 1998. Aunque la Ley de Bases Generales de Medio Ambiente (19.300) data de 1994 (siendo la última ley aprobada en la administración de Patricio Aylwin, 1990-94); el sistema de evaluación ambiental fue diseñado posteriormente, durante el período 1994-97. Fue justamente la incapacidad de este instrumento para resolver las preocupaciones de los habitantes frente a proyectos mineros, industriales y energéticos que generó una nueva etapa de movilización socio-ambiental en 2005. El caso del Río Cruces, con la muerte de cisnes de cuello negro debido a descargas ilegales de una nueva planta de la empresa CELCO en Valdivia, el informe de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) sobre el desempeño ambiental en Chile (previo a su incorporación) y las elecciones de 2005, donde todos los candidatos (desde Bachelet a Piñera) hablaron de la necesidad de reformar la institucionalidad ambiental, marcaron esta etapa. Casi de inmediato, en 2006, se conformó la primera red entre organizaciones sociales, conocida como ‘Red de Acción por la Justicia Ambiental’, cuyo emblema fue resistir contra el saqueo de las industrias extractivas (Urkidi y Walter, 2011).

Esta nueva movilización socioecológica fue de la mano con otras movilizaciones asociadas con el despertar de la sociedad civil chilena, como el movimiento estudiantil, empezando con su ‘revolución pingüina’ en 2006. Movilizaciones contra el precio de la energía en la Región de Magallanes, sobre el costo de la vida y acceso en la Región de Aysén, contra una planta

---

1 Ralco fue un proyecto hidroeléctrico que se instaló en territorio Mapuche y que movilizó a comunidades hacia zonas menos productivas (zonas de montaña en el Alto Bío Bío). El caso cobró significancia, ya que la aprobación del proyecto contó con un fuerte apoyo del Estado hacia la empresa Endesa, lo cual terminó por quebrar las relaciones con las comunidades mapuches de esa zona (Rubinstein, 2014).

de cerdos en Freirina (también en el Valle de Huasco) y los beneficios locales derivados desde la minería en las ciudades de Calama y Tocopilla, en la Región de Antofagasta, son solamente algunas de las movilizaciones que emergieron durante el Gobierno de Sebastián Piñera (2010-2014). Estas movilizaciones de resistencia local se representan como organizaciones de justicia social, cuando no ambiental (Martínez-Alier, 2011).

Mientras que la responsabilidad social empresarial pudo controlar o mitigar ciertas críticas sociales y de las organizaciones ambientales durante los 1990 y 2000, el panorama de la década actual es otro. Las demandas de las comunidades han cambiado con las acciones de intermediarios, como las mismas ONG ‘activistas’ y también oficinas de abogados que apoyan a las comunidades en sus negociaciones con las empresas. Estas dos facetas: mayor cobertura en los medios que enfatizan las externalidades negativas de un proyecto, las consecuencias para una comunidad y una facilitación legal de abogados que apoyan las comunidades, en particular a las comunidades indígenas, son claves en la resolución de estos conflictos (Haarstad y Fløysand, 2007). De cierto modo se puede hablar de una profesionalización de las respuestas frente a los proyectos mineros y otros en Chile, que según Folchi (2010) se logró con el desarrollo científico, una visión global y una mayor claridad conceptual frente a los temas ambientales. Este cambio en las asimetrías del poder, que fueron determinantes en décadas anteriores para la aprobación de proyectos a favor del titular minero, han generado consideraciones importantes para el proceso de instalación de inversión en aprovechamiento de recursos naturales en Chile.

En efecto, las negociaciones son otras hoy en día y las empresas han tenido mayores dificultades en aprobar sus proyectos, justo al momento cuando el precio internacional de cobre, debido a la demanda en China, está en su apogeo (Barton, 2009; Rehner *et al.*, 2014). Mientras que una empresa puede aprobar su proyecto mediante el SEIA, otras consideraciones, como servidumbres, derechos de agua, acción directa de parte de comunidades afectadas y contaminación pueden complicar la operación de la faena y generar costos adicionales sustanciales. Como consecuencia, se puede esperar la congelación de más proyectos frente a los desafíos adicionales de los procesos de aprobación ambiental y ahora social, la llamada ‘licencia social’ (Campero y Barton, 2014), un acuerdo informal establecido entre la comunidad y la empresa sobre comportamiento y beneficios.

Este nivel de conciencia, frente a las grandes inversiones en el territorio, se ha conformado mediante una doble estrategia que busca influenciar un cambio en la gestión de los recursos: redes de participación en diferentes

escalas y refuerzo de su propia regulación (Haarstad, 2013; Swyngedouw, 2004). Uno de los principales logros se evidenció con respecto al recurso hídrico, que desde la Ley 20017 (2005), que modificó el Código de Aguas, buscó incorporar patentes por el no uso del recurso, justificar las nuevas solicitudes de derechos de agua y ampliar la potestad de la Dirección General de Agua para poder intervenir en períodos de sequía y limitar las asignaciones de aguas subterráneas (Bauer, 2009; Oyarzún y Oyarzún, 2011). En este camino también se encuentra la formulación de la Estrategia Integrada de Cuencas (del 2007) que tuvo como objetivo enfrentar los conflictos por el recurso hídrico y, más reciente, está el proyecto de ley (del 2009) que, en respuesta al accionar de parlamentarios, con apoyo ciudadano y la Iglesia, intenta elevar la categoría del recurso hídrico a un bien nacional de uso público (Larraín, 2010). Pese a la transversalidad de actores que convoca el tema, la tramitación de esta iniciativa no ha sido resuelta hasta la fecha.

La multiescalaridad se refleja en la elaboración de nuevos discursos en torno a los conflictos sociales. Debido a la historia de los 33 mineros atrapados en la mina San José, dirigentes sindicales y empleadores impulsaron cambios en la política que fueron acogidos bajo la creación de una nueva institución: la Comisión Asesora Presidencial para la Seguridad en el Trabajo (Carrasco y Vega, 2011). Aunque el Gobierno acogió propuestas de cambios a escala institucional (como la creación de la Intendencia de Seguridad Social, el Consejo Consultivo para la Seguridad y Salud en el Trabajo y el Comité de Ministros para la Seguridad y Salud en el Trabajo) y, por otra parte, ratificó el Convenio 187 de la Organización Internacional del Trabajador (OIT), sobre Seguridad y Salud en el Trabajo, aún queda pendiente que Chile ratifique el Convenio 176 de la OIT, sobre seguridad y salud en las minas. Empero, al igual que en el tema hídrico, esta iniciativa aún resuena en las inquietudes sociales. Es por estas respuestas, que se han visto truncadas, que Nem Singh (2010) figura la continuidad del modelo económico —imperante al margen del tinte político— y sus límites ante la construcción de una gobernanza minera privatizada, que en nombre del crecimiento económico ha pasado por alto derechos fundamentales.

En este mismo camino se encuentra la tardía ratificación del Convenio 169 de la OIT, que tras casi dos décadas de debate entró en vigor el año 2009 durante el Gobierno de Bachelet. Este Convenio tiene grandes implicaciones para Chile, como para otros países de América Latina, debido al tamaño de sus poblaciones indígenas. En el caso chileno, la instalación de faenas mineras sucede a menudo en terrenos indígenas, constituidos

formalmente mediante un reconocimiento de la Comisión Nacional de Desarrollo Indígena y la ley indígena 19.253 de 1993. El convenio 169 enfatiza los derechos indígenas frente a nuevos proyectos en sus territorios, lo que trasciende la consulta convencional del SEIA, por lo que abre un nuevo espacio de diálogo y potencial bloqueo de nuevos proyectos. No obstante, el desafío de la implementación del Convenio 169 fue truncado por medio del Decreto 124 del 2009. Esta norma, lejos de promover una real participación y consulta de los pueblos indígenas, intenta limitar este derecho mediante la regularización de su procedimiento, con plazos reducidos para su aplicación, y liberar de este control a medidas legislativas o administrativas provenientes de órganos como la Contraloría General de la República, Municipios, Banco Central y empresas públicas (Contesse, 2010). Más aún, tratándose de proyectos de inversión, prevé un sometimiento prioritario a normas sectoriales en cuanto a los procesos de consulta y participación (Seelau y Seelau, 2012). Ello, tratándose de la minería, conduce directamente a lo previsto en el Código de la materia, instrumento que es aún más limitante en cuanto a participación se refiere.

Sin lugar a dudas, la relación entre el Convenio 169 y el SEIA no ha sido resuelta todavía en Chile. A pesar de una nueva institucionalidad ambiental, implementada en el año 2008 con la creación del cargo de Ministro de Medio Ambiente, y desde 2010 con un nuevo Ministerio de Medio Ambiente, una Superintendencia de Medio Ambiente y Tribunales Ambientales (Ley 20.417), la relación con temas indígenas no ha sido central en esta reformulación. Es por eso que los reclamos basados en el Convenio 169 se hacen cada vez más evidentes en los procesos de evaluación y pueden persistir como problemas hasta después de la aprobación de un proyecto. El único avance en esta materia es un nuevo reglamento de 2013 de la SEIA (D.S. n.º 40/12) que añade tres cambios relevantes: la incorporación de consulta indígena (según las bases del Convenio 169, pero no necesariamente bajo el mismo sentido, y con el propósito de controlar esta participación); participación de la comunidad en Declaraciones de Impactos Ambientales (de menor envergadura que una evaluación en sí); nuevas condiciones sobre la información generada por el titular del proyecto con un control sobre el número de agenda adicional (Aninat, 2014).

El cuestionar los instrumentos estatales, en paralelo con movilizaciones directas, difusión mediante los medios y las redes internacionales, evidencia que los conflictos socioecológicos en torno a nuevos proyectos mineros, como El Morro en el norte del país, o Isla Riesco en el sur, van a tomar direcciones distintas a otros proyectos desarrollados durante el



siglo xx. Chile, como país minero, donde la extracción y venta de cobre lleva el sobrenombre de ‘el sueldo de Chile’, está frente a nueva realidad.

Estos desafíos, en términos de la relación comunidad-minería, se pueden resumir en 4 ámbitos: el primero, uso de suelo, incluyendo los pasivos generados y su traslape con otras actividades productivas, abarcando inclusive otros derechos (derechos indígenas) (Urkidi y Walter, 2011). El segundo está asociado a los temas laborales. Durante la última década ha habido un fuerte aumento en la subcontratación en la minería que ha generado una división entre los contratados directos e indirectos (Bebbington *et al.*, 2013); aspecto que en Chile ha culminado en huelgas de subcontratistas el 2006 y una consecuente ley de subcontrataciones (20.123) promulgada el mismo año. En tercer lugar, se asocia con la demanda hídrica del sector, los problemas de la localización del recurso y el estrés hídrico en las cuencas de las mismas zonas (Bauer, 2009; Prieto, 2014). A pesar de iniciativas de desalinización y recirculación de agua, los requerimientos hídricos de la minería siguen siendo muy altos y la disponibilidad del recurso cada vez más limitada debido a los impactos del cambio climático y el derretimiento de los glaciares cordilleranos. Como cuarto punto, consideramos a la demanda energética y las fuertes presiones sobre la instalación de nueva capacidad de generación tanto hidroeléctrica como termoeléctrica (Prieto, 2014).

Con el fin de proporcionar una mejor impresión sobre cómo estas transformaciones funcionan en la práctica y sus implicancias en la política minera, a continuación se examinan conflictos en las temáticas relacionadas con el agua y frente a la aprobación de nueva capacidad energética para la minería.

### **3. El desenfreno de la sociedad civil empoderada y el fenómeno multiescalar**

La consecuencia del despertar se experimenta en la aprobación de proyectos, y, en particular, en los proyectos mineros. Los distintos mecanismos, a los que recurren los movimientos sociales para intentar afirmar cada vez más sus derechos frente a las empresas y entidades gubernamentales e incidir en la política minera, según Bebbington *et al.* (2008), están finalmente condicionados por la dependencia del desarrollo con respecto a las actividades extractivas, la magnitud de la empresa minera y el contorno económico.

Existen dos fenómenos que se evidencian de este despertar: que la regulación ambiental no es suficiente para enfrentar reclamos sociales

respecto a sus territorios (maldición institucional) y que existe un escalamiento de los temas respecto a la inserción minera en un territorio, debido a los múltiples impactos en otras actividades, cambios socio-culturales, de estrés hídrico, demandas energéticas, nueva infraestructura, etc., que trascienden las consideraciones tradicionales de beneficios laborales en construcción y operación, involucrando actores locales y nacionales; la denominada multiescalaridad.

Estos temas son los que precisamente se diferencian del despertar social ocurrido previo a la década de los noventa. Según advierte Folchi (2010), no hubo un silencio social en las décadas previas (como los muestran los casos de las fundiciones de cobre en Chagres, Ventanas y Paipote), sino que para su despertar confluyeron tres fuerzas: democratización, modernización ambiental y política exterior. Durante los años noventa, bajo el tutelaje de la nueva negociación civil-militar (Pinochet fue senador vitalicio hasta el año 1998) y una fuerte modernización del Estado, en el Gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1994-2000) no hubo fuertes movilizaciones socioecológicas aparte del conocido caso Ralco. No obstante, esta pasividad e identidad, basada en el consumo, empezó a abrirse a otras consideraciones colectivas con la llegada de la administración de Ricardo Lagos, por ejemplo, con la mesa redonda cívico-militar del año 2000, la implementación del SEIA (1998) y la reivindicación de la causa indígena (1997). En ese período hay una notable transición, donde el énfasis en la reducción de la pobreza, un discurso hasta entonces potente de la Concertación, comienza a reemplazarse por un debate sobre la equidad que culminó en el año 2007 con la comisión Meller sobre equidad y derechos laborales (Comité Asesor Presidencial Trabajo y Equidad, 2008). Durante el período 2000-2005 se generaron las bases para las movilizaciones, que empezaron con fuerza desde el último año, con reclamos construidos en torno a derechos identitarios, territoriales y por distribución de la riqueza nacional.

Este quiebre se examina a profundidad a partir de las temáticas relacionadas al agua, en el caso de Pascua Lama, seguido por la discusión frente a la aprobación de nueva capacidad energética para la minería, como en los casos de Hidroaysén, Barrancones y Castilla.

### **3.1. Pascua Lama**

El proyecto Pascua Lama en la Región de Atacama se beneficia de un acuerdo hecho casi a la medida de los intereses de la empresa Barrick Gold, por los gobiernos de Chile y Argentina para colaborar en proyectos

mineros en la cordillera transfronteriza. El Tratado de Integración y Complementación Minera, firmado en 1997, define normas distintas a las que rigen en cada país y fomenta la explotación de yacimientos en altura. Lo que se evidencia en este tipo de acuerdo es que estos espacios y sus áreas de acceso son tratados como zonas no habitadas. Es por eso que rápidamente generó un movimiento en contra que llevó a un escalamiento del conflicto y a una mayor inversión de la empresa para amortiguarlo, con el propósito de lograr la aprobación del proyecto.

Pese a que en este caso la problemática recaía en la utilización de los recursos hídricos, la aprobación del proyecto se da desconociendo las necesidades de las comunidades locales (indígenas y pequeños grupos de granjeros) que necesitan recursos básicos para subsistir y que como señala (Urkidi, 2010) enfrentarán grandes cambios sociales. El hecho más importante dentro de este caso fue la propuesta que realizó la empresa con respecto a la remoción y relocalización de los glaciares en otra zona, argumentando que esto había sido realizado en un proyecto similar en Europa Oriental. Esa misma declaración generó sospechas de parte de ONG ambientales y distintos grupos en las comunidades del Valle, comunidades indígenas (Diaguitas) en el norte del valle y otros poblados, incluyendo la ciudad principal, Vallenar. Gran parte del proceso de aprobación del proyecto, posteriormente, puso en vitrina la discusión sobre los glaciares: Toro I, Toro II y Esperanza. Este tema se convirtió en la esencia de la evaluación del proyecto y generó atrasos importantes en su aprobación, hasta la resolución de calificación ambiental final que negó el derecho de interferir en estos cuerpos de agua. Sin embargo, el organismo encargado de la calificación del proyecto (SEIA) no acogió las condiciones de su Resolución de Calificación Ambiental, debido a que el proyecto cometió varias infracciones, por lo que la empresa decidió finalmente abortar la realización del proyecto por parte de la empresa en el 2013 (Li, 2016).

La controversia sobre Pascua Lama superó el ámbito regional y llegó a ser parte de una polémica nacional e internacional, que se invocó a través del fenómeno multiescalar (Oyarzún y Oyarzún, 2011), internacionalizándose como defensa de los glaciares (Urkidi, 2010). Este conflicto emerge durante la última década como el caso más emblemático en la discusión sobre nuevas explotaciones y los derechos de las comunidades aledañas.

Esta discusión escaló niveles y en el año 2006 se plasmó en un proyecto de Ley sobre Protección de Glaciares. No obstante, esta iniciativa

se vio rápidamente limitada con una posterior Política Nacional de Glaciares en 2008 y Estrategia Nacional de Glaciares en 2009, lo que coartó el avance de una ley completa al respecto. De tal manera, esta tan anhelada regulación, finalmente, no logró tener una incidencia mayor en la política (Chile Sustentable, 2011). Sin embargo, en el primer mensaje presidencial de Michelle Bachelet (21 de mayo de 2014), el Gobierno se volvió a comprometer con un proyecto de ley para la protección de glaciares, además de otro proyecto de Ley que crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas.

La importancia del caso de Pascua Lama recae en la trascendencia “glocal” (Urkidi, 2010) que tuvo el conflicto y que terminó por derrumbar un megaproyecto minero, y que además sentó las bases para generar un diálogo respecto de la importancia de los glaciares que motivó un proyecto de ley y una política, que pese a sus entrampamientos políticos, por lo menos, quedaron plasmados dentro de los temas relevantes para el país. Sin embargo, la problemática es aún mayor e incorpora por un lado la demanda hídrica y energética y, por otro, la realización de proyectos mineros que involucran al resto del territorio.

#### *Hidroaysén y otros proyectos energéticos ligados a la actividad minera*

El panorama de movilización socio-ecológica en Chile se ha visto transformado (Barton, Campero y Maher, 2013; Barton y Román, 2012; Fløysand y Barton, 2013). El caso del proyecto hidroeléctrico HidroAysén en el sur de Chile, ha reemplazado a Pascua Lama como el blanco de críticas desde las organizaciones ambientales, hacia las autoridades nacionales y regionales.

Cabe señalar que Pascua Lama, aunque con sus particularidades como proyecto minero, experimentó el mismo tipo de cuestionamientos que nuevos proyectos energéticos y otras actividades, incluso la localización de plantas de engorda y procesamiento de cerdos (Barton *et al.*, 2013), y que se relaciona con su característica de sector inflexible discutido anteriormente. Detrás de muchas de estas actividades está el desafío energético llamado “la crisis energética”. Este discurso ha sido fuertemente comunicado por los medios y en instancias privadas y públicas para promover la necesidad de construir nueva infraestructura energética. Sin lugar a dudas, la demanda existente y pronosticada por el sector minero es la fuente principal de la crisis. Es bajo esta presión que han surgido iniciativas de nueva oferta energética, basado en distintas fuentes, ambas renovables como no renovables. El vínculo entre el sector

minero y la demanda energética es una nueva veta que surge durante el siglo *xxi*.

No es casualidad que el año 2005 fuera significativo, debido no solamente a Pascua Lama, sino también a las discusiones sobre las demandas energéticas y las posibilidades de generar una mayor oferta con nuevas instalaciones hidroeléctricas en la Región de Aysén en la Patagonia chilena. Este proyecto va asociado directamente con el *boom* en el precio de cobre asociado con la demanda China, en particular, y las inversiones mineras proyectadas. Dado que la concentración de esta nueva producción eléctrica está al sur del país y la demanda minera principal en el norte, la discusión en relación con el sistema de distribución y su interconectividad también han entrado en el debate. Actualmente hay dos sistemas principales de energía en Chile: el Sistema Interconectado Central (SIC) y el Sistema Interconectado del Norte Grande (SING). Mientras que existe una considerable inyección de hidroelectricidad en el SIC, el SING deriva principalmente de fuentes de hidrocarburos. Actualmente el SIC aporta con un 75 % SIC de la oferta, mientras que el SING aporta el y 25 % restante.

HidroAysén en el sur del país está relacionado con un proyecto de cinco centrales hidroeléctricas de 2,750 MW de las empresas Endesa Chile y Colbún S. A., que ha sido sujeto a muchas críticas desde sus inicios en 2004, a pesar de lo cual logró la aprobación de su evaluación de impacto ambiental en mayo de 2011. Lo que se discute poco es la demanda final que genera la necesidad para estas obras de infraestructura y la transmisión asociada (Ministerio de Energía, 2012) que responde al aumento de producción de la minería. Actualmente el consumo minero bordea el 40 %, mientras que cerca del 15 % es para el sector residencial (Rodríguez *et al.*, 2014).

La movilización social en la campaña ‘Patagonia sin Represas’, con fuerte participación nacional e internacional, ha generado un contrapeso al apoyo que recibe el proyecto, definiendo el conflicto como multiescalar en su esencia, dado que la discusión y protestas surgieron principalmente desde la capital del país.

Después de varios años de acción directa y apelaciones al interior de las cortes, el proyecto fue finalmente aprobado durante la presidencia de Piñera. Pese a presentar más de 2000 observaciones al EIA por parte de los servicios públicos, primaron las presiones políticas desde el Estado central, reflejando una vez más los embates de la maldición institucional. El proyecto todavía no entra en la fase de construcción, debido a

que el próximo paso, la construcción de uno de los sistemas de distribución más largos del mundo, debe ser todavía aprobado.

A pesar del hecho de que el proyecto HidroAysén todavía está esperando una definición final de parte del Consejo de Ministros para la Sustentabilidad (del nuevo Gobierno de Michelle Bachelet), las empresas en el sur del país presentan argumentos sobre la ‘crisis energética’ y los beneficios de la ‘energía limpia’ de mega centrales hidroeléctricas comparado con la generación termoeléctrica. Precisamente el área de termoelectricidad en las zonas donde se encuentra la mayor concentración de mineras han experimentado oposición e importantes demoras en su calificación dentro de los sistemas de evaluación y aprobación ambiental.

Otro caso emblemático, que muestra la debilidad del sistema de evaluación ambiental y su institución, es la no aprobación por el presidente Piñera (luego de un llamado telefónico directo a la empresa) debido a presiones de actores locales (y nacionales) por la construcción de una termoeléctrica cerca del santuario de la naturaleza de Punta de Choros. La planta Barrancones, de la empresa Suez Energy, había sido aprobada por el proceso de EIA y recibió su calificación ambiental por las autoridades ambientales regionales. No obstante, por primera vez, desde la introducción del sistema en 1998, una decisión del poder ejecutivo efectivamente canceló este procedimiento (Figueroa y Hervé, 2006). Esto se debió en parte a que, de manera posterior a la aprobación del proyecto, se realizó en Santiago una gran manifestación convocada mediante redes sociales, cientos de kilómetros lejos de la localización del proyecto, similar a las manifestaciones desarrolladas por HidroAysén en el pasado, generando presiones hacia la figura del poder ejecutivo. Otro conflicto similar ocurrido años después en la costa de la Región de Atacama; fue el proyecto Castilla (termoeléctrica), en donde la evaluación ambiental del proyecto en la comuna de Totoral fue rechazada en 2012. En este caso, la oposición fue de la comunidad local en reclamo por la potencial contaminación de tierras agrícolas y pesquerías (Boettinger Phillips y Leiva Salazar, 2011), pero que significó nuevamente presiones a escala nacional; manifestaciones y reclamos también mediante redes sociales, que lograron rechazar la aprobación del proyecto y su calificación ambiental, siendo que su aprobación era inminente.

En estos casos, HidroAysén y los vínculos con los servicios ecosistémicos globales de la Patagonia, el llamado ‘telefonazo’ de Piñera bloqueando el proyecto en Barrancones, la no aprobación de Castilla en 2012 y Pascua Lama, conducidos mediante los medios sociales virtuales

y en las calles, revelan que la movilización social se ha liberado de la encrucijada, abriéndose hacia un nuevo despertar. HidroAysén y Pascua Lama presentan un precedente en cuanto a las movilizaciones, que se plasmaron en otras protestas menos multitudinarias (pero no menos importantes) relacionadas con la cuestión ambiental.

Estos reclamos presentan dos elementos centrales: en primer lugar, se trató de una consecución de casos que despertaron el interés de la población por la lucha de sus derechos ambientales, y la preocupación por temas que anteriormente parecían lejanos. Estas movilizaciones socioecológicas que anteriormente habían estado asociadas con comunidades aisladas que potencialmente pueden sufrir externalidades, han mutado hacia un fenómeno multiescalar convocando al resto de la población e incluso a personas de otros países, independiente de si estas son o no afectadas directamente por el proyecto.

En segundo lugar, en ambos casos principales (HidroAysén y Pascua Lama) y en los casos siguientes, se refleja que el conflicto deviene en parte por el actuar poco transparente del Gobierno y su posición frente a la construcción de nuevos proyectos, demostrando que la debilidad de las instituciones y los problemas políticos constituyen una parte fundamental de estos conflictos.

#### **4. Conclusión: el despertar social en la encrucijada institucional**

Frente a la multiplicidad de problemáticas políticas e institucionales que surgen a partir del desarrollo basado en la explotación de recursos minerales, y para el caso de Chile, especialmente en base a las altas ganancias que provienen del cobre, se hace necesario replantear la idea de nuevos espacios para la participación social a partir de la aplicación de normas e instrumentos que permitan la inclusión de múltiples actores en la toma de decisiones.

En estos fines, Jessop (1997) habla de una desestatización de la política, pero que en las posiciones más radicales no tienen cabida actual en el marco institucional chileno; para ello, cabe recordar el alto grado de centralización que existe hoy en día y el revuelo que causa en el medio público la palabra “reforma” en cualquiera de sus dimensiones, pese a que el cambio constitucional ronda en el aire.

Los espacios para la discusión se han abierto o, más bien, se han impuesto por la sociedad civil para incidir en la toma de decisiones. Por medio de conflictos, como los presentados en el estudio de casos, ha quedado en evidencia la capacidad de los movimientos sociales para

construir redes con diversas escalas sociales (articulaciones locales-nacionales-internacionales) y normativas para detener proyectos en distintos ámbitos de operación (Urkidi, 2010). Esta dinámica también es evidente en países que atraviesan conflictos similares, cuyo foco está en la democratización de las decisiones (Haarstad, 2013). En este contexto, es posible advertir que existe un empoderamiento cada vez mayor de los movimientos sociales, que contrasta con las limitaciones o intereses estatales para democratizar sus decisiones, expuestos también en la modificación institucional y sus regulaciones.

Específicamente, el aparato actual de evaluación ambiental requiere cambios urgentes. Tal y como se ha advertido en este capítulo, el sistema actual se desvirtúa con la presencia de grandes montos de inversión y proyectos multinacionales que atraviesan su etapa de evaluación en el marco institucional nacional. En este sentido, la marginalización de organizaciones en la toma de decisiones constituye finalmente una prueba del efecto que tiene “la maldición de los recursos” en la degradación de las instituciones, como también en la falta de participación necesaria para los temas ambientales, la cual no solo involucra a grupos de intereses distintos, sino que también la consideración de intereses mayores como la equidad, el pluralismo y la transparencia (United Nations, 2014). Esta realidad bien la advierte Nem Singh (2010) cuando identifica que la prioridad del desarrollo económico chileno se manifiesta en la importancia de la continuidad política, independiente de los distintos modelos de turno.

Pese a la reivindicación de derechos por un lado, se crean restricciones a su aplicación por otro, lo cual es un mecanismo común al que acuden los gobiernos para controlar la posible amenaza que podría existir hacia las industrias y a sus propios ingresos, tratándose finalmente de un “doble discurso” por parte de las autoridades (Haarstad y Campero, 2011; Yrigoyen, 2009).

Sin duda que la institucionalidad actual carece de un marco que actúe en la línea de abrir espacios a la participación. Se trata más bien de una evaluación costo-beneficio de carácter financiero, independiente de los costos ambientales y para las comunidades, y en donde la evaluación de los costos políticos muchas veces prevalece.

En definitiva, en Chile se ha implantado un modelo económico de país exportador —el desarrollo hacia fuera— basado en principios neoliberales, con un debate emergente y potente sobre beneficios locales, dimensiones socio-culturales, de modos de vida y el desarrollo sustentable



entendido como un proceso integral de transformaciones socio-ecológicas. Este enfrentamiento ya se ha manifestado en varios conflictos ambientales. Sin embargo, la generación de nuevos instrumentos, como el Convenio 169 y el reglamento D.S. 40/12, y nuevas instancias como la elección directa de autoridades regionales (en los gobiernos regionales) desde 2013 y los Tribunales Ambientales, sugieren cambios importantes en los caminos reglamentarios y judiciales que van a complementar las acciones directas que ya son los mecanismos de costumbre de los movimientos sociales.

Tal vez este reciente camino fue marcado por el primer fallo del nuevo Tribunal Ambiental de Santiago, que pese a no estar relacionado con las temáticas expuestas vale la pena mencionar. El Tribunal encontró que el proceso de participación en la evaluación de un proyecto no fue satisfactorio, acogiendo la acusación de un grupo social. Este caso se conoció en agosto de 2013, cuando se impugnaron actos administrativos concernientes en el proceso de evaluación ambiental del proyecto “Concesión Ruta 66-Camino de La Fruta”. El reclamo argumentó que durante la EIA del proyecto, el SEIA dejó fuera del proceso de participación ciudadana información relevante, especialmente en relación con emisiones atmosféricas y ruido, esto debido a que el servicio permitió la reserva de información solicitada por el Ministerio de Obras Públicas.

La experiencia chilena muestra que la operación de las instituciones se ha visto superada por la magnitud de los proyectos de inversión y las empresas que los avalan y, por otro lado, el despertar de una ciudadanía que llama a una reevaluación de sus intereses. Así, la influencia que ha tenido la sociedad civil en la política minera en Chile ha sido “responsiva” y de poca profundidad; vale decir, los cambios realizados sobre los proyectos de inversión que se han revisado en este apartado surgen como respuesta a un conflicto inmediato, sin embargo, esto no constituye ninguna transformación real en la política ni en las leyes que permitan realizar modificaciones acentuadas al modelo de desarrollo chileno basado en la explotación de las materias primas.

## 5. Bibliografía

- Acemoglu, Daron y James A. Robinson (2006). “Economic backwardness in political perspective”. *American Political Science Review* 100(01): 115-131.
- Aninat, I. (2014). Los desafíos pendientes del Convenio 169. Santiago: Centros de Estudios Públicos.
- Barton, Jonathan (2009). “The Impact of China’s Global Expansion on Chile”. *The Impact of China’s Global Expansion on Latin America*.
- Barton, Jonathan, Cecilia Campero & R. Maher (2013). “The Chilean wage’: Mining and the Janus face of the Chilean developmental model”. En J. T. Nem Singh y F. Bourgoquin, ed. *Resource Governance and Developmental States in the Global South*. Basingtoke: Palgrave Macmillan: 127-148.
- Barton, Jonathan & Arnt Fløysand (2010). “The political ecology of Chilean salmon aquaculture, 1982–2010: a trajectory from economic development to global sustainability”. *Global Environmental Change* 20(4): 739-752.
- Barton, Jonathan & Álvaro Román (2012). “Social Movement Strategies for Articulating Claims for Socio-Ecological Justice: Global Asymmetries in the Chilean Forestry Sector”. *Globalizations* 9(6): 869-885.
- Bastida, Elizabeth (2001). *Integrating sustainability into legal frameworks for mining in some selected Latin American Countries*. MMSD.
- Bauer, C. (2009). “Dams and Markets: Rivers and Electric Power in Chile”. *Natural Resources Journal* 49: 583-651
- Bebbington, Anthony, Denise Humphreys Bebbington, Jeffrey Bury, Jeannet Lingan, Juan Pablo Muñoz & Martin Scurrah (2008). “Mining and social movements: struggles over livelihood and rural territorial development in the Andes”. *World Development* 36(12): 2888-2905.
- Bebbington, A., D. Humphreys-Bebbington, L. Hinojosa, M. Burneo & J. Bury (2013). “Anatomies of conflict: social mobilization and new political ecologies of the Andes”. In A. Bebbington, y J. Bury, Subterranean struggles, ed. *New dynamics of mining, oil, and gas in Latin America*. Austin: University of Texas Press: 241-266.
- Boettinger Phillips, Camila y Felipe Leiva Salazar (2011). “Caso Central termoeléctrica Castilla: análisis de jurisprudencia y algunas reflexiones”. *Revista Actualidad Jurídica* (23): 513-530.

- Bridge, Gavin (2004). "Contested terrain: mining and the environment". *Annual Review of Environmental Resources* 29: 205-259.
- Budds, Jessica (2012). "La demanda, evaluación y asignación del agua en el contexto de escasez: un análisis del ciclo hidrosocial del valle del río La Ligua, Chile". *Revista de Geografía Norte Grande* (52): 167-184.
- Campero, Cecilia & Jonathan Barton (2014). "'You have to be with God and the Devil': Linking Bolivia's Extractive Industries and Local Development through Social Licences". *Bulletin of Latin American Research*.
- Carrasco, C. Y P. Vega (2011). *Seguridad en la mediana minería de la Región de Antofagasta*. Santiago de Chile: Dirección del Trabajo / Departamento de Estudios.
- Chile Sustentable (2011). *Glaciares Andinos: recursos hídricos y cambio climático. Desafíos para la justicia climática en el Cono Sur*. Santiago de Chile.
- Collier, Paul (2007). "The bottom billion". *Economic Review-Deddington* 25(1): 17.
- Collier, Paul & Anke Hoeffler (2004). "Greed and grievance in civil war". *Oxford economic papers* 56(4): 563-595.
- Comité Asesor Presidencial Trabajo y Equidad (2008). *Hacia un Chile más justo: Trabajo, salario, competitividad y equidad social*. Santiago de Chile.
- Comité de Inversiones Extranjeras (2014). *Estadísticas*.
- Contesse, J. (2010). "Consulta y pueblos indígenas: el caso de Chile". *Revista de la Fundación para el Debido Proceso Legal* 14(3): 32-33.
- De Gregorio, J. (2009). "El crecimiento en Chile y el cobre". Artículo presentado durante conmemoración de Cesco. "1984-2009, 25 Años de la Industria del Cobre y su impacto en Chile". Santiago de Chile.
- Figuroa, Eugenio y Dominique Hervé (2006). "Evaluación del marco institucional y de la gestión ambiental en Chile". *En foco* vol. 97. Expansiva: 1-13.
- Fløysand, Arnt & Jonathan Barton (2013). "Foreign direct investment, local development and poverty reduction: The sustainability of the salmon industry in Chile". En P. Blaikie, C. Brun & M. D. Jones, ed. *Alternative development: Unraveling Marginalization, Voicing Change*. Farnham-Ashegate.
- Folchi, M. (2010). "La gestación de la política ambiental minera antes de la 'Revolución ambiental de los noventa'". En E. Aliste, y A. Urquiza, ed. *Medio ambiente y sociedad: conceptos, metodologías y experiencias desde las ciencias sociales y humanas*. Santiago: RIL editores: 177-207.

- Fuentes, J. Rodrigo (2010). *Managing natural resources revenue: the case of Chile*. Oxford Centre for the Analysis of Resource Rich Economies, University of Oxford.
- Haarstad, Håvard (2013). “Globalización, narrativas y redes: conflictos sobre la actividad minera en Tambogrande, Piura”. *Espacio y Desarrollo* (20): 87-107.
- Haarstad, Håvard y Cecilia Campero (2011). *La Participación en el Sector de Hidrocarburos en Bolivia. El doble discurso y las limitaciones sobre la gobernanza participativa*. Center for Urban Ecology.
- Haarstad, Håvard & Arnt Fløysand (2007). “Globalization and the power of rescaled narratives: A case of opposition to mining in Tambogrande, Peru”. *Political Geography* 26(3): 289-308.
- Honey Rosés, Jordi (2009). “Reviewing the arguments for market based approaches to water distribution: a critical assessment for sustainable water management in Spain”. *Sustainable Development* 17(6): 357-364.
- Jensen, Nathan M. & Noel P. Johnston (2011). “Political risk, reputation, and the resource curse”. *Comparative Political Studies* 44(6): 662-688.
- Jessop, Bob (1997). “Capitalism and its future: remarks on regulation, government and governance”. *Review of International Political Economy* 4(3): 561-581.
- Krueger, Anne O. (1991). *Government failures in development*. National Bureau of Economic Research.
- Lagos, G., H. Blanco, V. Torres y B. Bustos (2002). “Minería, minerales y desarrollo sustentable en Chile”. En M. A., *Sur, Minería, minerales y desarrollo sustentable en América del Sur*: 341-440.
- Lefebvre, Henri (1991). *The production of space*, vol. 142: Oxford Blackwell.
- Leturia, Francisco Javier y Álvaro Merino (2004). *Tributación y minería en Chile: Antecedentes para un debate informado*.
- Li, F. (2016). *The Defeat of Pascua Lama*. Recuperado el 3/5/2016 de [goo.gl/xubEnQ](http://goo.gl/xubEnQ)
- Martínez-Alier, Joan (2011). “Macroeconomía ecológica, metabolismo social y justicia ambiental”. *Revista de historia actual* (9): 149-168.
- Mehlum, Halvor, Karl Moene & Ragnar Torvik (2006). “Institutions and the resource curse”. *The Economic Journal* 116(508): 1-20.
- Ministerio de Energía (2012). *Estrategia Nacional de Energía 2012-2030*.

- Mirosevic Verdugo, Camilo (2011). "La participación ciudadana en el procedimiento de evaluación de impacto ambiental y las reformas introducidas por la Ley n.º 20.417". *Revista de derecho* (Valparaíso)(36): 281-323.
- Nem Singh, Jewellord T. (2010). "Reconstituting the Neostructuralist State: the political economy of continuity and change in Chilean mining policy". *Third World Quarterly* 31(8): 1413-1433.
- Oyarzún, Jorge y Ricardo Oyarzún (2011). "Sustainable development threats, inter-sector conflicts and environmental policy requirements in the arid, mining rich, northern Chile territory". *Sustainable Development* 19(4): 263-274.
- Palacio, Germán A. (2006). "Breve guía de introducción a la Ecología política (Ecopetrol): Orígenes, inspiradores, aportes y temas de actualidad". *Gestión y Ambiente* 9(3): 143-156.
- Pendergast, Shannon M., Judith A. Clarke & G. Cornelis Van Kooten (2011). "Corruption, Development and the Curse of Natural Resources". *Canadian Journal of Political Science* 44(02): 411-437.
- Prieto, M. (2014). "La ecología (a)política del modelo de aguas chileno". En B. Bustos, M. Prieto y J. Barton, ed. *Ecología política en Chile. Naturaleza, propiedad, conocimiento y poder*. Santiago: Universitaria: 143-166.
- Rehner, Johannes, Sebastián A. Baeza y Jonathan R. Barton (2014). "Chile's resource-based export boom and its outcomes: Regional specialization, export stability and economic growth". *Geoforum* 56: 35-45.
- Robinson, James A., Ragnar Torvik y Thierry Verdier (2006). "Political foundations of the resource curse". *Journal of development Economics* 79(2): 447-468.
- Rodríguez, C., M. A. Veas, C. Del Piano, S. Vicuña, G. Donoso y J. Barton (2014). "Desafíos en agua y energía en regiones mineras desérticas". *Recomendaciones y líneas de discusión para la promoción y difusión del uso de energías renovables no convencionales y diversificación de la matriz hídrica de la Región de Antofagasta*. Universidad Católica del Norte.
- Rubinstein, D. (2014). *La central Ralco y su perversa historia contra los pehuenche*. Recuperado el 3/5/2016 de <http://olca.cl/articulo/nota.php?id=104007>
- Ross, Michael L. (1999). "The political economy of the resource curse". *World politics* 51(02): 297-322.

- Sachs, Jeffrey D. & Andrew M. Warner (1997). *Natural resource abundance and economic growth*.
- \_\_\_\_ (2001). “The curse of natural resources”. *European economic review* 45(4): 827-838.
- Seelau, L. y R. Seelau (2012). “Implementación del derecho a la libre determinación indígena en Chile”. En J. Contesse, ed. *El Convenio 169 de la OIT y el derecho chileno: mecanismos y obstáculos para su implementación*. Santiago de Chile: Universidad de Santiago / Universidad Diego Portales: 241-275.
- Shafer, D. Michael (1994). *Winners and losers: How sectors shape the developmental prospects of states*. Cornell University Press.
- Shaxson, Nicholas (2007). “Oil, corruption and the resource curse”. *International Affairs* 83(6): 1123-1140.
- Silva, E. (1996). “Democracy, Market Economics, and Environmental Policy in Chile”. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* 38(4): 1-33.
- Svampa, Maristella y Mirta Antonelli (2009). *Minería transnacional, narrativas del desarrollo y resistencias sociales*. Editorial Biblos.
- Swyngedouw, Erik (2004). “Globalisation or ‘glocalisation’? Networks, territories and rescaling”. *Cambridge review of international affairs* 17(1): 25-48.
- Tuan, Yi-Fu (1977). *Space and place: The perspective of experience*: U. of Minnesota Press.
- United Nations (2014). *Global Issues at the United Nations*. Recuperado el 30/10/2014 de <http://www.un.org/en/globalissues/governance/>
- Urkidi, Leire (2010). “A glocal environmental movement against gold mining: Pascua-Lama in Chile”. *Ecological Economics* 70(2): 219-227.
- Urkidi, Leire y Mariana Walter (2011). “Dimensions of environmental justice in anti-gold mining movements in Latin America”. *Geoforum* 42(6): 683-695.
- Van der Ploeg, Frederick (2011). “Natural resources: Curse or blessing?”. *Journal of Economic Literature*: 366-420.
- Yrigoyen, Raquel (2009). “De la tutela indígena a la libre determinación del desarrollo, participación, consulta y consentimiento”. *El Otro Derecho* 40: 11-54.



## Capítulo VIII

# Minería en Uruguay: cambio de rumbo progresista y respuesta de la sociedad civil

Lylieth F. Varela Fagúndez y Eduardo Gudynas

### 1. Introducción

URUGUAY ES UNO de los países sudamericanos que más tardíamente se abrió a la megaminería. Esta situación responde a varios factores, como por ejemplo las buenas condiciones económicas del país y el desempeño de los sectores agropecuario, turístico y servicios, que no generan urgencias análogas a las de otros países por promover el extractivismo minero. Los indicadores sociales del país son muy buenos, al menos en términos comparativos dentro de América Latina, y ello también reduce las presiones por lanzarse a la minería. A su vez, se observa un sistema político robusto, con partidos políticos de muy larga historia y una fuerte institucionalidad, que limitan aventuras personalistas.

A pesar de esas condiciones, bajo el segundo gobierno progresista, liderado por José “Pepe” Mujica, se aprobó una ley de megaminería y se intentó lanzar un gran emprendimiento minero para la extracción de mineral de hierro. Esa fue una de las grandes iniciativas de esa administración, que por cierto resultó sorpresiva, ya que no existían antecedentes en ese tipo de actividades.

El intento presidencial de implantar la gran minería generó muy rápidamente diversas reacciones ciudadanas y enfrentamientos políticos. Esa dinámica se analiza en el presente capítulo, incluyendo las posiciones gubernamentales y partidarias, el proceso de aprobación de la ley de megaminería, la diversificación de las posiciones ciudadanas y la oposición local, y el rol de la academia.

Mientras el Gobierno desplegó una fuerte promoción de proyecto megaminero, en poco tiempo se multiplicaron coaliciones ciudadanas plurales en oposición, que a su vez tuvieron papeles determinantes en reformular las posiciones y debates político partidarios. Todo eso desencadenó



situaciones diversas y por momentos políticamente paradójales donde el gobernante progresista apoyaba la megaminería transnacionalizada, mientras que la oposición, tildada de centro derecha, defendía los controles ambientales, se resistía a la extranjerización o reclamaba una nacionalización. A su vez, el caso uruguayo, a diferencia de varios conflictos análogos observados en países vecinos, siempre se mantuvo dentro de una institucionalidad estatal y partidaria.

## 2. Marco teórico y fuentes de información

Extractivismo se entiende aquí como un caso particular de extracción de recursos naturales, caracterizado por su gran volumen o intensidad, y donde la mitad o más son destinados a ser exportados como materias primas sin procesar o con procesamiento mínimo (*commodities*) (Gudynas, 2015). Bajo esta definición, los extractivismos son plurales, no son una industria (en tanto no existe procesamiento), y nada se produce (es una extracción de recursos).

El proyecto uruguayo corresponde a la definición de “megaminería”, entendida como aquellos emprendimientos que remueven más de un millón de toneladas de materia por año (incluyendo tanto el recurso final como su mochila ecológica) y con afectación de más de mil hectáreas (Gudynas, 2015). Este tipo de emprendimientos son extractivismos de tercera generación, lo que produce una amputación ecológica (Gudynas, 2015).

Se distinguen en los extractivismos entre impactos locales y los llamados “efectos derrame”, tales como las redefiniciones o ajustes en políticas públicas para permitir o alentar este tipo de explotaciones (Gudynas, 2015).

El conflicto se define aquí como una dinámica de oposiciones, expresadas en acciones colectivas que resultan de diferentes valoraciones, percepciones o significados sobre acciones o circunstancias vinculadas con la sociedad y el ambiente. En los conflictos los actores se reconocen entre sí, y esto se expresa en un proceso que discurre en espacios públicos (Gudynas, 2015).

El presente capítulo resume los principales aspectos del debate frente a la minería entre los años 2010 y 2014. Las fuentes de información fueron entrevistas informales con distintos actores, entrevistas en profundidad con 23 actores calificados (7 agricultores, 6 activistas, 3 altos

funcionarios gubernamentales y 7 integrantes de la empresa minera);<sup>1</sup> se revisaron actas y reportes de la actividad parlamentaria, declaraciones y comunicados del Gobierno y de la empresa, reportes periodísticos, posiciones en redes sociales y distintas publicaciones.

### 3. El contexto uruguayo

Uruguay exhibe una serie de condiciones particulares que lo diferencia en algunos sentidos de los demás países del continente. Uruguay nunca tuvo un sector minero de gran importancia, como el que se observa en algunas naciones andinas o en sus vecinos (Argentina y Brasil). Existe una minería de pequeño y mediano porte que incluye sobre todo extracciones para la construcción, calizas, mármoles y piedras semipreciosas (águas y amatistas). También se encuentran explotaciones acotadas de oro ubicado en el departamento de Rivera, al noreste del país.<sup>2</sup> Por lo tanto, el país no era incluido en los reportes internacionales sobre minería, como los del Instituto Fraser.

Los relevamientos geológicos disponibles no indicaban la presencia de yacimientos destacables por sus minerales o su concentración. La normativa marco para el sector minero, ley 15.242, fue aprobada en 1982 (bajo el gobierno militar), y es conocida como Código de Minería. Algunas modificaciones se aprobaron en 2011 con la Ley 18.813 (2011).<sup>3</sup> Esto supuso un avance en términos de beneficios para el superfiario, con la introducción de una “vista previa” del dueño de la superficie durante la etapa de prospección; anteriormente simplemente se le informaba.<sup>4</sup>

Para el experto en Derecho Minero, Alfredo Caputo, esta optimización se aprecia en “el restablecimiento del equilibrio entre el Estado, la minería y los propietarios de los inmuebles rurales”.<sup>5</sup> Por otro lado, Bachetta (2015: 98) considera que esta reforma al código obedeció al interés de “adecuar la ley vigente a las necesidades de un proyecto y de una

1 Las entrevistas son parte del trabajo de Lylieth Varela Fagundez sobre el conflicto social frente al proyecto minero.

2 “Cinturón Isla Cristalina” con sus respectivos distritos mineros de extracción de oro de San Gregorio y Zapucay. Recuperado el 14/10/2014 de [goo.gl/n3Px19](http://goo.gl/n3Px19)

3 Modificaciones al Código de Minería, 2011. Recuperado el 14/10/2014 de [goo.gl/qKDZxi](http://goo.gl/qKDZxi)

4 Opiniones de representantes de partidos políticos sobre esta reforma pueden encontrarse en <http://ladiaria.com.uy/articulo/2011/9/se-abrio-el-cielo/>

5 Más información disponible en <http://ladiaria.com.uy/articulo/2012/8/locos-por-minas/>

empresa”, esto se tradujo en la extensión física y cronológica de los tiempos mineros.<sup>6</sup>

Esta reforma del Código de Minería fue entendida como un asunto esencialmente económico y empresarial, y no desencadenó reacciones desde la sociedad civil, en tanto ese tipo de actividades era pequeño.

Como es sabido, durante los años de reformas de mercado que prevalecieron en América Latina, se reformularon los marcos de la minería en varios países, incluyendo medidas como privatizaciones, liberalización de inversiones, promoción de las exportaciones, etc. En cambio, en Uruguay, las reformas neoliberales tuvieron otro sesgo, por ejemplo, volcadas hacia el sistema bancario, pero no lograron implantar un programa de privatizaciones de las empresas estatales. En ese momento operó una fuerte resistencia de sectores partidarios, sindicatos y la aplicación de consultas plebiscitarias promovidas por colectivos ciudadanos.

Por otro lado, el país cuenta con una producción agropecuaria de enorme importancia, con buen éxito en su inserción internacional y que en varios casos ha generado cadenas agroindustriales propias. A su vez, en los últimos años se ha sumado el sector forestal. Este éxito reduce las presiones para buscar otros sectores que dinamicen la economía, y a la vez, al estar basados territorialmente, generan restricciones importantes para convertir tierras agrícolas ganaderas en zonas mineras.

Después de la crisis de 2001-2002, la economía uruguaya creció durante más de una década. Superó sin mayores dificultades la caída global de 2007-2008 y resolvió los problemas más graves de endeudamiento sin caer en *default*. Las exportaciones y las inversiones han aumentado sustancialmente. Por ejemplo, las exportaciones de bienes primarios en 2012 subieron al 76,2 % del total exportado, una cifra que es alta, pero que de todos modos es inferior a la de casi todos los países sudamericanos (Cepal, 2013a). Los principales productos exportados son carne vacuna, soja en diferentes modalidades, arroz y lácteos. De todos modos, el sector manufacturero es muy importante dentro de la economía nacional y en la composición del PIB es aproximadamente el doble del provisto desde la agropecuaria (más informaciones en: Instituto Nacional de Estadísticas, 2013).

---

6 Bacchetta (2015: 98) expresa que esto indicaría que habría un “incremento en las superficies abarcables y de los plazos de vigencia de las llamadas ‘servidumbres mineras’ en las tres fases —prospección, exploración y explotación—, durante las cuales el propietario del campo está obligado por el código actual”.

Se han mantenido tasas de crecimiento del PBI; por ejemplo, 3,7 % en 2012 y 4,4 % en 2013, en ambos casos por encima del promedio latinoamericano (Cepal, 2014), y con ello el PBI per cápita también creció. En 2014, Uruguay ha pasado a la categoría de país de renta alta a escala global en la clasificación del Banco Mundial, y según algunas estimaciones tiene el PBI per cápita más alto del continente estimado en 16.6 mil dólares por persona. El país exhibe muy buenos indicadores sociales en el contexto latinoamericano: la pobreza se ha reducido a 5,9 %; la indigencia se encuentra en 1,1 % (Cepal, 2013b) y el nivel de desempleo en 6,8 % (Cepal, 2014).

Sin duda que en el país se viven muchos problemas, pero el punto a señalar en este análisis es que en Uruguay no se registran las mismas presiones para mantener la economía en crecimiento, o para intentar resolver graves problemas de pobreza, que en otros países han sido indicados como factores promotores de la megaminería. A su vez, esta nación ya cuenta con otros sectores económicamente exitosos, como la agropecuaria y turismo, por lo tanto no es posible defender la minería como necesaria respuesta ante la ausencia de otras opciones productivas.

Este período de bonanza económica coincide con la llegada al Gobierno de una coalición de izquierda (Frente Amplio-Encuentro Progresista). Su primer Gobierno estuvo en manos de Tabaré Vázquez (2005-2010), y el segundo con José “Pepe” Mujica (2010-2015). A diferencia de otras transiciones progresistas, en Uruguay no ocurrió una crisis de partidos, sino que estos se mantuvieron. Por otro lado, el Frente Amplio exhibe la particularidad de ser un partido-coalición, que si bien a su interior contiene varios partidos (por ejemplo, Partido Socialista, Partido Comunista, etc.), posee adherentes, estructuras y una mística directamente vinculada al colectivo en sentido más amplio. Esta ha sido una condición estable por lo menos desde la década de los setenta.

También se debe señalar que, a diferencia de lo ocurrido en Bolivia, Ecuador y Venezuela, la transición al progresismo no implicó la redacción y aprobación de una nueva Constitución, ni fue planteada en términos de una “refundación” del Estado. Esto lo asemeja más a la situación observada, por ejemplo, en Brasil, con el triunfo del Partido de los Trabajadores, pero a diferencia de ese caso, el Frente Amplio de Uruguay posee mayoría parlamentaria y no ha tenido necesidad de establecer una base negociada de apoyo parlamentario.

Sobre el desempeño del Frente Amplio en su primer Gobierno véase por ejemplo a Moreira (2009) y los testimonios en Elissalde (2009),

y sobre el segundo, los ensayos en Instituto de Ciencia Política (2012); y en comparación con los países vecinos puede revisarse los ensayos en Levitsky y Roberts (2013).

#### **4. Lanzamiento de un proyecto de megaminería**

El único proyecto megaminero en consideración en Uruguay está basado en la explotación de hierro. El proyecto es promovido por la compañía Zamin Ferrous, por medio de una subsidiaria en Uruguay denominada Minera Aratirí. Se lo denomina Valentines, en referencia a la localidad de implantación. Zamin Ferrous es una empresa *junior* que en ese momento tenía otras inversiones en América Latina (por ejemplo en Perú y Brasil) y sus promotores son capitales indios.

Esta empresa comenzó a realizar tareas de prospección y evaluación por lo menos desde 2007, en la etapa final del Gobierno de Vázquez. En los inicios del Gobierno de José “Pepe” Mujica, desde el año 2010, el proyecto cobró visibilidad a escala nacional, por las actividades en la localidad de Valentines. Se sumaron anuncios de la empresa, desde el Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM), y a su vez era vinculado con un proyecto presidencial de un nuevo puerto oceánico.

Se proponía explotar un yacimiento de hierro que era conocido en los relevamientos geológicos nacionales, pero que no era calificado como comercialmente viable dada la baja concentración del mineral. Sin embargo, en el contexto del incremento de los precios de las materias primas en general, y del hierro en particular, y la sostenida demanda de China, una empresa minera “junior” lo consideró viable.

El área afectada por el proyecto comprende cinco departamentos (Durazno, Florida, Lavalleja, Treinta y Tres y Rocha), con una superficie aproximada de 15.5 mil hectáreas. En ese sitio se ubicarán cinco grandes canteras mineras, las escombreras asociadas, represamientos de agua, y una planta de beneficio (procesamiento primario). La empresa promotora planteó construir un mineraloducto de 212 kilómetros de largo desde el emplazamiento minero a la costa oceánica, un puerto marino de gran calado para la carga del mineral, y una fuente de energía eléctrica. Según la empresa, se explotarán 18 millones de toneladas de hierro en un plazo de 20 a 30 años, lo que ubicaría a Uruguay entre los diez principales exportadores del mundo. A su vez, se estima que en la fase de construcción la ocupación alcanzaría 3 mil trabajadores, con picos de

4 mil, y la empresa calculó las exportaciones promedio anuales en US\$ 1,4 mil millones.<sup>7</sup>

A partir de estas condiciones se suceden los siguientes procesos:

- a. La empresa minera “junior” despliega actividades, tales como acciones legales para el acceso a los yacimientos, su relevamiento, evaluación y certificación, diversas actividades de presentación en las localidades donde operaría, una campaña de difusión pública muy intensa, distribución de folletos explicativos, distintos reportes en medios de prensa,<sup>8</sup> presentaciones en reuniones de actores claves como las convenciones de los legisladores municipales, llamados “ediles” en Uruguay, etc. La empresa Minera Aratirí presentó formalmente su proyecto al MIEM y los primeros estudios ambientales al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) en octubre de 2011. Como antecedente, debe apuntarse que la Dirección de Medio Ambiente del MVOTMA multó a la empresa en noviembre de 2010 por estar realizando prospecciones sin autorizaciones ambientales.
- b. El Gobierno de Mujica pasa a defender el proyecto muy intensamente, tanto en promover medidas de apoyo legal, actuar sobre agencias estatales para facilitar la inversión y mantener una intensa campaña pública. Desde la oficina presidencial se designa un asesor de alto rango para manejar este tema, que lidera negociaciones con los partidos políticos y actúa sobre la administración central. El Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM) apoya decididamente la medida; su dirección de geología ofrece cobertura legal a la concesión minera de exploración. El presidente logró el apoyo de los grupos políticos y legisladores del Frente Amplio, en especial desde el Partido Socialista y el Movimiento de Participación Popular (MPP), que es la agrupación de la cual proviene. El gobierno departamental de Rocha, donde llegaría el mineraloducto y se ubicaría el puerto de aguas profundas, que está también en manos del Frente Amplio, se sumó intensamente

7 La descripción detallada del proyecto propuesto por la empresa, los estudios de impacto ambiental, y otras informaciones complementarias se encuentran en [www.aratiri.com.uy](http://www.aratiri.com.uy)

8 Por ejemplo, la empresa publicó una serie de cuadernillos, de alta calidad, en color, que se distribuyeron junto a todos los periódicos y seminarios de alcance nacional. Sus títulos son “El mayor proyecto productivo, industrial y logístico de la historia del Uruguay” y “La investigación geológica que transformará al Uruguay, Yacimientos para impulsar el desarrollo de un país”.

a los apoyos. Es el presidente y su entorno los que presentan la iniciativa al público en general y a los demás partidos políticos.

- c. Las primeras actividades de la empresa minera *junior* comienzan a generar reacciones locales, y a su vez, al conocerse más detalles del emprendimiento, se desencadenan reacciones desde organizaciones ciudadanas. Por ejemplo, en el ámbito local aparecen resistencias de agricultores al ingreso de la minera a sus predios, a sus tareas de prospección, etc. En diciembre de 2010, distintos productores rurales de la zona de Valentines protestan en el parlamento contra de la reformas al Código Minero.

A inicios de 2011 ya se organizan grupos de productores rurales. Por ejemplo, los agricultores y ganaderos locales mantienen reuniones, lanzan alertas,<sup>9</sup> accionan dentro de sus asociaciones regionales (conocidas como “sociedades de fomento rural”) y desde allí sobre las asociaciones nacionales (especialmente la Federación Rural). Los actores locales formalizan su coordinación en la “Mesa Representativa de Productores y Vecinos de Ruta 7” (un conglomerado que incluye actores tanto rurales como urbanos) (por más detalles véase a Bacchetta, 2015).

Paralelamente se movilizan comisiones vecinales en distintas localidades de la costa oceánica en oposición al propuesto puerto de aguas profundas (por ejemplo, la comisión de vecinos de Punta del Diablo). En julio de 2011 tiene lugar el Primer Encuentro de Comunidades Costeras de los departamentos de Rocha y Maldonado, en reacción a la ausencia de información y consulta sobre los planes de un puerto minero y su mineraloducto.

A escala nacional, distintos actores ponen en discusión otros temas como los impactos del mineraloducto o de la fuente de energía para el procesamiento del hierro. La oposición aumenta y además incrementa su coordinación, y en marzo de 2011 se convocó a la primera marcha nacional en oposición del proyecto y en defensa de los recursos naturales; en octubre se realizó la segunda marcha.<sup>10</sup>

- d. Otras organizaciones sociales de importancia tomaron partido por defender el emprendimiento, o mantenerse al margen de los

---

9 Un ejemplo es la “Carta de Cerro Chato”, firmada por más de 300 agricultores y ganaderos de Treinta y Tres, Durazno y Cerro Chato, 18 febrero 2011.

10 Para ampliar la cronología de respuestas y manifestaciones de esta controversia, véase Elizalde *et al.*, 2013.

debates. Entre ellas se destaca el sindicato local de empleados de la empresa Minera Aratirí, y desde allí, los sindicatos sectoriales (metalúrgicos, construcción, etc.), hasta lograr el apoyo de la confederación nacional de trabajadores, que en Uruguay es una coordinadora única, conocida como Plenario Intersindical de Trabajadores-Convención Nacional de los Trabajadores (PIT-CNT). Tampoco puede dejarse de mencionar que el PIT-CNT, más allá de su independencia, mantiene apoyos sustantivos al Gobierno en varios temas.

- e. En el frente partidario, los partidos políticos de la oposición (especialmente el Partido Nacional y Partido Colorado), comienzan a tomar el tema y reclamaran mayores informaciones. Esto llevó a que convocaran en junio de 2011 a una interpelación parlamentaria simultánea de los tres ministros vinculados al asunto (Minem, MVOTMA, y Turismo y Deporte). Debemos subrayar que era la primera vez que en la historia parlamentaria nacional ocurría una interpelación triple. En tanto el Frente Amplio cuenta con mayoría parlamentaria, la interpelación no tuvo resultados concretos, fue criticada por el presidente Mujica, aunque al poco tiempo aceptó iniciar un diálogo con los demás partidos políticos.<sup>11</sup>
- f. Siguiendo esa postura, el Gobierno propuso una comisión de alto rango con delegados de todos los partidos políticos para tratar el inicio de la megaminería en el país, aprovechando que se habían acordado comisiones similares para otros temas de importancia nacional.

Como resultado de la fuerte promoción presidencial del proyecto megaminero, se instala la llamada Comisión Multipartidaria de Análisis de la Minería de Gran Porte, con delegados de todos los partidos, incluidos todos los de la oposición. Este es un mecanismo destacable, raro en otros países, ya que buscó una coordinación entre todos los partidos políticos para generar una estrategia nacional en esta materia.

Esta comisión trabajó desde agosto a diciembre de 2011, con un acuerdo final muy escueto que fue firmado por todos los

---

11 “La oposición votó la triple interpelación por proyecto minero”, *La Red 21*, Montevideo, 15 junio 2011; “Mujica criticó la interpelación a los ministros por mega minería”, *Subrayado*, Montevideo, 14 julio 2011.



integrantes el 22 de diciembre 2011.<sup>12</sup> El acuerdo considera que la minería de gran porte es “aceptable y genera procesos de desarrollo sostenible si respeta las reglas y garantías rigurosas de gestión ambiental durante todo el proceso, incluyendo cierre y poscierre”. Entiende que Uruguay cuenta con un “marco legal amplio, moderno y adecuado que da garantías (ambiental, minera, de ordenamiento territorial y gestión del agua)”. Establece una serie de requerimientos en esas áreas y específicamente señala que el Estado “debe participar eficientemente de una parte de las rentas económicas generadas por la explotación de recursos no renovables del cual es propietario y garantizar una asignación y gestión óptima”. Se acuerda aplicar un impuesto adicional al que existe sobre la renta económica, que sea progresivo y contingente.

Bajo estas condiciones, se puede interpretar que se logró un acuerdo político partidario, con todos los grupos con representación parlamentaria, a partir de lo cual el Poder Ejecutivo toma la tarea de redactar una ley marco sobre megaminería (que se analiza más abajo). Mientras tanto, grupos ciudadanos reforzaban su resistencia al plan megaminero gubernamental, y logran ampliar el debate público. En las próximas secciones estos y otros procesos son analizados por separado, aunque obviamente se dan todos ellos simultáneamente.

## 5. La búsqueda de acuerdos partidarios

Un proyecto de ley de “minería de gran porte” fue elevado por el Poder Ejecutivo al parlamento en 2012. La presidencia entendía que ese proyecto se correspondía con el acuerdo logrado el año anterior y le aseguraría el apoyo de todos los partidos políticos. Pero a lo largo de la discusión en las comisiones de las cámaras de senadores y diputados, como en las sesiones plenarias, surgieron diversas discrepancias entre los legisladores del oficialismo y los de la oposición. El análisis detallado de esos debates escapa a las opciones de espacio disponibles en el presente análisis, pero es necesario indicar algunos elementos destacados. Durante el proceso quedó en evidencia que el proyecto de ley del Gobierno de Mujica estaba específicamente enfocado en servir a la empresa transnacional Zamin Ferrous y se diferenciaba en aspectos claves del acuerdo multipartidario. Los partidos de oposición y los grupos ciudadanos

---

12 Las sucesivas reuniones de la comisión, sus actas, aportes de los partidos, y acuerdo final, se encuentran en el sitio web de la Presidencia de la República Oriental del Uruguay ([www.presidencia.gub.uy](http://www.presidencia.gub.uy)). Revisado por última vez el 14/10/2014.

coincidieron en entender que era un proyecto de ley a la medida específica de la Minera Aratirí.

Se genera entonces una polémica sobre las estrechas relaciones entre Zamin Ferrous y el Poder Ejecutivo y persisten dudas sobre las capacidades reales del Estado en gestionar los posibles ingresos tributarios, los controles ambientales, etc. La administración de Mujica intenta algunos ajustes, destacándose la creación de un Fondo Soberano Intergeneracional.

Los reclamos de los legisladores del gobernante Frente Amplio por contar con el apoyo de los partidos de oposición están correctamente basados en el acuerdo multipartidario que había sido alcanzando antes. Pero también es cierto, como indicaron varios legisladores, que el proyecto de ley presentaba regulaciones específicas que no estaban contempladas en aquel acuerdo y que se consideraban inaceptables. Estas tenían que ver esencialmente con el papel del Estado en la regulación, los controles ambientales, la relación entre las cargas tributarias y las regalías frente a las exoneraciones y subvenciones indirecta.

A su vez, a medida que la oposición ciudadana crecía contra la idea de promover la megaminería, muchos actores claves de conocida militancia dentro de sus partidos comenzaron a enviar mensajes hacia arriba en esas estructuras. Este proceso fue particularmente intenso en el Partido Nacional, dado que este tradicionalmente descansa en bases rurales. Distintos líderes locales y regionales comenzaron a tomar posturas en contra de la megaminería, lo que reforzó todavía más las presiones dentro de los partidos políticos para que sus representantes en el parlamento se opusieran a la nueva ley. Es importante tener presente que, en Uruguay, en tanto los partidos políticos mantienen su estructura como tales, las bases locales no están desconectadas de los liderazgos departamentales y nacionales y pueden influir sobre ellas. A su vez, los líderes nacionales no siempre pueden fácilmente tomar decisiones unilaterales por el costo político frente a esas bases.

De todas maneras, a la luz del presente análisis, se generó un debate por momentos bizarro y paradójico para los cánones de las tendencias políticas imperantes en Uruguay. Por un lado, el progresismo, que se presentaba como izquierda, defendía una inversión de una empresa minera transnacional *junior*, no parecía preocupado con los controles ambientales, el horizonte productivo era la exportación del concentrado del mineral de hierro y rechazaba la participación ciudadana.

Por otro lado, los partidos de oposición, incluyendo en ellos algunos sectores de centro-derecha, defendían en unos casos la nacionalización del hierro, en otro que el emprendimiento estuviera en manos de una empresa estatal, controles mucho más exigentes para los inversores y su carga impositiva, y en general la necesidad de cumplir más altas regulaciones en la gestión ambiental y territorial, mientras mantenían intensos contactos con las comunidades locales.

La discusión parlamentaria se complicó todavía más debido a que el proyecto Valentines implicaba construir un puerto en la costa oceánica y la instalación de algún tipo de usina que la provea de energía, o su compra por medio de una conexión con Brasil. También contribuyeron al debate los contradictorios mensajes del Gobierno, con sus marchas y contramarchas, tales como ofrecer otra localización de la terminal portuaria de la minera para incluirlo dentro de su plan de un nuevo puerto oceánico de aguas profundas, o considerar planes de provisión de energía primero con una planta de carbón, luego con conexión con Brasil, y finalmente una regasificadora que se instalará en el Río de la Plata, frente a Montevideo.

Muchas organizaciones ciudadanas, principalmente constituidas por agricultores y ganaderos, o vecinos de las ciudades costeras, ofrecieron sus posiciones y testimonios en las comisiones parlamentarias al tiempo del tratamiento de esta ley. Esas son instancias muy importantes, tanto para los grupos ciudadanos (los que deben preparar con mucho detalle sus exposiciones, fundamentarlas, etc.), como para los legisladores (quienes reciben nuevas informaciones y perspectivas). Esto obligaba además a los delegados del Gobierno a presentar con más exactitud sus análisis y evaluaciones y con ello se hacían inmediatamente públicas. El debate parlamentario era una fuente de aprendizajes tanto para grupos ciudadanos como para los legisladores.

## **6. Nueva ley de minería de gran porte**

El largo debate parlamentario llevó a que se introdujeran algunas modificaciones en el proyecto originalmente elevado por el Poder Ejecutivo. Estos eran cambios menores, por lo tanto la oposición no apoyó el proyecto, siendo aprobado en 2013 con los votos de la coalición Frente Amplio y el Partido Independiente (Ley No 19.126, conocida como ley de “minería de gran porte”).

La nueva ley está ordenada en diez capítulos, comenzando por definiciones básicas y precisiones. Define como minería de gran porte a los

proyectos que se presenten y cumplan con una de las siguientes características: la superficie de ocupación debe ser superior a 400 ha de área de intervención directa; tener una inversión superior a 830 millones de unidades indexadas, sea en fases de construcción y montaje de las obras e infraestructuras, o en su valor anual de comercialización de la producción (que corresponde aproximadamente a poco más de 10 millones de dólares). Independientemente de estas particularidades, también se califica como de gran porte a proyectos mineros que presenten uso de sustancias o productos químicos peligrosos para la salud o el ambiente; requerimientos energéticos eléctricos anuales superiores a 500 GWh o que produzcan drenaje ácido.

La ley precisa los alcances de las actividades mineras directas, como canteras o piletas de relave, de aquellas que son conexas, como el acopio de sustancias explosivas o depósito de insumos químicos. Excluye de las actividades conexas, fases de procesamiento de tipo siderúrgico y las terminales portuarias.

El capítulo correspondiente al plan de cierre de minas ha sido uno de los “temas clave” del Gobierno para argumentar lo avanzada que es esta ley. Esta los considera como un instrumento de gestión ambiental y de seguridad que incluye medidas y acciones destinadas a mitigar los efectos negativos. Como en otros países, la norma indica que se debe garantizar condiciones sanitarias y ambientales y será controlado por el MVOTMA. Se exige que este plan de cierre sea presentado como parte de los documentos del proyecto, con todos los detalles sobre medidas de compensación, métodos de control, costos, garantías, etc.

La ley impone la constitución de una “garantía de fiel cumplimiento” a favor del MIEM y del MVOTMA, para asegurar el cumplimiento del emprendimiento, los posibles daños al ambiente y otros impactos. El Estado determinará el monto de la garantía y el valor será revisado cada dos años.

En cuanto al contrato de concesión de la explotación, esta ley indica que se registrará por las normas del derecho público y por disposiciones especiales. Pero también se establece que las condiciones particulares se registrarán por un contrato especial, con ello se introducen diversas modificaciones al anterior Código de Minería.

Se precisan causas de rescisión y extinción del contrato, un Plan de Desarrollo de Proveedores de Bienes y Servicios y las condiciones del destino de la información del proyecto, ya sea por anulación o caducidad.

El contrato debe estar ajustado a las condiciones de las autorizaciones ambientales correspondientes, incluyendo un EIA y una audiencia pública, gestionadas por la Dirección Nacional de Medio Ambiente, una repartición dentro del MVOTMA. La localización de los emprendimientos debe encontrarse en suelo de categoría rural de acuerdo con la ley de Ordenamiento Territorial (Ley 18.308/2008), generándose una superposición con los planes municipales de ordenamiento territorial.

Se acepta que el proponente puede solicitar que cierta información sea reservada o confidencial, en particular frente a los mecanismos de acceso a la información y consulta de Uruguay. El MIEM y el MVOTMA determinarán el alcance de ese secreto industrial o comercial, pero la información de los aspectos ambientales del proyecto no podrá ser amparada por el secreto.

La nueva ley incluye los siguientes tributos: Un “canon de superficie” sobre la superficie afectada por un emprendimiento, “canon de producción” sobre el valor del producto extraído, un impuesto a la renta de las actividades económicas (IRAE) y un “Impuesto Adicional al IRAE”. Además, si existe un acuerdo de estabilidad tributaria, se aplicará un adicional de 2 % al canon minero.

El canon minero es del 5 % del total de la producción exportada, la que es tomada como referencia para el cálculo, del cual el 3 % es retenido por el Estado y 2 % se distribuye entre los propietarios de los predios donde se encuentran las minas. El canon de superficie es una pequeña cantidad fija por hectárea afectada.

La coalición gobernante insistió en que no se otorgarían exoneraciones ni una zona franca al emprendimiento de Zamin Ferrous. Pero el problema es que el texto aprobado deja abierta esa posibilidad, tal como fue denunciado repetidamente por la oposición. En la nueva ley se indica por un lado que las exoneraciones del llamado IRAE no aplican para actividades mineras y conexas. Además, se crea un Impuesto Adicional del IRAE, que gravará la renta operacional proveniente de la actividad minera. Pero el problema surge que en el caso del canon de producción puede ser considerado como pago del Impuesto Adicional al IRAE.

A su vez, si bien se establece que no se podrá deducir del canon ciertos gastos de uso de marcas, modelos industriales, etc., se admite que los costos de prospección, de exploración y de estudios ambientales podrán volcarse a pérdidas en el primer ejercicio económico en que comience la producción o amortizarse en cuotas fijas durante cinco años.

En cambio, la nueva ley es más clara con los destinos de los impuestos obtenidos. Estos serán identificados separadamente en el presupuesto nacional como “ingresos por Minería de Gran Porte”, y se dividirán en la siguiente forma: 30 % para usos presupuestales y 70 % en el Fondo Soberano Intergeneracional de Inversión. En el primer caso, serán asignados en un 60 % para financiar proyectos productivos, de infraestructura, riego, etc., incluso auditorías ambientales independientes del emprendimiento minero; 30 % para un fondo de desarrollo en el interior del país, 5 % para el financiamiento de proyectos educativos también en el interior, 5 % para el fortalecimiento de capacidades técnicas de los organismos de control y seguimiento de estas actividades.

El Fondo Soberano Intergeneracional de Inversión fue muy usado por el oficialismo en su promoción de la ley. En su texto se lo presenta como una norma para “hacer efectiva la promoción de un desarrollo sostenible” y “asegurar la equidad de derechos de las generaciones futuras”. Será gestionado por varios ministerios y administrado por el Banco Central del Uruguay. Su finalidad es invertir en proyectos que maximicen el retorno social a largo plazo, incluso en áreas como investigación y desarrollo, educación pública (incorporación de tecnología) y proyectos de adaptación y mitigación al cambio climático.

La ley dedica algunas secciones para mecanismos de reubicación de agricultores con predios menores de 100 ha directamente afectados por la megaminería.

Se crean varias comisiones mediante la ley. Una es la Comisión de Seguimiento a lo largo de todo el ciclo del proyecto, integrada por representantes de la comunidad, gobierno nacional, departamental y municipal. También se crea el Consejo Sectorial Minero para Minería de Gran Porte, con representantes de empresarios, trabajadores y técnicos del sector público. Finalmente, una Comisión Veedora, con representantes técnicos del MIEM y MVOTMA.

La ley determina un régimen de infracciones y sanciones, infracciones gravísimas, muy graves, graves, leves y reiteradas. Por ejemplo, entre las gravísimas están los incumplimientos de las reglamentaciones de higiene y salud mineras y ambientales (relacionadas con la ocurrencia de desastres).

Diversos aspectos de la ley fueron muy cuestionados por la oposición, y en especial la discusión en el Senado escaló en intensidad.<sup>13</sup>

## 7. Actores y ámbitos de las reacciones ciudadanas iniciales

El debate ciudadano comenzó poco a poco a escala local, con un tono moderado, buscando informaciones y respuestas con distintas agencias estatales. Los actores involucrados eran agricultores o ganaderos de la zona de Valentina y Cerro Chato, que recibían las notificaciones de denuncias mineras en sus predios y debían permitir el ingreso de los equipos de prospección de la Minera Aratirí. Esos encuentros iniciales estuvieron repletos de tensiones, cierta prepotencia de empleados de la empresa y desazón de los productores rurales (Bacchetta, 2015). Alcanzó mucha notoriedad el primer desalojo de una familia rural, ocurrido en 2012.<sup>14</sup>

Hacia fines de 2010 e inicios de 2011 muchos de esos actores comienzan a organizarse en oposición al proyecto (las fuentes de información de este sección se indican arriba en el apartado 2).

Los actores locales son esencialmente agricultores y ganaderos, muchos de ellos pequeños y medianos (en términos de escala de Uruguay), localizados en las zonas de influencia directa del proyecto Valentines, algunos vecinos de los poblados en esa región, etc. Para fines comparativos en el marco sudamericano, es importante tener presente que estos no son enclaves campesinos y deben ser entendidos como agricultores o ganaderos de pequeño a mediano porte, buena parte de ellos de larga historia en la zona, en varios casos con educación terciaria (por ejemplo, agrónomos) y distintas situaciones económicas.<sup>15</sup> Estos han ejercido diversas acciones de resistencia, tales como ampararse en normas legales para evitar la prospección dentro de sus predios, movilizaciones locales, etc. También se organizaron grupos de vecinos a favor del emprendimiento minero, incluyendo trabajadores de la Minera Aratirí, algunos comerciantes, proveedores de servicios tercerizados, etc.<sup>16</sup>

---

13 Véase, por ejemplo, “Tras discusión del Senado sobre megaminería, la sesión terminó con insultos”, *El Observador*, 6/82013. Recuperado de [goo.gl/mYQnax](http://goo.gl/mYQnax)

14 “Primer desalojo en Cerro Chato por acción de la empresa Aratirí”, *Subrayado*, 2/8/2012. Recuperado de [goo.gl/XSZNhH](http://goo.gl/XSZNhH)

15 Valentines es una localidad de 200 habitantes.

16 En Cerro Chato, localidad cercana a Valentines, se han realizado marchas a favor del proyecto minero. Más información. en [goo.gl/MEoaQG](http://goo.gl/MEoaQG). Recuperado el 14/10/2014.

Paralelamente, también se conformaron grupos en las localidades costeras que podían ser afectadas por el futuro puerto de aguas profundas. En este caso la oposición primaria era contra la terminal portuaria y por extensión contra el proyecto minero. Los actores involucrados son muy distintos, ya que en la costa del departamento de Rocha, sobre el océano Atlántico, existen pequeños asentamientos donde conviven pescadores artesanales, trabajadores de diversos oficios, junto a profesionales o militantes que buscan allí un modo de vida más natural, incluyendo en algunos casos a personas de alto nivel económico. Al poco tiempo estos colectivos conformaron una red específica de pueblos costeros (lanzada en 2011 en el marco del Primer Encuentro de Comunidades Costeras).

Finalmente, organizaciones localizadas en Montevideo, o que toman asuntos a escala nacional, también se involucraron en el asunto. Aunque no están directamente afectadas, sea porque no residen ni en la zona de Valentines ni en la costa oceánica, aparecen aquí distintos militantes por causas sociales y ambientales a escala nacional.

Bajo estas condiciones, se puede indicar que en 2011 ya se instalaron varios conflictos sociales ante el proyecto Valentines. No se pretende analizar en detalle esta disputa en este capítulo, pero en esta y siguientes secciones se evidencian sus elementos destacados.

Es importante tener presente que la variedad de conflictos, aunque todos se enfocan en la megaminería de hierro, no son exactamente iguales en cuanto a las dinámicas, los temas y los actores (se observan, por ejemplo, aquellos liderados por los agricultores en Valentines o los de comisiones vecinales de Rocha). Pero todos ellos tienen amplias superposiciones y lograron actuar acompasadamente unos con otros, incluso articulándose. Ejemplo de ello es la participación de los colectivos costeros en los encuentros de los productores rurales, o el apoyo que todos ellos han dado a las marchas nacionales.

En esas etapas iniciales, un grupo de militantes sociales y ambientales, preocupados por los primeros anuncios sobre el proyecto Valentines, conformaron en febrero de 2011 el Movimiento por un Uruguay Sustentable (Movus).<sup>17</sup> Sus principales tareas estaban enfocadas en información pública sobre el emprendimiento y sus consecuencias, participar en movilizaciones, etc. El movimiento se integra por grupos de agricultores y ganaderos de la zona afectada y del área costera involucrada

---

17 Más informaciones en su sitio web: <http://movusuruguay.org/>



en el puerto de aguas profundas, organizaciones regionales (como la Confederación de Pueblos Costeros), ONG sociales y ambientales, dos grupos sindicales, etc. Movus amplió su agenda frente al extractivismo vinculando el *fracking* (la fracturación hidráulica) dentro de sus objetivos. Ha desempeñado un papel muy importante en brindar y sistematizar información, propiciar foros públicos con la presencia de invitados extranjeros que han informado sobre la situación en sus países y promovido movilizaciones. También se conformó la Asamblea Nacional Popular en Defensa de la Tierra y los Bienes Naturales; este grupo incluye algunos agrupamientos que despliegan acciones directas, manifestos, movilizaciones, entre otras acciones.

Las posiciones ciudadanas y estos conflictos son llamativos, en tanto en el país no hay antecedentes de gran minería. En efecto, se instaló una oposición al proyecto, que mantenía un ritmo creciente, en un contexto donde no existen antecedentes de ese tipo de explotación. Estos grupos no están respondiendo a partir de experiencias pasadas frente a la minería. Esta es una situación muy distinta a la de otros países, donde se conocen los efectos de la megaminería por pasadas o presentes experiencias. En el caso uruguayo, existió una activa búsqueda de información sobre las situaciones en otras naciones por medios alternativos, especialmente Internet (acceso a sitios webs, prensa alternativa, Facebook, blogs, videos en línea, etc.). El papel de la prensa convencional uruguaya fue muy pobre, ya que no contribuyó a informar a la población, no existieron tempranos reportes de periodismo de investigación, etc. En este sentido, ha sido muy importante el aporte de algunos actores, tales como el periodista Víctor Bacchetta y el sitio web Observatorio Minero del Uruguay.<sup>18</sup>

En estas primeras etapas ya se organizaron marchas nacionales en Montevideo en defensa del ambiente y en oposición a la megaminería. La primera fue convocada en mayo de 2011, con la presencia de unos cientos de personas; la segunda tuvo lugar en octubre de 2012, aumentando la asistencia y los convocantes. Se han repetido desde entonces, alcanzando los millares de manifestantes, manteniéndose hasta el final del año 2014.<sup>19</sup>

---

18 Bacchetta produjo una serie de importantes artículos de información desde el primer momento, gran parte de ellos se encuentran en: [www.observatorio-minero-del-uruguay.com](http://www.observatorio-minero-del-uruguay.com)

19 Por ejemplo, sobre la tercera marcha, la prensa reportaba: “A caballo y a pie: miles en contra de la megaminería”, *El País*, Montevideo, 12/10/2012.

Debe advertirse que la oposición inicial no es de exclusividad ambiental, sino que es multifactorial hasta donde puede observarse: se invocan pérdidas de opciones productivas, no desean abandonar sus campos, existe temor a los impactos locales por contaminación, etc. Dada las características del debate en Uruguay, muchos de estos agricultores creen *a priori* en el Estado y en las capacidades de regulación estatal, y mantienen vínculos con partidos políticos donde consideran que pueden elevar sus reclamos. Por lo tanto, desde sus sentires y experiencias de vida, el avanzar en protestas y movilizaciones desde la sociedad civil, al margen de los partidos políticos, fueron prácticas novedosas.

Todo esto hace que durante el desarrollo de los conflictos se generen instancias de aprendizajes, como incorporación de conceptos técnicos para el análisis de los estudios de impacto ambiental, entendimientos sobre el marco legal y las vías administrativas, las competencias de los gobiernos departamentales en temas de ambiente y ordenamiento territorial, etc. A su vez, hay también aprendizaje de los impactos de la minería en otros países y de las reacciones ciudadanas en esas circunstancias. Las razones para la oposición se diversificaron y se articularon unas con otras.

## **8. Encuentros y desencuentros con la academia**

En estos conflictos es importante considerar el papel de distintos actores que pueden ser calificados como académicos, incluyendo a técnicos en distintas agencias estatales, en el seno de los movimientos sociales o en las universidades. Debe tenerse presente que los saberes técnicos son utilizados como argumentos privilegiados, por ejemplo, para defender la megaminería, aduciendo que esta no acarrea impactos ambientales sustantivos o que estos pueden ser remediados o amortiguados.

Desde la empresa Minera Aratirí, sus estudios técnicos contaron con una enorme lista de consultores, enrolando a destacados profesionales de Uruguay, donde varios son docentes o investigadores en reparticiones de la universidad estatal. La empresa minera y las autoridades del Gobierno insistieron una y otra vez en la excelencia técnica de sus estudios, de sus supuestos planes ambientales, etc. En paralelo, desde ámbitos como el gremio de geólogos o desde las ingenierías, también se presentaron discursos académicos de apoyo a la megaminería. En esos casos se sostuvo que el proyecto podría ser manejado tecnológicamente para anular o remediar todos sus impactos ambientales significativos.

Las respuestas ciudadanas cuestionaron diversos aspectos técnicos en los informes del proyecto Valentines. Se apoyaron en contra-saberes de

expertos propios, que eran aportados tanto por profesionales del ámbito universitario, como también por militantes sociales. A su vez, las organizaciones ciudadanas convocaron a algunos foros, mesas redondas o conferencias, para difundir esas otras posturas.

Sin entrar en detalles sobre los contenidos en debate, lo que deseamos señalar es que al menos en este caso existió una enorme asimetría. En efecto, la empresa y el Gobierno lograron mantener el apoyo al emprendimiento a un gran número de profesionales. Entre ellos se destacan, por ejemplo, la empresa de consultoría en opinión pública de uno de los más reputados politólogos del país, una larga lista de biólogos, otros profesionales involucrados en el estudio de impacto ambiental, un estudio detallado en economía ambiental confeccionado por un importante docente universitario, etc. Muchos de estos técnicos son docentes en la Universidad de la República, la más grande universidad estatal.

El proceso observado es que buena parte del sistema académico de nivel universitario quedó involucrado de manera directa o indirecta en el proyecto. El papel de la Universidad de la República en brindar saberes independientes quedó muy limitado y no es activamente promovido en muchos departamentos y facultades. Las ONG y organizaciones ciudadanas contaron con apoyos mucho más limitados, carecen de recursos financieros como para contratar otras consultorías y en general apelaron a algunos técnicos que actuaron a título personal, por fuera de la universidad, en apoyar a esos grupos.

En algunos casos, las reparticiones universitarias por momento parecían ignorar los fuertes conflictos alrededor de Aratirí. Un ejemplo en ese sentido fue una mesa redonda convocada por el Instituto de Ciencia Política (Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República), para abordar el tema de la minería en el país. La mesa suscitó una asistencia muy numerosa, sorprendiendo a los politólogos que la organizaron (cuando en realidad, cualquier observador medianamente informado debía esperar una nutrida concurrencia). Los panelistas fueron un jerarca de la empresa minera, el viceministro de minería y un consultor que trabajó para Minera Aratirí en el pasado, y ante esa composición tan sesgada era inevitable recibir fuertes reclamos por una mayor pluralidad.<sup>20</sup>

---

20 La mesa fue valiosa por las presentaciones, permitió confirmar que la empresa Minera Aratirí no contaba con un plan de cierre, y estuvo sujeta a algunos incidentes con la audiencia. Video disponible en: <http://www.fcs.edu.uy/noticia.php?Notild=1164>. Revisado el 14/10/2014.

Pero por otro lado, desde esa misma universidad se generó una de las iniciativas más interesantes para promover una discusión argumentada sobre la megaminería. Nos referimos al instrumento de “democracia deliberativa”, conocido como *Juicio Ciudadano*, que consiste en un proceso de participación e información pública (véase Lázaro, Trimble, Umpiérrez, Vásquez y Pereira, 2013). Está conformado por varios paneles, a saber: *Panel asesor*, con especialistas reconocidos y personas vinculadas con la temática a tratar y que asiste al panel ciudadano para la selección de expertos a consultar; *Panel de expertos*, que son especialistas e implicados en el tema que aceptan participar respondiendo las preguntas que elaboren los integrantes del panel ciudadano; y el *Panel ciudadano*, que son personas no expertas en el tema y que no están directamente implicadas. El ejercicio es una fuente de aprendizaje en sí mismo y provee conclusiones que se hacen públicas.

El procedimiento de juicio ciudadano fue solicitado a un equipo universitario y tuvo lugar entre mayo y diciembre de 2011. El *panel asesor* contó con la participación de especialistas en las áreas vinculadas con extractivismo minero (geología, ciencias ambientales, economía, ciencias sociales y políticas), incluyendo jerarcas de los ministerios del ambiente y de industria y minería. El *panel de expertos* involucró a profesionales relacionados con la discusión sobre estrategias de desarrollo y uso de los recursos naturales, economía y políticas públicas, geología, ciencias ambientales, derecho, etc., proviniendo de la sociedad civil, el Estado o empresas (Minera Aratirí decidió no participar del proceso).

A partir de este ejercicio, se concluyó que “el estado actual del conocimiento no permite tomar una decisión responsable”, y proyectos como el de Valentines son vistos como un “sacrificio ambiental” que involucran una gran cantidad de información cuyo análisis, en algunos aspectos, lo hace casi imposible de abarcar, considerándose como un proyecto colectivo del cual la sociedad debe participar en la definición de sus metas (Lázaro *et al.*, 2013).

## 9. Diversificación de la resistencia ciudadana

La resistencia y oposición al proyecto Valentines se amplió bajo diversas estrategias y distintos ámbitos. No solo no ha aminorado, sino que se sumaron nuevos abordajes y se enrolaron otros actores, convirtiéndose en un tema de discusión nacional. A su vez, esto inevitablemente genera reacciones desde la sociedad política, sea para apoyar la resistencia ciudadana, como para oponerse a ella. Es importante tener presente la

multiplicidad de articulaciones entre la sociedad civil y la política, dado el particular caso uruguayo de partidos políticos activos, institucionalizados y vigorosos.

Uno de los flancos de diversificación de la resistencia ciudadana ocurrió a escala departamental. Se lanzaron recolecciones masivas de firmas para apoyar sus reclamos y luego apuntaron a que los gobiernos municipales aprobaran normas departamentales que limitaran o impidieran la megaminería. Recurrieron a la ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (Ley 18.308/2008), que otorga competencias municipales al ordenamiento de los usos y ocupaciones del suelo (mientras que la minería, en tanto afecta el subsuelo, es de competencia del Gobierno nacional).

Siguiendo esa estrategia, en el departamento de Lavalleja su cuerpo legislativo declaró libre de megaminería metalífera a cielo abierto las áreas rurales. En el departamento de Tacuarembó se buscó declarar la zona rural como reserva ambiental y se prohibió la explotación de minería metalífera de gran porte, diamantífera e hidrocarburos en el territorio departamental. En el departamento de San José un decreto municipal suspendió la concesión de derechos para la prospección, exploración y explotación de yacimientos metalíferos a cielo abierto en suelo rural productivo que no cuentan a la fecha con autorización firme del gobierno municipal.<sup>21</sup>

En el departamento de Tacuarembó se recolectaron más de 13 mil firmas para convocar a un plebiscito para prohibir la minería metalífera a cielo abierto (un número muy significativo en la escala de ese departamento). La medida fue rechazada por el órgano electoral nacional, que cuenta con mayoría de representantes políticos del partido de Gobierno.<sup>22</sup> Un grupo de vecinos de Tacuarembó que apoyan la minería lograron encaminar un recurso de revocación de la prohibición departamental ante la Cámara de Diputados. Esta, con la mayoría del Frente Amplio y el apoyo del Partido Independiente revocó, en julio de 2014, los decretos departamentales que impedían la minería a cielo abierto.<sup>23</sup>

Estos casos muestran a movimientos ciudadanos muy activos que aprovechan las opciones normativas a su mano, especialmente aquellas

---

21 Para más información consultar el Decreto 3091/ Enero de 2013 en: <http://www.imsj.gub.uy/portal15/images/otyma/decreto%203091.pdf>. Revisado por última vez el 14/10/2014.

22 “La Corte Electoral rechazó plebiscito contra la minería”. Esteves y Meléndez. 26 /10/2013. *El País*, Montevideo.

23 “Anulan recurso contra la minería”. 10/7/2014. *El País*, Montevideo.

de amplia base democrática. La invocación es doble, por un lado en base a las autonomías departamentales y, por el otro lado, a la necesidad de protegerse de los impactos sociales y ambientales de la megaminería a cielo abierto. Pero este genera reacciones en sentido contrario, de grupos locales que apuestan a ese tipo de proyectos, pero sobre todo desde el partido de Gobierno. Los sentidos de la ley de ordenamiento territorial y de las competencias de los gobiernos municipales están ahora en discusión. Pero es más llamativo que estas resistencias departamentales a la megaminería obligaron al Frente Amplio a moverse para anular esas medidas, rompiendo con su historia y discurso de respeto de la autonomía local y del valor de los plebiscitos.

Paralelamente, los distintos conflictos en curso adquirieron una escala nacional al sumarse organizaciones que cubren todo el país. Se destaca en ese sentido el ingreso a la temática de la Federación Rural, una confederación de segundo nivel, cuyos miembros son organizaciones de agricultores y ganaderos de distintas localidades del país. La tarea de difusión de los productores rurales de los departamentos afectados consiguió respaldo en otras organizaciones regionales y locales. Además, esta federación es una institución con casi un siglo de historia, fuertemente institucionalizada y respetada. Esta federación nuclea a la agricultura pequeña, mediana y familiar, y es políticamente distinta a la Asociación Rural (más cercana a las imágenes convencionales del patriciado de grandes estancieros). El concurso de esta federación sirvió para reforzar y legitimar las demandas de los productores rurales de la zona de Valentines.

En cambio, la situación con la central sindical nacional es mucho más compleja. El Plenario Intersindical de Trabajadores-Central Nacional de Trabajadores (PIT-CNT) ha dado diversos mensajes a favor de una megaminería a cielo abierto, ha respaldado al sindicato de trabajadores de Minera Aratirí y ha apoyado los pasos que ha dado el Gobierno. Pero existe un debate interno, en tanto que algunos sindicatos, como el de los trabajadores del Estado, están en contra de este proyecto de megaminería.

A medida que la presión contra el proyecto Aratirí aumentó, y en particular con la aprobación de la ley de minería de gran porte, integrantes de Movus y otros grupos comenzaron a considerar la convocatoria a un plebiscito nacional. Su idea era invocar a toda la ciudadanía para introducir una enmienda constitucional que prohíba la minería metalífera a cielo abierto en el país. Se conforma entonces el *Movimiento Uruguay Libre*,

que se encuentra específicamente enfocado en recolectar las firmas para convocar a ese plebiscito nacional.

La campaña de recolección de firmas se lanzó el 2 de diciembre de 2013. Integrantes del Movimiento Uruguay Libre, precisan que esta campaña es también una herramienta para comunicar, informar y ejercer presión legal y política. Es necesario recolectar 220 000 firmas para forzar la convocatoria al plebiscito. Al momento de escribir este artículo se estima que se han recolectado 50 000 adhesiones.

Uruguay Libre se autodefine como “un movimiento social autónomo e independiente de cualquier partido político y agrupamiento ideológico o religioso y de cualquier institución gubernamental o no gubernamental, sea local, departamental, nacional o internacional”.<sup>24</sup> Exhibe una estructura híbrida entre una red de organizaciones de diversos tipos y militantes individuales. Actualmente la integran 34 organizaciones uruguayas, incluyendo asociaciones, organizaciones locales, nacionales (por ejemplo la Asociación de Docentes de Enseñanza Secundaria), redes nacionales (como la Red Uruguaya de ONG Ambientalistas), capítulos uruguayos de redes internacionales (como la Unión Internacional de Trabajadores de la Alimentación). Adhieren además 52 personas a título individual, incluyendo académicos, periodistas, artistas, diversos profesionales, algunos militantes de partidos políticos y de sindicatos, etc.

Además, cuentan con apoyos y colaboraciones de medios de comunicación (predominando radios locales), una plataforma virtual en Internet para el intercambio y acción. Cuenta con una “coordinación operativa” conformada por 16 integrantes, quienes se reúnen semanalmente para planificar el “próximo paso”. De este equipo se destacan las labores específicas como vocerías, manejo de redes sociales, página web y listas de correo. Las decisiones se toman por consenso en esta coordinación. Sostienen su funcionamiento gracias a donaciones y trabajo voluntario.

La recolección de firmas por departamento se apoya en lugares específicos. Actualmente está presente en 17 departamentos con 94 centros de recolección y un apoyo estimado en 150 colaboradores. Además, se montan mesas de recolección de firmas aprovechando eventos públicos (espectáculos, exposiciones, lugares con alta afluencia de personas, etc.). Se utilizan las redes sociales para convocar e informar, suministrar información, folletos, etc. Se mantiene un programa intenso de charlas en distintos sitios del país y han tenido reuniones bilaterales con

---

<sup>24</sup> Véase su sitio web en <http://uruguayciudadanosinmegamineria.org/>

integrantes de los partidos políticos. Constantemente se analiza en detalle los informes y reportes del Gobierno o la empresa y rápidamente se generan respuestas. Un ejemplo demostrativo ocurrió con las cifras ofrecidas por la empresa y el Gobierno sobre los posibles ingresos de exportación de hierro, que fueron revisadas y contestadas por Uruguay Libre.

Un logro muy importante fue haber realizado con éxito una mesa de debate de los candidatos a la presidencia de todos los partidos para que expusieran sus ideas sobre la megaminería. La mesa, celebrada en julio de 2014, logró un público muy numeroso y contó con la presencia de seis de los siete candidatos a presidentes (estuvo ausente Tabaré Vázquez, candidato por el Frente Amplio); cinco de ellos se opusieron por diversas razones a la megaminería y solo uno la apoyó.

## 10. Los debates en los ámbitos político partidarios

La administración Mujica, como puede verse, recibía fuertes presiones desde amplios sectores ciudadanos y de los partidos de oposición. A pesar de ello mantiene su defensa en la megaminería y una relación estrecha con Minera Aratirí. Solo ofreció tímidas reformas, como instalar un programa para promover la “minería responsable” en el MVOTMA, con apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo; se enviaron técnicos del área ambiental a visitar experiencias en otros países y se encaminaron algunos estudios adicionales.

El presidente Mujica incluso reclamó a sus ministros a defender el proyecto Valentines en distintos momentos de 2013 y 2014. Solamente los ministerios de Industria y Minería, y de Agricultura, avanzaron en ese sentido. Pero las defensas casi siempre tenían efectos contraproducentes, ya que dejaban en evidencia nuevos problemas, fallas en los cálculos financieros del Gobierno, errores normativos, etc.<sup>25</sup> Hacia marzo de 2014 parece haberse instalado una postura donde los jerarcas del Gobierno no aceptan debatir en público sobre el proyecto Valentines. Además, el régimen sigue manteniendo en secreto los detalles de las negociaciones con Zamin Ferrous y se niega a dar a conocer su contrato con esa empresa antes de firmarlo.<sup>26</sup>

Las resistencias al proyecto Valentines y algunos de sus contenidos, como las demandas ambientales o el reclamo de autonomía municipal,

25 Un resumen de la diversidad de posturas y agentes gubernamentales se resumen en: “Un ejemplo del desorden”, M. Viggiano. *El Observador*, Montevideo, 15/3/2014.

26 Véase por ejemplo, “Secreto de Estado. El gobierno no dará a conocer el acuerdo con Aratirí antes de firmarlo”. *El Observador*, Montevideo, 21/2/2014.



implicaron distintos problemas para la coalición del Frente Amplio. En su programa de gobierno para el período 2005-2010 no se incluyeron referencias a la cuestión minera y otro tanto ocurrió con el programa de Mujica (2010-2015). Pero la situación es todavía más compleja, porque el programa que defendió el Frente Amplio y Mujica en la campaña presidencial de 2010 no incluía un capítulo ambiental. Este es un caso muy impactante, donde una coalición de izquierda no ofrece planes de acción, metas o referencias al tema ambiental.<sup>27</sup>

Esta inusual situación se debe seguramente a varios factores, cuyo análisis no puede realizarse aquí, pero entre ellos se deben destacar algunos. Durante la administración Vázquez, el Frente Amplio cambió de postura y apoyó la instalación de una megaplanta de celulosa en el río Uruguay, que fue objeto de duros cuestionamientos ambientales dentro del país. Pero ese hecho desencadenó una fuerte resistencia ciudadana en la margen argentina de ese río, que derivó en un largo y agrio conflicto, apoyado desde Buenos Aires por el Gobierno de Néstor Kirchner. Las prácticas políticas, tanto las expresadas por ciudadanos como partidos políticos, son sustancialmente distinta en los dos países. Se originó una ola de nacionalismo y resistencias a las demandas ambientales dentro de Uruguay. Eso permitió que el progresismo gobernante acentuara un talante antiambiental y José Mujica (y su base de apoyo) llegó al Gobierno siguiendo esa misma postura. Eso explica que a nadie dentro del Frente Amplio pareció molestarle que su programa de gobierno careciera de una sección ambiental. El proyecto Valentines se inserta entonces en un desierto en la política ambiental.

El Frente Amplio también comenzó a sufrir por su defensa insistente del proyecto Valentines. Al poco tiempo, la empresa abandonó su papel protagónico, sus jefes dejaron de aparecer en la prensa y en cambio la defensa pasó a descansar en el presidente Mujica, el ministro de Industria y Minería, el secretario de la Presidencia, y otros cargos altos del Poder Ejecutivo. Esto hacía que buena parte de los debates ciudadanos apuntaran al entorno presidencial.

Para complicar todavía más las cosas, un alto cargo Uruguay era ocupado por un conocido jerarca del primer Gobierno del Frente Amplio bajo Tabaré Vázquez, vinculado al Partido Socialista. A su vez, el ministro de Industria y Minería bajo el Gobierno de Mujica, y la encargada de temas ambientales para la minería, así como uno de los senadores que activamente defendió el proyecto, son también conocidos militantes del Partido

---

27 "Se olvidó del ambiente", E. Gudynas, *La Diaria*, Montevideo, 28/9/2009.

Socialista. Organizaciones ciudadanas y los partidos de oposición señalaron que esa estrecha relación entre el Partido Socialista y la empresa debía ser cuestionada.

Al inicio del mandato, la administración de Mujica intentó alcanzar una “política de Estado”, en el sentido de contar con el consenso de todos los partidos (con representación parlamentaria), tal como se indicó arriba. Pero ese acuerdo no fructificó por muy diversas razones. Un componente destacado fue la forma bajo la cual el Gobierno de Mujica defendía el proyecto Valentines, invocando cuestiones muy distintas, marchas, contramarchas y unas cuantas improvisaciones. Paralelamente, el Gobierno padeció el descubrimiento de severos problemas ambientales (en especial la contaminación en las principales cuencas hídricas del país), lo que dejó en evidencia la débil gestión ambiental. Aquella situación que disfrutó Vázquez, donde las demandas ambientales quedaron ahogadas por el nacionalismo frente a Argentina, ya no estaban presentes. Las organizaciones ciudadanas retomaron sus reclamos ambientales y estos lograban concitar apoyo público.

Por otro lado, la postura del Gobierno y el Frente Amplio sobre la megaminería expresa buena parte del elenco de argumentos y legitimación que se observan en otros países sudamericanos (Gudynas, 2015). Estas incluyen apelar a un optimismo científico técnico que minimiza los impactos sociales o ambientales, o sostiene que pueden ser revertidos; exageración de los beneficios económicos y ausencia de una internalización de los costos económicos de impactos sociales y ambientales; apelación a distintos mecanismos de compensación monetarizada para algunos actores afectados (promesa de compensación a agricultores, extensión de asistencia económica a los trabajadores suspendidos de la empresa minera, etc.), y una reformulación de las dinámicas democráticas, acotando la participación ciudadana (embate del Frente Amplio contra los plebiscitos municipales y nacional).

La postura de los demás partidos políticos también comenzó a cambiar, en particular después de la aprobación de la Ley de Minería de gran porte. En 2013 se acentúan las diferencias, previo al ingreso en el año electoral 2014 (que incluye elecciones internas en todos los partidos políticos, elecciones legislativas y presidenciales). Esto ha hecho que varios líderes partidarios tomaran el problema Aratirí para marcar sus posiciones y atacar al Gobierno del Frente Amplio.

Pero de todas maneras, es muy llamativo que se conformara una amplia coincidencia partidaria en contra del proyecto megaminero. Los dos

partidos de oposición más grandes (partidos Nacional y Colorado), así como la izquierda sin representación parlamentaria, se han manifestado en contra. Podría incluso postularse que el Gobierno de Mujica fue exitoso en generar la reacción de una impresionante coincidencia política en contra de la megaminería, en un amplio espectro que va desde posturas conservadoras a las de la izquierda clásica. Es más, no puede descartarse que la ampliación de esa corriente de opinión aumentara cada vez que el Gobierno presentaba argumentos a favor de Aratirí, justamente por las debilidades y contradicciones argumentativas apuntadas arriba.

Sin embargo, un examen atento de esta oposición muestra que más allá de las coincidencias, existen diferencias. Posiblemente la elaboración más detallada ha sido presentada por el Partido Colorado, que no se opone a la megaminería como tal, pero sí específicamente al proyecto Valentines por un conjunto de razones (incluyendo la aprobación de una ley minera que consideran ajustada a las necesidades del inversor extranjero, las opciones para esquivar tributos, renuncia fiscal del Gobierno sobre la inversión, contradicciones con las normas de ordenamiento territorial, ausencia de un plan de cierre y otros aspectos ambientales, etc.). En cambio, en la izquierda clásica, el Partido de los Trabajadores rechaza que la explotación del hierro sea realizada por una empresa extranjera y a un ritmo intenso y acelerado, y reclama que el emprendimiento podría ser llevado adelante por una empresa nacional estatal y un ritmo menor. Sorpresivamente esta posición es similar a algunos actores políticos ubicados casi en el extremo opuesto, en el ala conservadora del Partido Nacional. En cambio, desde la Asamblea Popular, otro grupo de la izquierda por fuera del Frente Amplio, se insiste en los impactos sociales y ambientales de la megaminería como un todo, más allá de quien la gestione. Se llega así a una situación política curiosa, donde se fundamenta la oposición al proyecto Valentines por razones disímiles, y a su vez, las vías de salida también son muy diferentes, donde algunas incluso regresan a defender una megaminería estatizada.

Otro aspecto muy llamativo es la coincidencia en apoyar la megaminería dentro de la coalición partido Frente Amplio. Todas las figuras destacadas dentro de ese agrupamiento apoyan el proyecto y el nuevo marco legal. Debe señalarse que en 2013, frente a las elecciones internas dentro de los partidos, en el Frente Amplio surgió una precandidatura presencial en desafío al expresidente Tabaré Vázquez. La desafiante, Constanza Moreira, senadora por el Movimiento de Participación Popular (uno de los grupos de origen de José Mujica), elevó varias diferencias con las posiciones de Vázquez, con repetidas referencias a los derechos

humanos de tercera generación, el papel de la mujer y los jóvenes, y alusiones de un giro a la izquierda. Frente a Moreira se abría, por lo tanto, la opción de reforzar su imagen desafiante marcando diferencias en cuestiones ambientales y en la promoción de la minería, lo que posiblemente le hubiera acarreado más votos desde la militancia del Frente Amplio defraudada con las posturas gubernamentales. Sin embargo, con el paso de las semanas, el discurso de Moreira no abordó adecuadamente los temas ambientales, evitó cuestionar al proyecto Aratirí, y algunos de sus apoyos políticos se pronunciaron a favor de la megaminería bajo ciertas condiciones (e.g. Zavala, 2014).

Sin duda existen muchos militantes de izquierda dentro de las organizaciones que se oponen a la megaminería. Pero ellos corresponden, a nuestro juicio, a quienes se sienten desilusionados con la marcha del Gobierno del Frente Amplio. No lograron incidir en las estructuras partidarias para que estas, a su vez, incidan sobre el gobierno de Mujica. Pero están expresando en público cada vez más discrepancias con las estrategias de desarrollo del progresismo gobernante (ejemplos ilustrativos son las notas de opinión de conocidos intelectuales de izquierda de Etchevers y Mañán, 2012; Sarthou, 2014; Viana, 2014).

En cambio, otros integrantes de los movimientos sociales que resisten la megaminería, que vienen desde otros partidos políticos, lograron influir en sus dirigentes partidarios. Muchos líderes nacionales o departamentales estaban alejados de esta temática, o bien tenían posiciones favorables. Pero la insistencia desde las bases cambió sus posiciones; esto es muy evidente en el Partido Nacional, haciendo que se volcara a la oposición del proyecto Valentines.

Se llega así a una situación llamativa, donde personas desde posturas ideológicas muy distintas, como pueden ser por un lado los militantes de los partidos Colorado o Nacional, cohabitan sin problemas en los movimientos de oposición a Aratirí, junto a aquellos que se identifican con distintas posturas políticas de izquierda.

De todos modos, debe reconocerse, el gobierno de Mujica no ha impuesto el proyecto apelando a un talante más autoritario o abusando de su mayoría parlamentaria. No se registraron situaciones, vistas en otros países, como intentar clausurar ONG, buscar dividir a las organizaciones ciudadanas, o imponer la minería bajo protección del ejército o policía.

## 11. Discusión y conclusiones

La situación uruguaya frente a un proyecto en megaminería a cielo abierto ofrece varias particularidades. La política minera uruguaya, en el período analizado, depende directamente de las posturas del Gobierno, y para el caso uruguayo esta a su vez es muy influenciada por el partido de Gobierno, en este caso el Frente Amplio. Por lo tanto, como se muestra arriba, el accionar de la sociedad civil, tanto aquellos a favor como en contra de la megaminería de hierro, orbitan alrededor del Gobierno y su base partidaria.

Comencemos por señalar que estamos frente a un Gobierno progresista que se suma a la tendencia continental en promover proyectos mineros a gran escala, en respuesta a ofertas de grandes inversiones y con expectativas de altos ingresos económicos por elevados precios internacionales. Como en otros países, el Gobierno encuentra demasiado tentadora esta posibilidad para rechazarla y está dispuesto a asumir los costos sociales y políticos.

Es muy destacable que se instalara un conflicto de creciente intensidad en un país donde no existen antecedentes en megaminería. No solo esto, sino que la resistencia ciudadana estalló en una fase muy inicial, con las actividades de prospección y el anuncio de un futuro emprendimiento. Se hace evidente que los grupos ciudadanos rápidamente pueden acceder a información a nivel internacional sobre impactos de actividades similares en otros países, evaluar los riesgos que enfrentan y asumir el peso de enfrentarse al Gobierno y la empresa.

Se desplegaron varios conflictos alrededor del proyecto Valentines y en muy poco tiempo (aproximadamente 3 años) se pasaron desde resistencias locales puntuales a un abanico de acciones, a diversas escalas (local, departamental y nacional), compuesta de acciones muy diversas (apelando a instrumentos legales, tareas de información, convocatorias plebiscitarias, movilizaciones y marcha, etc.). Este movimiento tiene una composición muy diversificada, que corresponden a distintos estratos sociales, formaciones, y posturas ideológicas. Más allá de esa diversidad interna ha sido exitoso en alcanzar buenos niveles de coordinación. Se aceptan representaciones y vocerías y esto les ha permitido notables avances.

La importancia de esta capacidad de coordinación contrasta con lo observado en otros países. Por ejemplo, en Argentina, la UAC, en su propio mandato, no acepta una coordinación o representación nacional. Esto no quiere decir que no existan algunos conflictos dentro del

movimiento en Uruguay, e incluso competencias entre agrupamientos o personas, pero estos no han impedido mantener las coordinaciones.

Asimismo, muchas de las personas que militan en esos movimientos han adquirido un alto nivel de conocimiento sobre el proyecto, la minería, el comercio minero, la normativa nacional, etc. Esto les ha permitido generar espacios de contra-saberes que en buena medida les ha servido para mejorar la información pública, contestar posiciones de la empresa y el Gobierno, y llenar los vacíos dejados por la academia. La contracara de esta situación es el papel marginal que ha desempeñado la prensa convencional, en particular los grandes medios de prensa, los que no sirvieron a difundir la problemática, mostrar los diferentes argumentos en juego, investigar aspectos poco claros, etc.

La resistencia ciudadana por sí sola no logró detener el proyecto, pero sirvió para debilitarlo e imposibilitar una rápida implementación. En ese contexto, la caída del precio internacional del hierro, a partir de 2015, volvió inviable al emprendimiento.

En la dinámica política, este caso muestra los distintos modos de entender la “participación” al tiempo de construir una política minera a escala nacional. El Gobierno del Frente Amplio entiende a la participación como un diálogo exclusivamente entre partidos políticos; en algunos casos acepta la concurrencia de sindicatos o empresarios, pero a tono con un país hiperpolitizado, el progresismo concibe la participación mediada por los partidos y el bien común en manos del Estado. A pesar de su cariz progresista, no acepta fácilmente que organizaciones independientes desde la sociedad civil participen o incidan en estructurar una estrategia de desarrollo.

A tono con esas posiciones, se encuentra el intento presidencial de lograr un acuerdo con todos los partidos políticos en el parlamento para una estrategia minera, o la mesa redonda que contó con seis de los siete candidatos presidenciales que compiten en 2014, que se desarrolló bajo un marco de respeto tanto entre esos políticos como con la audiencia. Estas son situaciones que deben ser subrayadas, ya que en Uruguay se mantienen espacios públicos de debate que son diversos, donde se pueden ventilar posiciones distintas y no se cayó en la crispación que se observa en otros países de la región.

Los partidos políticos de oposición siguen mostrando organizaciones internas robustas, donde las bases pueden influir en la toma de decisiones de las dirigencias y orientar las posturas partidarias. Es muy claro que las bases locales fueron las que lograron alinear a la dirigencia de los

partidos políticos de oposición en oponerse al proyecto Valentines. Sin embargo, la situación es mucho más compleja para la coalición partido Frente Amplio. Sobre su dirigencia no ha operado con éxito los reclamos de algunos sectores de las bases por revisar las posturas frente a la megaminería. En este tema, como en otros, el progresismo gobernante muestra signos de haberse desconectado de su militancia de base.

Paralelamente, el agrupamiento gobernante ha optado por políticas económicas, comerciales y productivas convencionales, y esas medidas tienen el efecto de volcarlo hacia el centro del espectro político. Más allá de los discursos de Mujica, las medidas concretas de su Gobierno están orientadas a captar inversión privada, alentar exportaciones de todo tipo y acentuar la inserción global. Su plan de Gobierno carecía de compromisos ambientales y el Presidente varias veces se ha burlado del ambientalismo. Por otro lado, Mujica siempre fue muy sincero en considerar que el país primero debe crecer económicamente y luego discutir cómo se pueden repartir los beneficios de esa expansión. Recordemos, además, que su Gobierno fue el primero en la historia del país de firmar acuerdos de inversión confidenciales (para la instalación de una planta de celulosa y para el proyecto Aratirí).

Por lo tanto, no puede decirse que existiera un cambio de orientación en las posturas de desarrollo volcadas al extractivismo. De hecho, la administración de Mujica continuó esencialmente con los lineamientos del Gobierno anterior. Se flexibilizaron controles ambientales, diversas concesiones y protecciones a los inversores extranjeros y fuerte promoción de las exportaciones. Son posiciones donde el Estado actúa apuntalando el mercado y actuando en especial en áreas como la protección sindical o medios de asistencia económica a los más pobres. Es, por lo tanto, una estrategia muy similar en sus elementos básicos al “novo desenvolvimento” llevado adelante en Brasil bajo las administraciones de Lula da Silva.

La defensa de un proyecto megaminero como el de Valentines tuvo efectos políticos adicionales que el Frente Amplio parece no evaluar en su magnitud. En efecto, es un emprendimiento que solo es posible si se reducen las exigencias ambientales, si se limitan las autonomías municipales, si se aceptan las condiciones de los inversores extranjeros, si se los subsidia con energía e infraestructura portuaria, y varios elementos análogos. Por lo tanto, la promoción de la megaminería tiene repercusiones en la vida política que van más allá de aprobar o no un emprendimiento

específico (son los llamados efectos derrame de los extractivismos; Gudynas, 2015).

Estas debilidades estructurales explican que, por fuera del período de estudio, con la caída del precio del hierro desde 2015, el proyecto comenzara a languidecer, la empresa lo abandonó dejando varias deudas y buscando vender las concesiones. Aunque el proyecto parece haber colapsado por causas externas, de todos modos el nuevo Gobierno del Frente Amplio insiste, por ejemplo, en mantener en secreto el contrato originalmente firmado con la minera Aratirí.

La acción ciudadana fue un factor muy importante para dejar en evidencia que las predeterminaciones ideológicas clásicas, de un Frente Amplio a la izquierda, y una oposición a la derecha, fuesen borrosas. Bajo el debate megaminero, los que eran los partidos de oposición reclamaron la nacionalización del hierro o seguir altos estándares ambientales, y el progresismo, en cambio, defendió una pequeña empresa minera *junior* con jerarcas indios. A pesar de que el progresismo gobernante insistió en una concepción del desarrollo simple, como crecimiento económico motorizado por la exportación y las inversiones, la resistencia partidaria y ciudadana a la megaminería volvió a poner en el tapete la necesidad de debatir las concepciones del desarrollo.

## 12. Bibliografía

- Bacchetta, Víctor L. (2015). *Artirí y otras aventuras. Las soberanías cuestionadas*. Montevideo: Doble Clic.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe [Cepal] (2013a). *Anuario Estadístico de América Latina y El Caribe*. Santiago de Chile: Cepal: 228.
- \_\_\_\_\_ (2013b). *Panorama social de América Latina 2013*. Santiago de Chile: Cepal.
- \_\_\_\_\_ (2014). *Balance económico actualizado de América Latina y el Caribe 2013*. Santiago de Chile Cepal: 27.
- Elissalde, R., ed. (2009). *Gozos y Sombras del gobierno progresista. Aportes al balance*. Montevideo: Dedos.
- Elizalde, Lucía, Mariana Menéndez y María Noel Sosa (2013). “Cronología sobre el conflicto minero en Uruguay 2010-2013”. *Bienes comunes. Saqueo y resistencias* 47.



- Etchevers, J. y O. Mañán (2012). “Mitos neoliberales y neodesarrollistas, mellizos homocigotos”. *Voces*. Octubre, 25.
- Gudynas, Eduardo (2015). *Extractivismos. Ecología, economía y política de un modo de entender el desarrollo y la Naturaleza*. Cochabamba: Cedib y Claes.
- Instituto de Ciencia Política (2012). “Política en tiempos de Mujica II. Un balance en mitad del camino”. *Informe de Coyuntura*. Montevideo: Instituto de Ciencia Política.
- Instituto Nacional de Estadísticas (2013). *Uruguay en Cifras 2013*. Montevideo: Instituto Nacional de Estadísticas.
- Lázaro, M., M Trimble, A. Umpiérrez, A. Vásquez y G. Pereira (2013). *Juicios ciudadanos en Uruguay: dos experiencias de participación pública deliberativa en ciencia y tecnología*. Montevideo: Universidad de la República-PNUD.
- Levitsky, Steven & Kenneth M. Roberts (2013). *The resurgence of the Latin American left*. Baltimore: The John Hopkins University Press.
- Moreira, Constanza (2009). *Entre la protesta y el compromiso: la izquierda en el gobierno Uruguay y América Latina*. Ediciones Trilce.
- Sarthou, H. (2014). “Camellos, refugiados y el pastor mentiroso”. *Voces*. Marzo, 27.
- Viana, B. (2014,). “Algo huele mal”. *Voces*. Marzo, 20.
- Zavala, A. (2014). “Separando la paja del trigo. La izquierda, el ambientalismo y el hierro”. *Voces*. Febrero, 23.

# Conclusiones

Paúl Cisneros

LAS REFORMAS NEOLIBERALES promovidas luego de la crisis de la deuda de la década de los ochenta se instalaron de manera diferenciada en los sectores mineros de los países estudiados. Sin embargo, la lógica de estas reformas es clara: estas buscan disminuir la participación directa del Estado en la extracción y transformación de minerales, crear condiciones administrativas, fiscales y laborales para la atracción de capitales extranjeros o nacionales al sector y, al menos de manera nominal, crear capacidades de regulación sobre los actores privados e incorporar las emergentes normativas ambientales para ajustar la minería a los nuevos tiempos del desarrollo sostenible, desde una visión de sustentabilidad débil. Esto es, bajo el supuesto de que la mercantilización de los recursos minerales y la transformación de la naturaleza que implica su extracción puede ser transformada de forma eficiente en otras formas de capital.

Dada la estructura de la industria en México, las reformas neoliberales debieron enfrentar a los trabajadores organizados y acomodar los intereses económicos locales en el proceso de desmonte de la industria paraestatal. En el marco de una reforma neoliberal más amplia, el Estado dejó de mediar entre los trabajadores organizados y las empresas mineras desmontando el sistema corporativista que había dominado al sector por décadas. El crecimiento de la industria se ha favorecido por el mantenimiento de bajos costos laborales y el interés de los poderosos grupos económicos nacionales en el desarrollo del sector. Al tiempo, los trabajadores siguen luchando por mejores condiciones laborales, salarios y previsiones sociales dentro de una industria dominada por empresas privadas transnacionalizadas.

Las demandas de los trabajadores se elevan al aparato del Estado a la par de aquellas provenientes de movimientos ecoterritoriales reformistas que desde las poblaciones expuestas directamente a la minería reclaman una mejor distribución de los beneficios y de los costos producidos por la actividad. Estas demandas son complementadas por agendas más radicales que se oponen a una mayor expansión geográfica de la industria.

En parte, todas estas demandas existen porque las reformas no han generado una fuerte capacidad de regulación intrasectorial, menos intersectorial. Es común que las empresas no cumplan con sus obligaciones frente al Estado y que este no mantenga registros adecuados sobre las inversiones o que pueda generar suficientes recursos para cubrir los propios costos administrativos del sector. Pero como en todos los casos, existen diferencias más importantes en cuanto a la sustentabilidad de la minería. Los movimientos ecoterritoriales más radicales evalúan la minería desde una visión de sustentabilidad fuerte en la que la transformación entre diferentes formas de capital puede no ser viable o deseable por sus impactos no solo en el entorno natural sino en formas de vida locales a las cuales no se puede asignar un valor de mercado.

En todo caso, las reformas neoliberales no han logrado institucionalizar los principios del desarrollo sostenible de una manera adecuada. Si bien ha existido una profusa emisión de legislación ambiental, la implementación de la misma está subordinada al imperativo de la expansión de la industria. De tal manera, la minería a gran escala se ha expandido en áreas protegidas a pesar de pronunciamientos judiciales en contra de esta práctica y las concesiones se continúan entregando sin el conocimiento de las poblaciones locales, lo que indica una separación considerable entre la legislación minera y otros instrumentos legales diseñados para ponerle límites e importantes consideraciones a la lógica de la expansión de la industria (y de la construcción del Estado), como lo hacen algunos instrumentos legales internacionales en términos de exigir un consentimiento previo de las poblaciones locales.

Las reformas legales al sector minero en Guatemala se dan en un contexto posconflicto en el que además la región mesoamericana incrementaba su integración al mercado estadounidense a partir de la apertura de sus economías. En este caso, la promoción de la minería se enfrenta de manera temprana a una sociedad civil en reestructuración por el proceso de pacificación. La industria minera en Guatemala logra despegar en un contexto institucional débil que no se plantea siquiera la internalización de las demandas de los pueblos indígenas por la correcta aplicación de medidas que permitan considerar sus perspectivas sobre el desarrollo de la megaminería.

A pesar del creciente uso de la violencia en contra de las poblaciones locales que se oponen a la política minera actual, y que ha sido denunciada por la institucionalidad internacional encargada de monitorear el estado del ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas, el Estado

y el sistema político en su conjunto han sido incapaces de rever la lógica de crecimiento de la industria de manera que esta logre algún grado de legitimidad dentro de las poblaciones locales.

Más al sur, la primera reforma neoliberal en Ecuador se enfrentó a las redes de intereses burocráticos tejidas durante la era de las empresas paraestatales que la reforma se propuso eliminar. Los conflictos internos de la administración pública demoraron el despegue del sector minero en la década de los noventa y las pocas inversiones existentes no prosperaron gracias a las primeras campañas en contra de la minería en zonas de importancia ecológica, como los parques nacionales. El estancamiento del sector obligó a profundizar los atributos neoliberales de la regulación sectorial con una nueva reforma a principios de siglo. Esta se realizó sin mayores resistencias internas en el aparato del Estado, pero tuvo que enfrentar a una oposición ambiental mucho más consolidada a escala nacional, que rechazaba los efectos de las políticas neoliberales en todos los sectores de la economía y la posible profundización del modelo con la firma de tratados de libre comercio. En su primera década de vida, la política pública minera neoliberal no fue capaz de implementar mecanismos para conectar a la burocracia encargada de monitorear los efectos socio-políticos de la expansión de la industria con las poblaciones locales. Tampoco existió voluntad política para, ante la emergencia de conflictos, legislar sobre la concreta implementación de los principios constitucionales sobre la consulta previa o mejorar los mecanismos de participación social con respecto a las evaluaciones o estudios de impacto ambiental y social.

De igual manera, las reformas en Perú se concentraron en la atracción de la inversión más que en fortalecer capacidades efectivas de regulación sobre los operadores privados, creando así un gran espacio de autonomía para las empresas mineras. Sin embargo, en este caso, la industria sí logró poner en marcha operaciones de gran escala que permitieron que la iniciativa privada permee tanto al aparato público que casi impermeabilizó al Estado frente a las demandas locales por mejor distribución de recursos o control sobre las prácticas ambientales de los operadores privados. Los conflictos que emergen por la acumulación de demandas insatisfechas han generado espacios contingentes de negociación asimétrica que producen acuerdos poco sostenibles en el tiempo. Estos procesos *ad hoc* tampoco incentivan en el Estado una revisión de los fundamentos de la política, a pesar de la acumulación de demandas y los costos que estas implican frente a los planes de expansión de la industria.

La reforma neoliberal en Argentina se instala en un contexto de redefinición de la relación entre los gobiernos de las provincias y el gobierno central que procede de las reformas constitucionales de 1994. Estas reformas, así como las marcadas diferencias en las estructuras políticas y económicas de las provincias, son clave para establecer el sistema multiniveles de negociación sobre el avance de la política minera neoliberal que existe en el país; además, permite la emergencia de las diferencias en las posiciones institucionales sobre la expansión de la minería que se han analizado en los casos presentados en el capítulo correspondiente.

Al igual que en Perú, pero en menor magnitud, las reformas en Argentina lograron llevar algunos proyectos mineros a la fase de explotación antes de la crisis de finales de los años noventa. Sin embargo, una vez constatadas las afectaciones producidas por la expansión de la industria tanto en términos socioeconómicos como ambientales, se han consolidado organizaciones críticas a la expansión de la minería bajo la forma de plataformas basadas en las “asambleas de vecinos” que han logrado establecer conexiones a escala nacional e influir en políticas públicas que regulan indirectamente a la minería, manteniendo una forma de coordinación no centralizada.

Chile fue el primer país que reformó sus leyes mineras de carácter nacionalista. Aunque la reforma no siguió el canon del código minero moderno, pues mantuvo una fuerte presencia de la empresa pública, la apertura a la inversión extranjera se logró con medidas similares a las que gobernaron la reforma en el resto de la región. A pesar de lo pionero de la reforma chilena, no se constata una mayor evolución en cuanto a que el sector haya podido evitar los problemas que se han apuntado desde las experiencias de otros países, en cuanto a la presencia de una institucionalidad que permita procesar los conflictos sociales que crea el modelo de expansión minero. Las características particulares del sistema político chileno han permitido que la expansión de la industria no sea contestada de manera inmediata por la sociedad civil, aunque se verifica un crecimiento de posiciones críticas articuladas todavía por debajo y más allá de la escala nacional. Al parecer, esta oposición está logrando más respuestas institucionales que desaceleran la lógica de crecimiento de la industria, sobre todo por cuestiones de impacto sobre los ecosistemas.

El impulso a la gran minería en Uruguay es el más tardío dentro del grupo de países analizados y, al igual que en Ecuador, todavía se limita a la preparación del terreno para la instalación de explotaciones a gran

escala. Sin embargo, esta ocurre dentro un sistema político que enfrenta menores presiones económicas para apoyar el extractivismo minero y cuya experiencia con el neoliberalismo no ocasionó una crisis del sistema de partidos políticos; es más: logró consolidar a la sociedad civil mediante la participación política y no solo por medio del conflicto con el Estado. La existencia de un activismo ambiental bien conectado con el centro del sistema político diferencia al período de apoyo estatal a la gran minería en Uruguay de los otros países, en los cuales las reformas se impulsaron en un contexto con un emergente ambientalismo. El contexto uruguayo es en un tercer sentido distinto, pues el sistema político presenta incentivos fuertes para controlar el poder del ejecutivo e incluye influencias fuertes “desde abajo” hacia los partidos políticos. Así, existen espacios para prácticas deliberativas que mantienen el sentido público de la discusión sobre la política pública en el sector.

En general, los estudios de caso por país permiten observar que la sociedad civil organizada en plataformas nacionales busca crear espacios de aprendizaje sobre los supuestos, características y efectos, tanto potenciales como observados de la política minera reformada bajo los principios del “código minero moderno” o neoliberal. Uno de sus objetivos es fortalecer las capacidades de negociación de las poblaciones locales frente a lo que perciben como una industria y una política verticalistas que ponen en segundo plano el ejercicio de ciertos derechos. Las influencias que la organización a escala nacional ha tenido sobre las políticas mineras de la región es, sin embargo, variable y su éxito parece depender en gran medida de la apertura de oportunidades políticas de carácter sistémico y de la existencia de una infraestructura política capaz de adoptar una actitud reflexiva sobre la política pública, esto es, entenderla como un proceso de aprendizaje y por ende político, más que como un diseño “técnico” de implementación mecánica.

El activismo ecoterritorial crítico de la política minera neoliberal en México se ha vinculado mediante redes nacionales (ANAA y REMA) que proveen espacio para que los participantes intercambien información, compartan experiencias, fortalezcan alianzas, coordinen estrategias y articulen demandas colectivas. Esta articulación hasta ahora ha abierto oportunidades políticas para iniciar reformas, de las cuales, sin embargo, las redes no son actores principales. Sus formas de acción colectiva le han permitido al Estado ganar legitimidad para presionar a las empresas por una revisión de la distribución de las ganancias extraordinarias del presente período. Además, junto con el entorno favorable de precios, han facilitado un cierto regreso del Estado como regulador de conflictos

entre trabajadores y empresas. Las reformas además han creado espacios locales de negociación entre los interesados en la industria como las CDRZM, sin embargo, estas se han definido con reglas que podrían afectar su efectividad en términos de no balancear la representación de los interesados en un contexto en el que los gobiernos locales, precisamente desde la reforma neoliberal al sector minero, siguen teniendo limitadas competencias para regular la actividad.

En Guatemala la sociedad civil no ha logrado mantener activa a la plataforma nacional conocida como el Frente Nacional de Resistencia contra la Minería. La diversidad interna de las organizaciones y de sus agendas en un contexto de creciente militarización de la sociedad llevó al abandono momentáneo de la posibilidad de presionar por una reforma legal como alternativa viable para enfrentar los efectos de la minería. Es en Guatemala donde la acción de la sociedad civil, frente a un modelo de desarrollo orientado a la exportación de bienes naturales que exige acción en varios frentes, es decir, frente a varias políticas públicas convergentes, muestra que aquello que se apunta a negociar con el Estado es sobre todo un modelo de desarrollo y no solo la forma de vinculación a unos beneficios localizados en proyectos mineros específicos. La situación es sobre todo característica, aunque no exclusiva de los pueblos indígenas, los cuales piden la instrumentación de políticas que permitan ejercer derechos reconocidos por instrumentos internacionales que podrían viabilizar la aplicación del principio de la consulta previa libre e informada.

La situación es similar en Ecuador, en donde se ha observado una alternancia de organizaciones frente a la lucha en contra de la minería a gran escala y donde las reivindicaciones de tipo étnico son centrales pero se convierten también en fuente de fricción entre las facciones de la oposición a la gran minería. La plataforma conocida como CNDVS logró aprovechar una oportunidad política en gran medida abierta por la misma movilización antiminera en 2006, y que le sirvió para introducir ciertos principios constitucionales que condicionaron luego la Ley Minera aprobada en 2009, en el sentido de superar las directrices del “código minero moderno”. Luego de la reforma, al menos nominalmente se regula las prácticas de responsabilidad social corporativa y existe una empresa minera pública que ejecuta proyectos. Sin embargo, la participación de la sociedad civil y de los gobiernos locales en la planificación y desarrollo de los proyectos sigue siendo un elemento ausente de la política sectorial.

Si bien la reforma no contó con la CNDVS como un actor directo en el diseño de la política, la presión de la organización para que se declare ciertas zonas libres de minería obligó al aparato del Estado a avanzar en la legislación sobre el ejercicio de derechos colectivos que había sido postergada casi una década. Los cambios de liderazgos en la lucha anti-minera fueron posibles debido a las fracturas internas de la organización nacional pero también gracias a la forma en la que el Gobierno logró canalizar recursos del sector hidrocarburífero para crear clientelas locales que desmovilizaron a algunas organizaciones. La conformación de plataformas nacionales en Ecuador que buscan regular el crecimiento de la industria se ha trasladado en los últimos años a la disputa por la regulación del agua y de regreso a la arena local.

La autoregulación de las empresas sigue vigente en Perú y ha provocado el florecimiento de organizaciones locales y de intentos de organización nacional que tuvieron en la Conacami su ejemplo más representativo. A pesar de sus diferencias con Ecuador, una característica de la organización en Perú es que la agenda de base étnica tampoco le ha permitido a la plataforma nacional posicionarse como un actor representativo de manera que la sociedad civil en su conjunto incremente el poder de presión sobre el Estado. En Perú, donde existe una industria mucho más consolidada, la sociedad civil ha ganado influencia sobre todo por medio de su participación en conflictos emblemáticos. Las relaciones internas de la sociedad civil tampoco han permitido la formación de compromisos de largo alcance para afrontar las negociaciones con las empresas, a pesar de la apertura de algunos espacios de diálogo que todavía son un instrumento marginal de la política pública. Es más, recientes proyectos de reformas que buscan profundizar la atracción de capital al sector minero buscan reducir los controles ambientales, reduciendo sobre todo la capacidad de auditoría del Ministerio del Ambiente y entre otros, abriendo más oportunidades a explotaciones mineras en áreas protegidas.<sup>1</sup>

Así como ciertas campañas transnacionales en contra de la megaminería en Perú, las asambleas argentinas han logrado una movilización constante de conocimiento experto. Gracias a la estructura federal de Argentina, estas campañas en ocasiones han logrado efectivamente traducirse en regulaciones locales que establecen límites a la expansión de la industria minera. Estos límites se consideran necesarios para

---

1 Mayor detalle sobre las reformas puede ser consultado en: [goo.gl/EDkOm4](http://goo.gl/EDkOm4). Revisado por última vez el 23/10/2014.



mantener otras actividades económicas que dependen directa o indirectamente de recursos como el agua de calidad o tierra. La organización social, aunque sin una plataforma única visible, ha logrado incidir también en los debates sobre límites a la minería diseñados desde la protección de los glaciares. Esto ha sido posible porque la sociedad civil se ha conectado con las dinámicas legislativas mediante los partidos políticos sobre los cuales ejerce presión desde los sistemas políticos provinciales.

A pesar de los logros, uno de los instrumentos de política que la sociedad civil busca institucionalizar, esto es, los procesos de consulta locales, han servido hasta ahora solo para fortalecer el repertorio de acción crítico de la política minera neoliberal allí donde la formación de clientelas por parte de los gobiernos provinciales es más débil. No se ha logrado que la política minera responda a la necesidad de debatir sus supuestos económicos, sociales y ambientales, algo que probablemente cambie a medida de que los efectos de los pasivos se hagan más visibles y se acumulen y se profesionalicen aun más las organizaciones que buscan un cambio en el modelo.

La sociedad civil chilena parece estar despertando hacia una mayor politización de la política en el sector minero. Si bien las influencias logradas en el desempeño del sistema institucional son esporádicas, son a la vez importantes en cuanto han logrado movilizar recursos legales en contra de grandes proyectos que en ocasiones, como en el caso de Pascua Lama, pueden afectar la lógica regional de desarrollo de la industria. La organización a escala nacional es todavía incipiente pero podría, como ocurrió en el caso del Ecuador, aprovechar la oportunidad de una reforma constitucional para avanzar su agenda de mayor institucionalización de la regulación y control ambiental y participación social.

En su oposición al proyecto Valentines, las organizaciones de la activa sociedad civil uruguaya ha logrado mantener un grado alto de coordinación, a pesar de sus diferencias internas. La movilización de conocimiento experto ha sido importante para aprovechar las oportunidades para deliberación que permite el sistema político uruguayo. Sin embargo, al igual que en el caso de Argentina y en menor medida en Ecuador, se ha visto que la sociedad civil opuesta a la minería enfrenta grandes limitantes para movilizar el conocimiento experto y legitimidad de los sistemas de educación pública en apoyo a su agenda. En efecto, son todavía marginales las contribuciones que las universidades, como instituciones, hacen a las discusiones sobre la minería a gran escala por fuera de la órbita de la influencia que las empresas mineras logran. Lo mismo

ocurre frente al posicionamiento de informaciones de otras fuentes dentro de la esfera pública nacional. A pesar del carácter altamente público de la discusión sobre la minería en Uruguay, los *mass media* en general no aportan a nivelar las asimetrías existentes en cuanto a la capacidad de difusión de puntos de vista críticos sobre la política minera.

Desde estas experiencias podemos concluir que las reacciones de la sociedad civil a las reformas neoliberales han generado un patrón de conflictos que relacionan en primera instancia lo local o regional con lo extranacional mediante campañas de activismo en rechazo de un proyecto específico. Sin embargo, las reformas neoliberales de las décadas precedentes también han generado formas de organización en el plano nacional con diferentes grados de influencia y consolidación. En algunos casos estas plataformas o redes de la sociedad civil han logrado influir en los contenidos de nuevas leyes que regulan directa o indirectamente el sector pero esto no ha garantizado su consolidación. Es más, la institucionalización de demandas podría ser también una fuente de retorno al activismo más localizado como forma privilegiada de influencia sobre la implementación de la política pública.

Argentina presenta más claramente el patrón de activismo local/regional con conexiones transnacionales que genera luego organización nacional. En Ecuador, Perú y Guatemala se puede verificar una reversión al patrón local-transnacional luego de ciertas experiencias de organización en el plano nacional con resultados muy disimiles. Por otro lado, en Chile y México podríamos estar presenciando la emergencia del momento local-transnacional que genera luego plataformas para la organización nacional. En Uruguay, donde el sistema político parece depender menos de las presiones internacionales para reaccionar a la demandas de la sociedad, la sociedad civil se ha organizado rápidamente a escala nacional en una variante que transita directamente de lo local/regional con lo nacional.

El paso hacia la organización de plataformas nacionales no suplantó completamente el activismo local-transnacional, lo complementa; sin embargo, cumple otra función. Las plataformas nacionales entran en una disputa política por influir en el lado del *input* del proceso de definición de nuevas políticas públicas e intenta abrir oportunidades políticas para activar estos procesos. Al tiempo, la conformación de plataformas nacionales sirven para consolidar procesos de aprendizaje iniciados en lo local, facilitando la transferencia de conocimiento y otros recursos. Esta segunda proposición debería ser explorada más a fondo empíricamente

mediante métodos que permitan tener una mayor resolución de la conformación de las redes que componen la sociedad civil que buscan cambios en el modelo minero neoliberal.

Los tomadores de decisión deben saber que pensar en que la oposición a la minería a gran escala es sobre todo localizada y que está direccionada por intereses cortoplacistas y no por una evaluación sustentada de los efectos de la política existente es un error. Desde una perspectiva analítica este tema crea también algunos retos. Al estudiar a la sociedad civil que se opone a la minería nos enfrentamos a procesos que escapan no solo a la capacidad de dar cuenta de las dinámicas en diferentes escalas sino también en diferentes sectores, pues las demandas de las organizaciones son además multitemáticas y existen retroalimentaciones positivas y negativas entre distintos procesos de organización social referentes a temas convergentes. Esto será importante sobre todo cuando la academia empiece a analizar los factores que permiten que las organizaciones de la sociedad civil diriman efectivamente sus conflictos para poder mantener su labor de revisión constante de la política pública.

Además, se asume recurrentemente desde los Estados y la industria que la oposición en etapas tempranas de los proyectos mineros obedece a un desconocimiento sobre los potenciales beneficios futuros de las operaciones mineras. Sin embargo, esta forma de plantear el problema no permite reconocer que la oposición se genera en no pocos casos en aquellos contactos iniciales entre las empresas y las poblaciones locales por falta de transparencia y de oportunidades de diálogo que incluyan de manera organizada a la autoridad sectorial. Es decir, son las prácticas reales de las empresas y las instituciones públicas las que motivan una evaluación negativa de la posibilidad de tener una industria ordenada en el futuro.

Es más, hemos visto que la desconfianza creada en los primeros contactos no puede ser luego disipada solo con declaraciones oficiales sobre la capacidad de las instituciones públicas para controlar a las empresas, sobre todo cuando se abren las oportunidades políticas para incrementar la intervención del Estado sobre el sector, como ha ocurrido en Argentina y Ecuador. Es así que un primer reto para la construcción de sectores mineros más democráticos radica entonces en preparar a las entidades de regulación locales para manejar las fuentes de esta conflictividad. Estas capacidades le son extrañas a las entidades de control y en general al sector público, pues la reformas neoliberales tal como fueron implementadas dejaron en manos de las empresas el tratamiento de los

conflictos por más de una década y asumen que la implementación de la política minera es una cuestión técnica que no requiere de legitimación.

Además, la construcción de confianza puede requerir una colaboración intersectorial que elevará los costos de transacción del sector (por los recursos y el tiempo que toman) y que deben ser asumidos por quienes promueven la industria. Hasta ahora estos costos parecen ser asumidos solo dentro de ciertas campañas de activismo, lo cual no genera condiciones de estabilidad de los espacios de negociación. Las fórmulas de manejo intersectorial pueden variar en cuanto al grado de participación de terceros actores, pero como se muestra en el libro, es importante que exista una forma independiente de verificar que existen las condiciones sociales para el establecimiento de una mina sin que eso se reduzca a un ejercicio de creación de clientelas locales que pueden ser altamente inestables. Al momento, el fortalecimiento de autoridades ambientales independientes y jerárquicamente no subordinadas a los responsables del desarrollo de la industria, junto con la instrumentación de procedimientos para el ejercicio efectivo de derechos de participación en la toma de decisiones a nivel local, parece ser la única posible forma de enfrentar este reto desde la perspectiva de la integración de la política ambiental.

Hemos visto que luego de verificar una incapacidad sistémica para procesar los cuestionamientos locales o regionales a estos primeros contactos, la oposición a la política minera tiende a generalizarse. Algunos expertos en el manejo de los aspectos sociales de la industria piensan que esto se resuelve con más y mejor información, pues esta permite deconstruir ciertas visiones negativas sobre la minería. Esta forma de ver el problema de la información pone el énfasis en una supuesta característica de la población local: “el desconocimiento técnico”, cuando en realidad se trata de una cuestión de largo plazo y estructural; la relación entre estas poblaciones y el sistema político en las que se incluyen o buscan inclusión. El eje del asunto de la información es de naturaleza eminentemente política. Se trata de información que permite a las poblaciones locales tomar posición con respecto a la actividad minera como un elemento de lo que consideran la forma deseable de lograr el desarrollo en territorios donde implícita o explícitamente ya existen proyectos de desarrollo alternativos a la minería. Esta toma de posición no es más que un punto de partida de negociaciones con actores externos sobre la viabilidad de la minería en un territorio existente, no el punto de llegada. Es un fenómeno político porque se trata en último término de definir los mecanismos para una construcción del Estado distinta a la verticalista que

ha primado desde las reformas neoliberales en el sector. Se trata de que quienes están más cercanos a las minas o a sus efectos negativos tengan no solamente los elementos (información) sino la legitimidad política y los espacios y canales de deliberación para hacer que, por ejemplo, los criterios desde los cuales se evalúa la necesidad de un proyecto minero no subestimen los pasivos ambientales o los costos que se generan para las poblaciones locales.

Entonces, el tema de la circulación de la información representa sobre todo un reto de legitimación del Estado, más allá de legitimidad de un gobierno en términos procedimentales (electorales). Los casos analizados nos muestran que las zonas, por lo regular marginales en las que se asienta la minería, requieren de estos procesos de legitimación como una forma de negociación de los potenciales beneficios y perjuicios a manera de una reparación histórica por la condición de marginalidad o explotación en las que han existido, sobre todo cuando se registra la presencia de pueblos indígenas. Precisamente es este el espíritu de instrumentos internacionales como el Convenio 169 ratificado por los todos países estudiados.

La extensión de la organización desde lo local-transnacional a lo nacional no depende solo de la existencia de las redes de transmisión de recursos (conocimiento, financiamiento, etc.), depende además de la reacción del Estado y de los grupos de intereses que promocionan la minería frente a los conflictos localizados. Estas reacciones pueden seguir canales institucionalizados formales o no. Cuando lo hacen, los Estados apelan a defender el marco normativo vigente, el cual en gran medida no contempla espacios de diálogo sobre los efectos de la política y reclaman para sí la potestad de desarrollar el sector en nombre del “bien común” o de su condición de “estratégico para el desarrollo”. Esta estrategia de legitimación tiene, sin embargo, unos límites bastante próximos, ya que es precisamente esa definición sobre el bien común y la forma en que cada segmento de la sociedad participa del bien y de los efectos no intencionados de su creación lo que se reclama desde el nivel local. Así, ante el despliegue unidireccional de los gobiernos y conglomerados de empresas de su visión sobre el sector minero, sobre todo cuando la vía institucional de los partidos políticos está cerrada para la sociedad civil, vemos aflorar oposiciones articuladas en coaliciones nacionales que intentan sobre todo expandir la base de alianzas pero también influir sobre la opinión pública y algunos actores con poder de veto en circunstancias particulares, como cortes de justicia.

Por otro lado, cuando los partidos políticos conectan con eficiencia las demandas con la actividad institucional del Estado, podemos ver avances en la regulación de la actividad en el lado del *input* de la acción pública. Estos, sin embargo, no cuentan todavía con una garantía de implementación eficiente por el lado del *output*, como hemos visto para el caso argentino o ecuatoriano. La habilidad para mantener la presión sobre el sistema político y sobre todo en los partidos políticos, a pesar de la institucionalización de demandas, podría ser determinante frente a la resolución de avanzar industrias mineras sin experiencia en la conducción de espacios institucionalizados de participación.

Algunos gobiernos responden a la expansión de los conflictos locales al plano nacional de formas mucho menos deseables. Han hecho uso de, o permitido, la violencia física contra poblaciones locales, como ocurrió en Ecuador en los años noventa y continúa sucediendo, o más recientemente en Perú y como ocurre de forma crónica en Guatemala. La violencia física que se configuran en estos “territorios mineros” se complementa con otras formas de violencia organizadas desde el aparato del Estado. Algunos Estados recurren al uso de herramientas de persecución judicial que progresivamente desmovilizan a la sociedad civil e impiden que las redes nacionales se consoliden y que las alianzas locales se fortalezcan, como hemos visto suceder en Guatemala.

Allí donde el Estado o las empresas logran cooptar la esfera pública podemos constatar el despliegue de campañas de deslegitimación de los contraexpertos locales y sus organizaciones. Esta opción al menos plantea la posibilidad de contraargumentaciones que en ocasiones se logran a expensas de grandes sacrificios de la sociedad civil opositora a la minería para equiparar en algo el diferencial de acceso a los *mass media* o a los sistemas educativos públicos. Al existir contraargumentación, los espacios institucionalizados de diálogo pueden surgir ahí donde existe una conexión más orgánica del resto de la sociedad civil con los partidos políticos y estos tienen algún control sobre el aparato administrativo del Estado, como muestran el caso uruguayo y en menor medida el argentino.

No existe hasta ahora, dentro de los casos y períodos analizados, un país en el cual se haya institucionalizado alguna forma de participación de la sociedad civil que permita un monitoreo sistemático que lleve al ajuste de la política minera en función de sus éxitos y fallos. Menos aún se han institucionalizado espacios locales de toma de decisión sobre el futuro de la minería que gocen de algún grado de legitimidad en los gobiernos centrales. No sugerimos que la participación va a solucionar los problemas apuntados hasta ahora, pero al menos puede servir como una válvula de desfogue de las tensiones entre las fuerzas que en muchas

ocasiones son menos antagónicas de lo que se cree y que pueden radicalizarse a medida de que los conflictos permanecen desatendidos por el Estado. Inclusive, las relaciones que persiguen una agenda reformista se establecen gracias a contingencias específicas como los equilibrios de poder locales y el grado de intervencionismo del poder central.

Mediante el examen de los casos de Ecuador y en menor medida México podemos constatar que la capacidad de reformar la política minera neoliberal está supeditada a la reacción de los actores privados incorporados a los sectores mineros en las décadas pasadas. Como ya aconteció en Ecuador antes de la reforma legal de 2009, en México los conglomerados de empresas anuncian una salida de capitales ante una mayor apropiación de renta por parte del Estado o ante una revisión del grado de autonomía con el que manejan sus relaciones con las poblaciones donde se asientan los proyectos. Por otro lado, en Argentina, donde se experimentó un cierto retorno del Estado antes de 2015, el alineamiento con el modelo de autoregulación de las empresas ha sido mucho más claro y no ha derivado en reformas al código minero vigente.

Es en esta instancia de cooperación para redefinir las relaciones con los operadores privados donde la cooperación interestatal se convierte en estratégica. El establecimiento de industrias mineras que aporten a la democratización en la región depende tanto de la capacidad de captura de renta y de su distribución, cuanto de la capacidad de reformar las prácticas verticalistas que niegan oportunidades a la sociedad civil para llevar al centro de los sistemas políticos las discusiones sobre los supuestos, las características y los efectos de las políticas mineras. Solo al tomar en cuenta estos dos elementos al unísono se podrían generar mejores condiciones de tratamiento de los conflictos actuales y avizorar una industria minera más adaptable a los retos del desarrollo sostenible. Sin embargo, vemos que los estudios sobre integración regional actuales, sobre todo de organismos como la Unión de Naciones Sudamericanas o la Alianza Bolivariana de las Américas, se enfocan sobre todo en la creación y acción conjunta de empresas públicas orientadas a lograr un manejo más soberano de los recursos naturales, dejando los aspectos político-sociales en un lejano segundo plano (ver por ejemplo Bruckmann, 2012).

Finalmente, nos competen algunas reflexiones sobre aquellos aspectos que quedan señalados en este libro pero que requieren una posterior evaluación para comprender mejor los alcances de los fenómenos de interés sobre la relación entre la sociedad civil y la política minera en América Latina.

El primer aspecto que demanda mayor exploración sistemática es la relación que se establece dentro de la sociedad civil entre las organizaciones de trabajadores y aquellas reformistas y radicales. Especialmente para los países que cuentan con industrias de cierta manera consolidadas. Con el objetivo de entender las dificultades que enfrenta la sociedad civil para fortalecer su lucha, los investigadores deberíamos ser capaces de entender si la dificultad de colaboración es un fenómeno que se presenta con igual intensidad bajo diferentes condiciones de tamaño de las operaciones, tipo de minerales extraídos, composición de las organizaciones reformistas, presencia o exposición a organizaciones con agendas radicales, grado de integración de la política ambiental (regulación sectorial o integradora), etc.

En este sentido, es importante aclarar si existen sinergias y cómo estas se logran entre trabajadores y una sociedad civil reformista que intenta mejorar el nivel de integración de la política ambiental. Sobre todo en los países con industrias consolidadas es preciso determinar si existe una politización sobre cuestiones ambientales dentro de las mismas empresas mineras y cómo operan estos mecanismos. ¿Cómo se producen y cambian las colaboraciones entre las facciones radicales y las organizaciones de trabajadores? Hemos visto en algunos casos, como por ejemplo en los años noventa, cuando los obreros de Codelco rechazaron el ingreso de la empresa en la región de Íntag en Ecuador, pero a medida que esta misma empresa busca la transnacionalización por su pérdida de mercado interno, ¿cómo se posicionan ahora los sindicatos con respecto al “no a la minería” que se enarbola en casi todos los países de la región?

Las relaciones entre las facciones radicales y las reformistas deberían ser también de nuestro interés. En la medida en que ambas se interesan por una mayor integración de la política ambiental y la institucionalización de un sector de regulación de la sociedad, ¿cómo conciben el establecimiento de espacios de diálogo para tratar los problemas que causan las minas que ya existen y aquellas que están proyectadas? ¿Cómo procesan sus diferencias internas y cómo aprenden en conjunto para poder mantener una mejor presión sobre las autoridades sectoriales, mejorando así el manejo ambiental? En este aspecto sería relevante entender las diferencias entre redes que aparentemente son más centralizadas y aquellas más horizontales, como las asambleas argentinas.

El análisis de las complejidades de las agendas políticas de base étnica y aquellas de una extracción de clase más pronunciada, como sucede



en Perú y Ecuador, deben profundizarse en posteriores estudios. Dos cuestiones parecen ser determinantes en este ámbito. En primer lugar, los límites mismos de la construcción de alianzas con actores externos a los que algunos grupos identifican con agendas que se alinean con intereses extranjeros o imperialistas, como las organizaciones no gubernamentales de conservación. Además, es necesario complejizar aun más el estudio sobre los factores que permiten que estas alianzas de tipo *boomerang* se fortalezcan y se mantengan en el tiempo y aquellos que hacen que se desorganicen.

En el caso del Ecuador, y también Bolivia, se ha visto que la acción reguladora del Estado ha sentado las bases para un rompimiento de relaciones con la cooperación internacional en el ámbito de la construcción de democracia o fortalecimiento de la sociedad civil, que paradójicamente fue instrumental en que organizaciones políticas de base abran la oportunidad política para la elección del gobierno de Correa y participen de la Asamblea Nacional Constituyente. De todas formas, queda todavía la duda sobre cómo es que las iniciativas organizativas de la sociedad civil involucran a sectores de la población que puedan de alguna manera contrarrestar la visión del rechazo a la megaminería como una cuestión de minorías reclamando por una causa particularista que parecería ser la defensa de los territorios locales versus la manera en que lo plantean algunos gobiernos de la región.

Si bien en algunos casos, como en Tambo grande en Perú o en la misma Argentina, se ha visto la construcción de alianzas del tipo campocidad para mantener ciertas campañas de oposición a la minería, sabemos muy poco sobre cómo operan estas en el mediano plazo. Sobre todo sabemos muy poco sobre cómo procesan sus conflictos internos y cómo logran diferentes tipos de coordinación que no siempre muestran la horizontalidad y apertura que se les imputan o al menos no lo hacen de manera sostenida en el tiempo. ¿Dependen las estructuras de estas redes de las formas internas de movilización de recursos, de los procesos de establecimiento de confianza, de condiciones externas a ellas para cambiar o mantenerse en el tiempo?

Otro aspecto de interés para entender la multiescalaridad de la acción de la sociedad civil es la participación de expertos en las redes que tejen las organizaciones de la sociedad civil. Si bien es evidente que existen disputas técnicas en algunos aspectos de la dinámica política que rodea al sector, no se ha producido conocimiento refinado sobre los efectos de la participación de expertos o sobre los mecanismos con los que

logran esta participación. ¿Cómo se genera y sostiene esta participación y cuáles son las causas por las que esta participación decaiga o pueda llegar a ser controversial dentro de la misma sociedad civil organizada?

Terminamos con un llamado a explorar estos fenómenos desde marcos teóricos que contemplen las condiciones estructurales en los que se desarrollan, pero que al mismo tiempo tengan la capacidad de recoger sistemáticamente las voces de los actores y permitir el refinamiento de teorías parciales o de marco teóricos integradores. El paso hacia este tipo de práctica académica podría incrementar las oportunidades de incidencia sobre la política pública, al mostrar el uso de métodos replicables y de inferencias robustas que apuntan a mejorar en el tiempo la calidad de las formas en las que construimos los argumentos que defendemos sobre las problemáticas que afectan al sector minero.

### **Bibliografía**

Bruckmann, Mónica (2012). *Recursos naturales y la geopolítica de la integración Sudamericana*. Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales.

Este libro se terminó de imprimir y  
encuadernar en noviembre de 2016  
en imprenta La Oficina  
de Quito, Ecuador.