

Sección 4

Conclusiones

7

Conclusiones: minería, neoliberalización y reterritorialización del desarrollo rural

ANTHONY BEBBINGTON Y
LEONITH HINOJOSA VALENCIA

LAS DIVERSAS CONTRIBUCIONES que forman este volumen plantean reflexiones que se combinan en tres dimensiones. Geográficamente, son un recorrido a través de Perú, Ecuador, Bolivia y Guatemala. Institucionalmente, abordan temas relativos a sistemas de tenencia de tierras, reformas del sector minero y una amplia liberalización de las leyes y normas que rigen la inversión, la explotación de recursos y los sistemas impositivos que se aplican a la minería. En el ámbito de las organizaciones, nos han permitido analizar el actuar de movimientos sociales, comunidades, empresas, las ONG, Banco Mundial, municipalidades, los ministerios de Energía y Minas y otras dependencias del gobierno central que rigen sobre el sector minero. Aunque diversas en naturaleza, estas dimensiones son todas parte de un tema único: la dinámica territorial en espacios rurales impactados por la minería y los cambios sociales que la acompañan.

En este capítulo final buscamos conectar los diversos puntos de reflexión propuestos y, sobre la base de ellos, derivamos afirmaciones teóricas que permitan entender la naturaleza de los cambios sociales y territoriales que se dan en el área rural. En particular, consideramos que los diversos casos presentados sugieren cinco

grandes campos temáticos de análisis recurrentes y que, habiendo surgido en su mayoría a partir de los 1990 y convergido en los mismos lugares, han provocado y estructurado nuevas formas de conformación del territorio rural y procesos de cambio que son sustancialmente diferentes de aquellos observados en períodos anteriores. Estos campos son:

- i* *Neoliberalización*. Entendido como la relación entre neoliberalismo, reforma institucional y cambios en los derechos de acceso y de control de recursos naturales. La neoliberalización se caracterizaría por ser un proceso que incluye un cambio societal amplio donde el poder de entidades privadas y los derechos que adquieren se hacen marcadamente visibles, al mismo tiempo que la presencia del Estado en espacios rurales se achica y acarrea consecuencias para la resolución de agravios y conflictos bajo formas democráticas.
- ii* *Transnacionalización*. La creciente importancia de actores globales dentro de los procesos de cambio en espacios locales es otro tema recurrente. Este involucra la confluencia de actores globales y locales en espacios conjuntos de acción que atraviesan diversas escalas e impactan la trayectoria de territorios locales. Tales actores globales operan simultáneamente dentro de diversas esferas —en el Estado (p. ej., el Banco Mundial y la IFC), en el mercado (p. ej., las empresas transnacionales) y en la sociedad civil (p. ej., las redes transnacionales de activistas y las ONG internacionales).
- iii* *Movilización*. Los conflictos alrededor de la minería y del desarrollo rural también han envuelto nuevas formas, generalmente más visibles, de movilización social y de acción colectiva que se dan a diferentes escalas (comunal, intercomunal, microrregional, nacional e internacional) de acuerdo con las circunstancias. Esta movilización resulta ser un producto de la neoliberalización, como lo es de la transnacionalización y de la propia historia de los territorios locales.

- i *Desintegración.* La desintegración resulta de la confluencia de dos tendencias que se originan cuando se redefinen las economías políticas de las comunidades y otros espacios locales. Primero se da una tendencia hacia una creciente individualización y aparición (o reforzamiento) de relaciones conflictivas entre los residentes de áreas afectadas por las industrias extractivas. Luego se da una tendencia hacia un incremento en la incertidumbre y la vulnerabilidad de las estrategias de vida de las poblaciones rurales, debido al cambio —generalmente reducción— en el acceso a los activos naturales (básicamente tierra y agua) en los cuales se sustentan.
- ii *Reterritorialización.* La reterritorialización de áreas rurales en zonas de montaña incluye cambios que resultan de su inserción en espacios económicos más amplios, de los cambios que se dan en los espacios administrativos en los cuales se gobiernan y de los cambios que se originan cuando las localidades se interconectan, inducidas por una mayor toma de conciencia respecto de la interdependencia que existe entre ellas, por depender de los mismos recursos naturales y por ser parte de un mismo ecosistema.

En la siguiente sección pasamos a desarrollar cada uno de estos campos temáticos de análisis, para luego cerrar con una reflexión amplia respecto a qué importancia tiene, en términos de la agenda abierta en la ecología política, trabajar temas sobre minería, territorio y desarrollo rural.

1. Neoliberalización

Reestructuración institucional y la promoción de la inversión en industrias extractivas

El fenómeno de articulación a la economía internacional a través de la exportación de bienes primarios no es totalmente nuevo en la historia económica de los países andinos. Tanto el siglo XIX

como el XX han estado plagados de *boom* mineros cuyos efectos finales, dada la forma en que la riqueza generada por la explotación fue utilizada por los gobiernos de turno, no significaron sino el surgimiento de una clase política rentista, la generación de economías de enclave (Thorp y Bertram, 1978; Fitzgerald, 1979) y el irremediable deterioro del medio natural del cual depende la sobrevivencia de una población rural, mayoritariamente campesina y crecientemente empobrecida.

El *boom* más reciente —el cual constituye el objeto de análisis de este libro— se distingue de alguna manera de los anteriores por haberse dado de forma más planificada y por ser un fenómeno que forma parte de reordenamientos societales de mayor envergadura. Esta característica sobresale tanto en el capítulo de Holt-Giménez como en el capítulo 2 de Bury. Ambos autores documentan los procesos de reforma institucional, pensados y dirigidos por un conjunto de actores nacionales e internacionales. Dichas reformas estuvieron orientadas a liberalizar el sector minero en Perú y en Guatemala,¹ facilitando e incentivando la inversión extranjera en el sector. Así, para el caso peruano, Bury comenta:

[En 1991] la Ley de Promoción de la Inversión Extranjera (Decreto Legislativo N° 662), la cual abrió todos los sectores de la economía peruana a la inversión extranjera directa (IED). Bajo esta ley, a los inversionistas extranjeros se les garantizó igual trato y se eliminaron todas las restricciones para las remesas de ganancias, dividendos, regalías, acceso al crédito doméstico, y la adquisición de suministros y tecnologías en el exterior. Además, con el fin de atraer la inversión extranjera, el gobierno ofreció paquetes de estabilidad tributaria a los inversionistas extranjeros (Decreto Legislativo N° 757) por plazos de diez a quince años. (Bury, en este volumen).

De esta forma, todas las empresas mineras grandes que desde entonces han realizado explotación minera han gozado de estos

1. Reformas parecidas se dieron en Ecuador también, aunque el gobierno actual parece dispuesto a cuestionar la legalidad de los préstamos del Banco Mundial que financiaron tales reformas.

arreglos de estabilidad tributaria, de no tener que pagar regalías durante un cierto período y de pagarlas a tasas muy reducidas cuando se diera el caso —entre uno y tres por ciento.² En Guatemala Holt-Giménez describe arreglos curiosamente muy parecidos:

[El período posguerra] condujo a uno de los códigos de minería más draconianos desde la conquista española. De acuerdo con la nueva legislación minera, las empresas no solo son de propiedad extranjera en un 100%, sino que las anteriores regalías obligatorias del orden del 6% fueron sustituidas por una de tan solo 1% y el impuesto a la renta fue reducido del 58% al 31%. En un país donde los consumidores pagan hasta US\$ 140 mensuales por agua, las cantidades sustantivas de agua requeridas para procesar la mina de oro son gratis para las empresas mineras.

Bajo tales condiciones no es difícil esperar también el surgimiento de un *boom* minero en este país.

Pero además de sus efectos en la inversión minera, las reformas legislativas pro inversión a gran escala constituyeron parte —y por cierto, parte importante— de proyectos de reforma mucho más amplios. De hecho, la amplitud de los procesos que se generaron hace que la palabra “reforma” quede chica para describirlos. Ambos capítulos nos dejan más bien con la sensación de que lo que ha estado en juego ha sido más bien un proyecto de reestructuración de las sociedades peruana y guatemalteca bajo contextos particulares que ameritan ser analizados con cuidado.

Primero, en ambos casos, se trata de sociedades después de un conflicto armado. Bury analiza el caso de Minera Yanacocha, la primera inversión extranjera importante después de más de una década de conflicto armado en Perú; y, Glamis Gold, el caso estudiado por Holt-Giménez, es también la primera inversión minera en el altiplano occidental de Guatemala, la cuna y principal

2. Como referencia, el impuesto a la renta en Perú en ese período fue de 30% y, en un país como Botswana, las regalías para la explotación de diamantes están en 10% (Christian Aid, comunicación personal, 2007).

campo de batalla de la guerra interna en ese país. De manera significativa, ambos proyectos mineros eran a la vez proyectos que tendrían el efecto de lograr nuevamente la ocupación de las zonas altas en guerra por parte del gran capital.

Segundo, ambos capítulos, y en particular el de Holt-Giménez, insisten en la importancia de ver la expansión minera como parte de reestructuraciones económicas mayores. Holt-Giménez muestra que el neoliberalismo impulsado y financiado por el Banco Mundial —donde privatización, reforma agraria y creación de reservas medioambientales estuvieron incluidas— dieron pie a un proceso regresivo de distribución de la tierra en el cual los pobres indígenas del altiplano occidental guatemalteco (los con y los sin tierra) fueron los grandes perdedores. La modificación de marcos de inversión y de regulación, en buena cuenta condicionados para tener acceso a crédito internacional, y la necesidad imperiosa del fisco nacional de obtener los recursos financieros necesarios para la reconstrucción del país después del conflicto armado crearon un escenario propicio para la implantación de un sector privado minero con origen internacional, bajo el supuesto de que este modernizaría el sector y transferiría al gobierno ingresos frescos para sus programas de reconstrucción y rearticulación del país a la economía internacional. Pero además, Holt-Giménez no solo insiste en la necesidad de ver las relaciones entre reformas en los sectores minero, agrario y ambiental, también sugiere que hay que entenderlos en el contexto centroamericano, caracterizado por la liberalización del comercio y la integración regional.

En el caso de Perú, Bury se limita a sugerir relaciones de tipo más local y regional entre gran capital y reestructuración del uso del territorio. No obstante, este primer nivel de relaciones permite aproximarse a una siguiente escala de análisis que incluye las relaciones entre el sector minero-energético y el conjunto de inversiones de gran envergadura que se avizoran en programas de integración latinoamericana, como el constituido por la Iniciativa para la Integración de Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) que además incluyen infraestructura vial y portuaria. Aunque

todavía de forma intuitiva, nuestras percepciones están orientadas a resaltar las conexiones que se irían dando entre un conjunto de inversiones cuyo fin no es sino el de facilitar la expansión masiva de ciertos sectores (hidrocarburos, minero, producción de soya) e integrarlos a mercados internacionales, sobre todo asiáticos. Nuevamente, a juzgar por las iniciativas de inversión impulsadas por los megaproyectos que conforman la plataforma logística centroamericana, algo parecido se pretendería realizar en Centroamérica.³

Para algunos de los actores —sobre todo las instituciones financieras internacionales— estos proyectos societales tenían otro objeto, el de disminuir la influencia de las elites nacionales que no estaban dispuestas a ceder al cambio estructural. No obstante, en el caso guatemalteco, dado que dichas elites todavía tienen el control de buena parte del poder político nacional, la estrategia de integración al comercio internacional se dio en paralelo a la implementación segmentada de la reforma agraria y a un paquete desordenado de programas sociales que no incluían ninguna medida de tipo redistributivo. De hecho, la reforma agraria no se implementó en el altiplano occidental donde las elites terratenientes buscan desarrollar agricultura de exportación. Considerando tales hechos, Holt-Giménez nos deja con una pregunta, válida para cualquier país en el que se observen contextos y hechos similares, respecto a cuál es la relación entre el *boom* minero y la consolidación o usurpación de las elites nacionales tradicionales.

Reestructuración institucional y derechos al medio natural

Esta nueva ola de inversión extranjera focalizada en la minería ha traído consigo un crecimiento exponencial de la producción y exportación primaria minera, con el respectivo incremento de recursos financieros para la caja fiscal de gobiernos nacionales y

3. Para Centroamérica ver la iniciativa sobre dinámicas territoriales liderado por Prisma (www.prisma.org.sv); sobre IIRSA ver <http://www.iirsa.org>.

locales. Al mismo tiempo ha significado cambios en los patrones locales de tenencia de tierras y en los activos que las poblaciones locales del área rural tienen para estructurar sus estrategias de vida. La consecuencia inmediata de la reestructuración institucional en los sistemas de propiedad y de uso de la tierra ha sido una reestructuración del uso y control del territorio rural que ha sido resistida y enfrentada de diversas formas y de acuerdo a las circunstancias específicas de cada localidad.

La reestructuración legal de las instituciones nacionales, que desde inicios de la década de 1990 facilitaban la implantación del gran capital bajo condiciones de liberalización del movimiento de capitales (*i.e.*, igualdad en trato a inversionistas extranjeros, eliminación de restricciones para la remesa de ganancias, estabilidad tributaria de largo plazo) y de privatización, no estuvo acompañada de una reestructuración legal del sistema de uso, control y propiedad de la tierra al mismo ritmo. Consecuentemente, las modificaciones en las leyes de catastro minero, sin mayor atención a los derechos consuetudinarios de las comunidades campesinas y de sus miembros, solo abrieron puertas para el ejercicio de transacciones “de mercado” sobre todo casuísticas y donde, frente a un estado ausente en su rol fundamental de garantizar reglas justas de juego para el intercambio, los agentes económicos con acceso a información y plenitud de recursos (grandes empresas transnacionales y nacionales) impusieron a la población rural criterios, valor y formas de relacionamiento para la adquisición de sus tierras. Esto generó un tipo de mercado de tierras totalmente distorsionado e inestable, tanto para la propia empresa minera como mayor demandante, como para los propios pobladores rurales que en algún momento buscan expandir su acceso a capital natural mediante la compra de nuevas parcelas.

No obstante los “mecanismos de mercado” utilizados, el consiguiente control y uso concentrado de recursos en manos de empresas privadas ubica el problema de los campesinos andinos localizados en territorios con potencial minero en el centro del debate en la ecología política sobre “justicia ambiental”, esto es,

una situación en la cual los individuos y grupos más vulnerables dentro de sociedades locales se ven desplazados de los medios y recursos que habilitan sus estrategias de vida y fuerzan —o, en el mejor de los casos, aceleran— cambios en sus formas de vida que, aunque atractivos en el inmediato y corto plazo, generan conflicto en el mediano y largo plazo.

2. Transnacionalización

Todos los capítulos de este volumen resaltan el rol y la importancia de actores internacionales, cada uno involucrado en particulares redes que conectan los espacios nacionales y locales. Esta característica común encontrada en los diversos casos estudiados podría eventualmente ser interpretada como un efecto del sesgo inducido en la selección de casos, dados los lazos laborales de los investigadores con organizaciones internacionales (como en el caso de Holtz-Giménez, quien en su momento trabajaba para el Bank Information Centre, organización que centra su trabajo en seguir las acciones del Grupo del Banco Mundial) o por intereses académicos respecto a organizaciones internacionales (como es el caso de los autores del capítulo 5). Tal sesgo podría llevar a sobredimensionar la importancia de organismos internacionales o de la visibilidad que se le atribuye a los conflictos relacionados a las grandes explotaciones mineras, cuando dichas organizaciones se encuentran involucradas.

No obstante, sin negar la posibilidad de sesgo en el análisis, nos parece que el otro extremo, es decir, reducir al mínimo la importancia de la transnacionalización, sería también un error dada la fuerza de los hechos que demuestran lo contrario. Así, por el lado del sector privado, el involucramiento de empresas internacionales y el predominio de transacciones en mercados financieros internacionales es una característica fundamental de las operaciones mineras a gran escala. Por el lado del gobierno, junto a la variada intervención de instituciones financieras, es más llamativo —por decir lo menos— que las representaciones diplomáticas de los

países cuyas empresas mineras buscan asentarse en países del Sur, se involucren en formas de relacionamiento con gobiernos y empresas que resultan poco transparentes. Finalmente, por el lado de la sociedad civil, las ONG internacionales y otras organizaciones abocadas a realizar campañas para prevenir o revertir el efecto de grandes inversiones han centrado su actuar en las industrias extractivas dadas las muestras de los efectos perversos sobre los derechos humanos, la calidad ambiental y los riesgos de salud asociados y la inseguridad sobre los medios de subsistencia de las poblaciones locales en cuyos territorios se asientan.

Pero estos actores internacionales no pueden actuar solos. Para actuar en escenarios de países del Sur, las organizaciones internacionales empresariales necesitan socios locales o al menos colaboradores locales quienes —a decir de un oficial de proyectos de una empresa minera internacional en Perú— faciliten que el dinero del norte llegue a “la gente adecuada”, es decir, aquellas personas locales a quienes se debe financiar para que el proyecto avance. En varios casos, estos actores internacionales requieren y establecen sus propias redes con la policía local, los militares y los servicios de inteligencia. Tanto ellos, como las agencias financieras internacionales, requieren de las habilidades y servicios de una gama relativamente amplia de ‘consultores’ quienes se encargan de realizar líneas de base, estudios de factibilidad, estudios de impacto ambiental, etc. Estos consultores son, a su vez, parte de redes que conectan compañías que operan tanto en países del sur como del norte. De la misma forma, las organizaciones de la sociedad civil internacional necesitan de aliados locales y nacionales para acceder a información y adquirir legitimidad, de acuerdo con sus principios organizacionales basados en el partenariado.

Visto desde los actores locales y nacionales, estos buscan y/o necesitan de actores internacionales para llevar adelante sus propósitos. En el caso de proyectos mineros (de la escala que fuera) las compañías de origen nacional requieren acceder a la tecnología desarrollada por empresas globales y a los circuitos financieros en los que estas se manejan. Los gobiernos nacionales, por su parte,

necesitan de empresas internacionales para expandir la frontera minera y generar las divisas que desesperadamente van buscando los respectivos ministerios de economía y finanzas. En cuanto concierne a organizaciones locales, si bien estas necesitan menos de actores globales para actuar localmente —y de hecho, algunas dirían que no necesitan nada— en la práctica, muchas de sus acciones en torno a conflictos mineros serían difícilmente ejecutadas sin el financiamiento, el acceso a información y los espacios en el periodismo que sus contrapartes o colaboradores internacionales proveen, así como los debates y la sensibilización pública que estos últimos llevan adelante directamente en países del norte.

Por estas razones, antes de referirnos únicamente a procesos de globalización o de internacionalización para entender las relaciones de causa-efecto entre minería, territorio y conflicto, proponemos que es mucho más apropiado hablar de un fenómeno de transnacionalización. Es decir, así como el mercado, el Estado y la sociedad civil son los pilares que estructuran tales relaciones causales, las redes que cruzan países y hemisferios determinan las formas finales que estas adquieren. Dichas redes hacen posible que los actores puedan actuar tanto en la comunidad de Yanacanchilla, el cantón de Cotacachi o en el altiplano guatemalteco, donde están los yacimientos mineros, como en las grandes metrópolis de Londres, Toronto, Denver, Washington o Nueva York, donde están los centros de operaciones de las grandes empresas, de las instituciones y los mercados financieros o las grandes ONG y fundaciones. Ergo, lo transnacional es ahora una característica innegable del paisaje local; por lo tanto, un análisis cauto del territorio rural y de sus cambios no puede darse sin tomar en cuenta esta dimensión.

3. Movilización

Aunque en diverso grado, cada uno de los capítulos de este volumen sugiere que los procesos de neoliberalización y de transnacionalización han estado acompañados por procesos de movilización. Para nosotros, *movilización* es el término genérico que traduce lo

que Holtz-Giménez llama “resistencia territorial”, Bury “formación de capital social”, Bebbington et al. “movimientos sociales” y Damonte “resistencia”; todos ellos, procesos que describen la noción de organizarse para dar respuesta a intromisiones y nuevas formas de dominación externas. En tanto movilización describe únicamente un fenómeno organizativo de respuesta social, creemos que el término tiene la ventaja de dejar de lado disquisiciones respecto a la dimensión de estas respuestas —y por lo tanto evita la discusión sobre qué debe o no denominarse movimiento social— y, además, incorpora la idea de organizarse para negociar, y no solo para rechazar. En breve, movilización describe los procesos de acción colectiva que los diversos casos presentan cuando hablan de reacciones sociales frente a la minería.

Siendo que la movilización surge de forma inducida por la presencia expansiva de la minería y de las formas en las que esta se da —en muchos casos incluyendo agresiones, y “mal comportamiento” de empresas mineras y/o incompetencia de los propios gobiernos para garantizar los derechos de poblaciones locales— esta tiene que ser entendida como una respuesta colectiva frente a los riesgos avizorados o los hechos confrontados respecto a la reducción y pérdida en el acceso a recursos. Por ejemplo, para el caso del territorio del altiplano occidental guatemalteco, Holt-Giménez describe cómo el resultado neto de la implantación de empresas mineras transnacionales en territorios de comunidades indígenas y el mejoramiento de la infraestructura y las facilidades financieras para el sector de agroexportación nacional en el resto del área rural fue la reducción en el acceso de las poblaciones indígenas tanto a tierra como a otros medios naturales de los cuales depende su subsistencia. Frente a ello, la respuesta fue la confluencia de los campesinos *con* y *sin* tierra en una agenda común de “resistencia territorial” que busca de alguna forma garantizar su acceso al medio natural y de frenar la redistribución regresiva de la tierra, así como de enfrentar cualquier otra estrategia que, aunque de forma indirecta y lejana, incrementa la posibilidad de excluirlos del medio rural. Sea que esa fue una respuesta al des-

tierro, o al incremento del riesgo, nos parece que la movilización en estos casos puede bien entenderse como la respuesta a una pretendida modificación del espacio de vida propio de los individuos y comunidades locales, lo que Habermas llama “la colonización de la vida diaria” (Habermas, 1984; 1987; véase el capítulo de Introducción).

Aun cuando la movilización estaría reflejando reacciones individuales conectadas con sentimientos colectivos, nos parece importante también señalar que su significado, las formas que esta adquiere y las estrategias que incluye tendrían que entenderse de forma más profunda. Así, en algunos casos, la movilización estaría influenciada por memorias colectivas o experiencias previas de conflictos similares (como fue el caso de la segunda quema del campamento minero en Cotacachi); en otros casos, es el resultado de recuerdos más antiguos, pero aún presentes, como sugiere Damonte para el caso de Antamina en Perú. Además, en la medida que las movilizaciones adquieren su propio significado, las memorias colectivas locales son también movilizadas en sociedades más amplias.

En este sentido, los casos peruano y guatemalteco adquieren notable interés por sus similares historias recientes de insurgencia terrorista y de conflicto armado, las cuales permiten a ciertos actores —en particular, del Estado y de empresas mineras— aludir a las protestas contra la minería utilizando (maliciosamente) términos que sugieren conexiones con tales movimientos alzados en armas. Siendo que para las organizaciones de la sociedad civil las sugerencias de tales conexiones son políticamente peligrosas (y éticamente espantosas en términos de derechos ciudadanos), la manipulación de la memoria colectiva orientada a una interpretación perversa de la movilización social, reduce los márgenes de maniobra de activistas locales e induce a las organizaciones que las apoyan a reducir su participación —o al menos su visibilidad. En el caso peruano, no cabe duda que es exactamente esto lo que ha pasado con algunas ONG internacionales quienes de alguna manera se han distanciado de los conflictos mineros para proteger sus intereses y marcas institucionales.

Añadido a la importancia de historias sociales locales y nacionales para contextualizar las movilizaciones, Damonte nos muestra también que hay factores de tipo más individual que explican las formas que estas toman. Dentro de estos estarían la presencia de líderes locales con experiencia en organización política y capacidades de negociación; también el grado en el cual estuvieron expuestos a principios de la teología de la liberación.

En cualquier caso, nos parece que estas observaciones además de interés empírico tienen sobre todo significado teórico. Así, si recapitulamos la discusión presentada en el capítulo de Bebbington et al. y los conceptos presentados en la introducción, encontramos que la movilización no debería ser entendida simplemente como una respuesta ‘habermasiana’ a los esfuerzos de colonización de la vida diaria. La movilización está más bien profundamente enraizada en historias, memorias y significados. Esta es una interpretación similar a la que Crossley (2002) sugiere cuando interpreta que la noción de habitus y práctica de Bourdieu es relevante para pensar acerca de las formas que los movimientos sociales toman (o para pensar sobre aquellos casos en los cuales estos no llegan a surgir). Es aquí donde encontramos la mayor contribución que Damonte realiza con su rico trabajo etnográfico: para entender la movilización social en áreas afectadas por la minería, se necesita ver y entender las historias locales de la vida diaria así como sus historias de resistencia.

Los diversos casos presentados también sugieren que la movilización no es puramente local. Esto nos lleva de vuelta a la discusión presentada en el capítulo de Bebbington et al. sobre el rol de las “organizaciones de los movimientos sociales” para apoyar, orientar o, inclusive, distorsionar la movilización. Aquí, aun evitando una discusión sobre movimiento social, el punto crucial de enfoque teórico es la interfase entre estas organizaciones y las aspiraciones traducidas en acciones que surgen de las comunidades locales.

Un aspecto importante que rescatamos de los diversos capítulos es que no se puede generalizar respecto del origen, motivación y características de estas organizaciones, lo cual nos da pie a

desdeñar opiniones que dentro de los gobiernos o las empresas mineras se vierten cuando se refieren a todas ellas como “radicales ambientalistas y antimineros que buscan subvertir la modernización y el desarrollo”. Dentro de las organizaciones de los movimientos sociales estudiadas, encontramos a las ONG, organizaciones con origen de Iglesia, la Iglesia en sí misma, grupos de jóvenes, universidades, y otras. Aún más, estas organizaciones se distribuyen en un rango que va de las ‘radicales antiminería’ hasta aquellas con posiciones mucho más moderadas (como la de grupos de la democracia cristiana) que se involucran porque perciben que los proyectos mineros atentan contra principios básicos de dignidad humana.

Habiendo dicho esto, creemos que hay dos tipos de generalizaciones que podemos sugerir para todos los casos. Uno es que la Iglesia Católica ha jugado un papel significativo de apoyo, concientizando, facilitando y mediando. Otro es que las relaciones entre comunidades locales y los actores no locales son siempre complicadas. No se trata de sugerir que tales relaciones son siempre tensas, o que los actores externos imponen agendas, se trata más bien de resaltar que tales relaciones se caracterizan por estar en constante negociación y, por tanto, corren el riesgo de ser frágiles. Esta característica abona a los intereses de gobiernos centrales y de empresas mineras, quienes buscan exacerbar tal fragilidad y generan relaciones bilaterales directas con las comunidades locales, “negociando” sobre bases de uno por uno.

Un aspecto muy poco abordado en los diversos capítulos cuando exploran la conexión entre lo local y lo nacional es el papel que juegan los partidos políticos. En ello, Damonte es el más explícito, sugiriendo que la movilización en Chuquiña estaba conectada al Movimiento al Socialismo (en ese momento en la oposición y ahora en poder del gobierno boliviano). Para el caso de Cajamarca, se dijo que los activistas dentro de los movimientos antimineros estaban también involucrados con partidos políticos que iban desde grupos de ultraizquierda hasta grupos de centro (especialmente los campesinos). De esto rescatamos una cierta

lectura de la presencia de partidos (o grupos partidarios) políticos; pero, lo que definitivamente no encontramos es algún tipo de información y análisis de las conexiones —si es que ellas existen— entre las estrategias de los partidos políticos, las estrategias de quienes participan y promueven las movilizaciones y las estrategias de aquellos que buscan desarticular los movimientos sociales. Este, nos parece, es un campo en el que se requiere urgente investigación social.

4. Desintegración

No obstante el crecimiento sostenido del PBI de países latinoamericanos en los últimos 15 años, asociado al *boom* de exportaciones mineras, la aspiración de que países como el Perú, Ecuador, Bolivia o Guatemala —o, para ser más rigurosos, sus pobladores pobres de sierras rurales— dejen de ser “mendigos sentados en bancos de oro” parece todavía lejana. El reto permanente para los gobiernos nacionales, regionales y locales, así como para las empresas transnacionales, las organizaciones de la comunidad internacional y las propias organizaciones de base, ha sido el de pensar y negociar las estrategias de desarrollo rural que integren a quienes tienen más que perder cuando las estrategias de desarrollo nacional se basan en la explotación a gran escala del medio natural.

La reestructuración de la propiedad del capital natural, es decir, su traspaso a la gran empresa privada, no ha garantizado un cambio del rol de la minería en la dinamización y el desarrollo de las economías locales y regionales. El hecho de que la mayor parte de la explotación minera esté en manos de un gran capital transnacional cuyas características tecnológicas y de gestión son diferentes, no parece haber generado mayor cambio respecto de lo que la minería aportó bajo mayoritaria propiedad estatal, o bajo regímenes de mediana y pequeña explotación minera en el pasado.

Con la nueva ola de inversión minera, forma de propiedad, valor de la tierra, intensidad en el uso de los suelos y la distribución vertical de los patrones de uso de tierras han sido irreversiblemente

modificados; también las estructuras sociales locales han sido trastocadas. Disputas legales y tensiones internas dentro de los territorios rurales concernidos han seguido al avance del capital minero que ha acelerado la implantación de una economía de mercado sobre todo improvisada y caótica. Al “desorden en la distribución socio-espacial de los derechos de uso de tierra” (Bridge, 2002), le ha seguido una ‘revalorización’ del recurso tierra a veces explosiva e inmanejable como producto de la ausencia de mecanismos que habiliten mercados de tierras más ordenados o de la presencia de restricciones económicas e institucionales que limitan el acceso a nuevo capital natural (tierra u otros) para agentes no mineros. En un contexto medioambiental en que el porcentaje de tierras de uso agrícola es pequeño y uno histórico, donde la población rural que tradicionalmente ha estado acostumbrada a un uso vertical de la tierra, con sistemas de producción y estrategias de vida diversificados de acuerdo a su acceso a diversas zonas ecológicas, ha tenido un acceso limitado a las tierras más productivas, los temas de reforma agraria y los de redistribución de activos se ponen en agenda.

Ello supone que los cambios de actividad económica rural con base en las economías campesinas son difíciles de lograr si es que el motor que motiva tal cambio es únicamente la venta de terrenos y la disposición de un dinero que fácilmente puede ser volátil en el tiempo o cuya inversión en capital humano no necesariamente genera retornos en el corto plazo. En esto, las similitudes entre los hallazgos de Bury (segundo capítulo) y Damonte (cuarto capítulo) son llamativos. Ambos concluyen que a raíz de la expansión minera:

- i* Las comunidades perdieron acceso a ciertas zonas de producción o vieron su acceso drásticamente reducido.
- ii* Los efectos de la pérdida de acceso a estas zonas de producción en los medios de vida de la población comunal van desde la intensificación agraria hasta la “descampesinización”.

- i Los fondos de compensación recibidos por los comuneros desplazados o quienes vendieron sus terrenos, se utilizaron en poco tiempo y tuvieron poco impacto en el bienestar familiar.
- ii La migración del campo a la ciudad de personas afectadas por la minería ha sido, en general, un proceso complicado y a veces doloroso.

El efecto de la minería en las estructuras sociales y políticas locales es también significativo; de nuevo, este tema salta a la vista en los capítulos de Damonte y Bury. Luchas internas por recursos y liderazgos se exacerbaban frente a la posibilidad de derivar beneficios económicos de la negociación con las empresas. Peleas sobre quién trabajaba para la empresa y quién no, o quién vendía servicios a la empresa y quién no, se volvieron comunes. Conflictos personales, comunales e intergeneracionales se suceden, reorganizando las estructuras locales, pero también las formas cómo diversas organizaciones de la sociedad civil se interrelacionan entre sí, y luego cómo estas se vinculan con el Estado central y la gran empresa privada. En términos generales el ambiente en las comunidades se ha vuelto más movido, más inseguro y mucho más teñido de chismes de corrupción respecto a cuando la empresa no estaba (ver conclusiones parecidas para el caso de Piura en Bebbington et al., 2007). Mientras tanto los programas y proyectos sociales que las empresas llevan a cabo en estas comunidades parecen tener poco impacto positivo, a la vez que profundizan (sea por accidente o por diseño) algunas de las tendencias desarticuladoras en las comunidades.

Otra área de análisis y de acción es el de la comunidad (campesina o indígena) ya no solo como espacio de articulación de individuos que comparten recursos comunes sino también espacio de representación política y de base para el movimiento social. En la discusión sobre el futuro del área rural, el tema de preservación de un ambiente natural que permita a los individuos rurales seguir

desarrollando sus tradicionales estrategias de vida mediante el acceso a tierra y agua (*i.e.*, a través de la agricultura y la ganadería extensiva) o de otras no tan tradicionales (como la forestería comercial o el ecoturismo) no está solo; lo acompaña la cuestión de qué tipo de derecho de propiedad sobre el medio natural es el que permite una explotación más eficiente y sostenible de tales recursos. Aquí, un régimen de propiedad individual se contrapone a uno comunitario, tanto en lo que corresponde a propiedad sobre la tierra como sobre los activos físicos y monetarios que se derivan de la venta de recursos comunes.

No obstante la opinión de algunos sobre la relativa eficiencia de regímenes comunitarios, lo que es cierto es que, frente a la ausencia de reglas claras para las transacciones de mercado o cuando el riesgo de exclusión es alto, el argumento comunitarista gana espacio cuando se muestran casos donde la propiedad común es la única que facilita la eventual no extradición del espacio rural. En esta ambivalencia del debate sobre la comunidad, la eficiencia y sostenibilidad económica de un régimen de propiedad se subyuga a la necesidad de un espacio político común que asegure representatividad y capacidad de negociación de grupos en situación de desventaja, o inclusive de un espacio de ejercicio ciudadano. Dicho esto, también pareciera que algunas comunidades se encuentran dispuestas a sacrificar estos espacios —como Damonte sugiere cuando nota que en la comunidad de Carhuayoc, los comuneros llegaron al punto de considerar la disolución de la comunidad como paso previo para recibir pagos de la empresa minera. Del mismo modo, en Cajamarca hay comunidades que han firmado convenios con la empresa minera en la cual entregan sus derechos de agua a la empresa y la empresa se compromete a financiar un proyecto de reasentamiento de la comunidad en tierras regadas de la costa. La minería sin lugar a dudas provoca cambios institucionales, debilita a las comunidades, pero en algunos casos pareciera que las propias comunidades participan activamente en este proceso de debilitamiento y eventual desaparición institucional.

5. Reterritorialización (redefinición territorial)

De todas las contribuciones contenidas en este volumen, son varias las dimensiones que nos parecen importantes de notar en el proceso de redefinición territorial que viene inducida por la expansión de la industria minera. La primera tiene que ver con la modificación de las bases sobre las cuales se conforman los territorios en espacios rurales. Estas bases se refieren a:

- ĩ El medio natural (el espacio físico) que posibilita el desarrollo de las estrategias de vida de las poblaciones locales y las estrategias de desarrollo local, pero que también es un espacio sobre cuyo uso compiten las empresas mineras —precisamente por contener recursos explotables altamente rentables— junto al Estado que busca el mayor valor agregado que ese espacio físico puede generar, dadas las rentas que de ello deriva;
- ĩ La estructura institucional que determina los límites verticales y horizontales tanto para la propiedad como para el derecho de uso del suelo y subsuelo y de acceso a los recursos que el medio natural contiene, es decir, quién accede, a qué y en qué condiciones;
- ĩ Las relaciones sociales que emanan de la convivencia y del compartir espacios comunes —la idea del territorio en tanto construcción social que Schejtman y Berdegué (2004) introducen.

Los casos presentados por Bury, Damonte y Bebbington et al. muestran que la explotación minera a gran escala trastoca, cambia y hasta remueve estas bases por efecto; en pocas palabras, reestructura el territorio como resultado. Holtz-Giménez nos presenta una mirada un poco diferente y sugiere que la reestructuración territorial es por iniciativa. Todos ellos, de una manera u otra se refieren a una cierta condición de fragilidad institucional, sea porque existen vacíos legales (como en el caso peruano) o porque hay una intencionalidad de cambiar la estructura misma (como en el caso guatemalteco), la

cual, junto a la tensión propia y el eventual conflicto que introduce la expansión minera, provoca un estado de incertidumbre que caracterizaría a los procesos de redefinición territorial.

De esta forma, los procesos de reterritorialización van junto a los de cambio institucional y los de desintegración. En los casos presentados, el avance en la reestructuración institucional para facilitar la introducción del capital financiero minero, no ha estado acompañado de una reestructuración (y en varios casos la necesaria creación) de una estructura institucional que reduzca el deterioro ambiental y provea los mecanismos de mitigación y compensación necesarios para garantizar un medio ambiente adecuado para el desarrollo de las estrategias de vida de las poblaciones rurales en zonas con potencial minero. Ello introduce elementos adicionales de vulnerabilidad, genera movilización, exacerba las posibilidades de conflicto y, por tanto, provoca transnacionalización.

La segunda dimensión tiene que ver con un efecto de traspase de escalas que la explotación minera provoca en la reterritorialización. De espacios locales, generalmente segmentados, y con escasas formas institucionalizadas de interacción, una vez introducida la gran minería, se pasa a formas territoriales continuas que articulan, o hacen más visibles, las articulaciones que existen entre no solo los espacios rurales directamente afectados (por ejemplo, comunidades campesinas contiguas) sino además espacios conexos que, estando en el área rural o en la urbana, de una manera u otra se sienten afectadas. El capítulo de Bebbington et al. documenta muy bien este fenómeno.

Por la geografía de montaña, este es un tema que traspasa las comunidades directamente afectadas, involucra al conjunto del área rural y concierne al ámbito regional. La dependencia de poblaciones rurales y urbanas relativamente alejadas de zonas rurales mineras respecto de los servicios ambientales que estos territorios generan —y que los capítulos sobre Cajamarca ilustran bien en el caso de producción de agua potable en la sierra norte peruana— un nuevo espacio de análisis y de intervención que vuelca la atención a la idea de un territorio “regional” el cual, más allá de criterios

administrativos para la gestión del territorio, se fundamenta en una concepción ecológico-económica del territorio regional (ver también Bebbington et al., 2007, para el caso de Piura).

Una tercera dimensión de la reterritorialización tiene que ver con la transnacionalización. Aquí, lo que los capítulos de Damonte y de Bebbington et al. dejan ver es que los cambios que se inducen en los territorios —y las resistencias que se generan frente a tales cambios— no son solo el producto ‘natural’ de la implementación de una estrategia de desarrollo minera que impacta espacios locales, son también el resultado de cómo los actores locales conciben *su* territorio rural y de las visiones que los actores no locales y los internacionales tienen sobre cómo debería ser este y, por tanto, de las estrategias de desarrollo rural deseables para hacer tangibles tales visiones.

O sea, si bien los territorios de altura han dejado de ser espacios netamente “locales” desde hace mucho tiempo, la presencia de lo internacional en la vida cotidiana, en las estrategias de vida, en las formas de hacer y pensar política, y en el paisaje físico, se ha vuelto mucho más evidente con la llegada de la nueva minería. En este sentido, los territorios influidos por la minería se han transformado en espacios “glocales” —no solo desde el punto de vista de activistas más o menos cosmopolitas, sino también para la población en general.

Como resultado de estas tres dimensiones de reterritorialización, y parafraseando a Escobar (1995), nos resulta evidente que estos territorios se han vuelto más “híbridos” que nunca. Este proceso de hibridización muestra la amalgama entre lo campesino-indígena y lo minero; entre escalas; entre lo local y lo global; entre circuitos económicos locales y otros circuitos internacionales; entre distintas autoridades y fuentes de poder. Aquí radica la esencia de la reterritorialización provocada por la gran minería en espacios rurales: la producción de territorios muchísimos más híbridos que antes.

En cierto sentido, los conflictos alrededor de la minería pueden entenderse como conflictos sobre quiénes van a gobernar este proceso de hibridización y sobre qué tipo de territorio híbrido es

que se va a construir. De hecho, en la medida en que el mismo concepto de “territorio” trae consigo una cierta noción de control y gobernanza (Sack, 1986), las redefiniciones de territorio que se están dando constituyen redefiniciones de la gobernanza de áreas rurales. Que estas redefiniciones sean peleadas no debe ser gran sorpresa. Las inversiones mineras en zonas de altura casi siempre se dan en áreas que nunca han estado plenamente incorporadas en el Estado-nación que las contienen (aunque ello sea solo cartográficamente). Siempre se han ubicado en las fronteras de un modelo clásico (y unitario) de gobernanza y donde los poderes de un Estado nacional, el de autoridades indígenas tradicionales y el de caciques y gamonales locales han sido relativos y entremezclados en procesos de flujo y reflujo. Por ser territorios conformados sobre la base de fronteras culturales e institucionales, el alcance de la hibridación en el área rural dominada por la minería no es claro y esto provoca que sean espacios inciertos, con el correlato de que su gobernanza también es incierta. Esto puede ser interpretado como un punto de quiebre en la construcción de naciones y países, pero también puede ser entendido como un fenómeno económico-político espacializado en el cual la construcción de nación y país se da de formas poco convencionales y del cual poco conocemos.

La nueva expansión minera parece indicar que, después de siglos de ambivalencia y negligencia, por fin, el Estado central —y el capital internacional— quieren borrar estas fronteras y producir estructuras nacionales con territorios locales incorporados a circuitos económicos internacionales. Pero, además quieren hacerlo con mucha rapidez, a veces a través del uso de la fuerza (otra vez) y sin una negociación previa sobre los términos en lo que se dará esta incorporación. Diera la impresión de que son muchos los actores quienes quieren resistir esta incorporación y esta forma de reterritorialización, y quienes no muestran certeza respecto de querer entregar buena parte de la gobernanza de los espacios locales a actores externos y muchas veces privados. En este sentido, si la reterritorialización significa un reordenamiento de la gobernanza del espacio, los conflictos alrededor de la minería no son, real-

mente, conflictos mineros, son más bien conflictos de gobernanza entre centros y periferias, conflictos sobre las relaciones de escala y de poder que finalmente regirán la estructura política y administrativa del país. Nuestro temor como analistas, fundamentado en antecedentes históricos, es que frente a dicha resistencia, los poderes centrales terminarán utilizando la fuerza autoritaria para imponer el orden territorial que este nuevo ciclo económico requiere. Si es ese el resultado, y considerando que quienes están en la resistencia son sobre todo poblaciones campesinas históricamente excluidas del proceso de generación de ciudadanía nacional,⁴ sabremos que aquellas partes de la población para quienes tanto tiempo demoró la aparente llegada de la ciudadanía, aun no serán ciudadanos verdaderos de los Estados que pretenden servirlos.

6. Hacia una ecología política de la transformación territorial en áreas afectadas por las industrias extractivas: elementos para una agenda

Para la mayoría de conocedores que han observado la expansión del sector minero en los últimos años, lo discutido en este libro es solo el inicio de un fenómeno de mayor envergadura. Si Perú y Chile fueron los primeros puntos de la expansiva global de la industria minera en Sudamérica a inicios de los 1990 (Bridge, 2004), Centroamérica es un nuevo punto de frontera para la próxima década (Bridge, comunicación personal 2005). Más aún, si a esto se añade el probable crecimiento exponencial en la extracción de hidrocarburos en Perú y la expansión sostenida en Ecuador y Bolivia, sería casi imposible ignorar la centralidad del desarrollo de industrias extractivas para cualquier discusión sobre desarrollo rural y territorio.

Esta expansión permanente establece claramente una serie de agendas políticas. Para los gobiernos centrales y regionales, el reto

4. Véase López (1997) para el caso peruano.

está (o debería estar) en descubrir cómo gobernar dicha expansión, de forma tal que se reduzca la posibilidad de conflicto, al mismo tiempo que se garantice la protección de derechos humanos y de activos ambientales tanto para las generaciones presentes como para las futuras. Parte de esta agenda necesariamente tendrá que girar en torno a la construcción de un esquema fiscal que, lejos de ser diseñado en función de facilitar la expansión de la frontera minera *a cualquier costo*, esté más bien orientado a favorecer las necesidades tanto nacionales como regionales de inversión pública y a garantizar el buen manejo de varios patrimonios nacionales (del suelo, del subsuelo y del agua). Esto significa un diseño cuidadoso de regalías y de impuestos que, junto con mecanismos adecuados de transferencia, asegure que el ingreso generado se traduzca en recursos frescos para financiar estrategias de desarrollo regional que contrarresten los efectos perversos de centralismo crónico que caracteriza a la mayor parte de economías latinoamericanas. Este punto en la agenda política va más allá de la simple relación entre minería, sistema impositivo y crecimiento económico. Como una cuestión urgente de política pública, el reto central es el de pensar en formas de gobierno del sector minero que ayuden a la consolidación de las todavía frágiles democracias latinoamericanas.

Otro elemento clave de una agenda política giraría alrededor del fortalecimiento de capacidades para planificar tanto la expansión minera, como el uso de los ingresos que esta genera. Por un lado esto pasa por la urgente tarea de crear sistemas de zonificación ecológica con trincheras —es decir, una zonificación que pueda resistir cualquier intento, de una empresa o un Ministerio de Energía y Minas, de cambiar lo planificado con tal de permitir una explotación minera más. Ello supone que los organismos que rigen para la protección del medio ambiente (los ministerios de Medio Ambiente y sus similares), así como sus instrumentos legales, tengan el poder suficiente dentro de la estructura del Estado para garantizar una expansión minera técnica y democráticamente planificada. Por otro lado, el fortalecimiento institucional implica

un esfuerzo grande por construir capacidades en gobiernos locales y regionales para usar —otra vez, de una manera técnica y democráticamente legítima— los nuevos recursos fiscales a los cuales acceden de la minería.

Tales son algunos de los elementos de nuestra visión sobre una agenda en el campo de la política. En el campo de la investigación los retos no son menores, particularmente en el área de ecología política. En esta última sección pasamos, entonces, a sugerir de forma esquemática cuáles podrían ser elementos de una ecología política de la minería y la transformación territorial en América Latina. Cabe señalar que algunos de estos elementos se encuentran más desarrollados en los distintos capítulos y también que, siendo la agenda grande, el desarrollo de estos elementos solo podrá darse a través de redes multidisciplinarias de investigación que además reúnan investigadores con actores sociales.

Los elementos de agenda que se proponen parten de dos supuestos extensivamente elaborados en los diversos capítulos de este libro: (i) que la minería está transformando las economías políticas de territorios tanto nacionales como subnacionales; y, (ii) que en este proceso de transformación se encuentran operando actores a distintas escalas y desde diferentes posiciones en el mundo. Estos dos supuestos nos llevan a tres tareas empíricas. Primero, se necesita entender la naturaleza de estas transformaciones; segundo, se requiere entender los actores como tales; y tercero, se tiene que analizar cómo funcionan las relaciones de escala en la transformación de territorios regionales.

Analizando transformación

Gran parte de los argumentos políticos sobre la minería —y sus implicaciones para el desarrollo y la democracia en América Latina— giran alrededor de discrepancias sobre los efectos que los proyectos mineros han tenido en sus zonas de influencia y las regiones colindantes. Hay discrepancias sobre sus efectos en la economía local, en la pobreza, en las instituciones públicas y

políticas, en los derechos humanos, en el medio ambiente y en la calidad de vida de la población local. En su conjunto, estos puntos de discrepancia reflejan diferencias —a veces profundas— sobre la interpretación que tienen los distintos actores sobre las formas de transformación territorial que han estado desencadenadas por la minería. La misma existencia de estas discrepancias, que muchas veces terminan endureciéndose en posiciones encontradas y en conflictos permanentes, demuestra la ausencia de información medianamente analítica e independiente sobre las transformaciones en proceso. Ausente esta información, la posibilidad de tener debates racionales y propositivos sobre minería, desarrollo y democracia se trunca. Sin tales debates la posibilidad de acercarse a la resolución de conflictos también queda muy distante.

En este contexto, la tarea de documentar las distintas dimensiones de la transformación territorial y luego analizar las relaciones causales en juego, es realmente urgente. Esta documentación tiene que ser multidimensional y, por lo tanto, multidisciplinaria, sin reducirse a tocar temas solo de pobreza y medio ambiente. Dicho esto, un trabajo fundamental es la documentación de cambios ambientales. De hecho, varios de los capítulos de este libro señalan que un tema recurrente en los conflictos minería-desarrollo son los argumentos sobre quién tiene la verdad respecto de los impactos medioambientales de la minería y sobre la validez de tipos de conocimiento. Si bien el trabajo académico no evade la insinuación de que está influenciado por intereses políticos, temas como el cambio ambiental ocurrido en áreas afectadas por la minería, de los factores causantes de tales cambios, de las formas en que estos impactan las estrategias de vida de las poblaciones locales y el propio desarrollo local, constituyen áreas promisorias para la generación de conocimiento. Además, y como por ejemplo muestran los estudios realizados por la Universidad de Saint Louis sobre el estado de salud de los habitantes de La Oroya en Perú, tal tipo de investigación es de directa utilidad para la formulación de políticas. Lo propio sucedería con estudios sobre agua, suelos y calidad de aire.

Otra tarea es la documentación de cambios en los medios de vida en las zonas mineras y en las relaciones sociales dentro y fuera de las comunidades. Para este tema los capítulos de Damonte, Bury y Bebbington et al. dan ciertas pautas analíticas y metodológicas; además sugieren la importancia de un análisis fino de cambios en los medios de vida para entender las respuestas sociales y políticas de las poblaciones locales. Sobre esta base se hace además necesario documentar los cambios en la distribución social de activos, ingresos y oportunidades económicas pues, como señala Gorriti (2004), son los impactos redistributivos de la minería los que generan el mayor malestar. En el capítulo 5 se toca el tema, pero a este nivel queda mucho por hacer.

Otro campo clave es el análisis de las transformaciones institucionales. En lo que corresponde a cambios en las instituciones de tenencia de y acceso a los recursos, Bury nos da pautas en el capítulo 2, pero cambios en otras instituciones también merecen un análisis fino. Aquí lo menos estudiado y quizás de mayor importancia para la legitimidad del Estado —y para la democracia— son los cambios que se dan en las instituciones judiciales, policiales y de periodismo en las zonas mineras. Siendo la calidad de estas instituciones clave para las posibilidades de existencia de una esfera pública local y regional en la cual se debata la acción e impactos de la minería, de la dirección de sus cambios dependerá el malestar o el apoyo que se genere en la población y las organizaciones sociales.

Finalmente están también los cambios en las instituciones de gobierno. En los conflictos sobre la minería se hace muchas acusaciones —desde las empresas, el gobierno central y las organizaciones sociales— de que en las zonas mineras los gobiernos locales “se politizan” y/o “se venden”. Ante un tema tan sensible, es importante entender cómo la presencia tanto de la minería como de los movimientos sociales lleva a cambios en las relaciones entre el gobierno local, los partidos políticos y los actores económicos y sociales.

La tarea de documentar la transformación es, entonces, amplia. Sin embargo, no termina con la documentación. Toda esta materia

empírica luego debe servir de base para analizar las relaciones causales en juego, particularmente para analizar las relaciones causales entre minería y desarrollo vistas desde distintas conceptualizaciones del desarrollo. Hasta ahora, los argumentos en pro y en contra de la minería se basan en supuestos sobre las relaciones entre minería y desarrollo. Una documentación sistemática de las transformaciones territoriales daría la base para probar y/o rechazar estos distintos supuestos. Mientras tanto, para la teoría, serviría como base para analizar la relación entre economía política y agencia humana en la producción de territorios.

Analizando actores

La necesidad de entender los actores se vuelve evidente al momento de reconocer lo poco que se sabe —más allá de lo anecdótico— de cómo ellos operan y actúan. Así, se conoce muy poco de la cultura y el accionar de las empresas mineras, sean nacionales o internacionales; tampoco se sabe mucho del funcionamiento de las entidades públicas involucradas: los ministerios de Energía y Minas, de Economía y Finanzas y los gobiernos locales. No nos sorprende que los diversos capítulos tengan poca información sobre las dinámicas internas de las empresas privadas pues ellas son menos accesibles, excepto para los consultores quienes son contratados por las propias empresas y cuyo uso de información está totalmente limitado por acuerdos de confidencialidad. Si algo resulta de conversar con tales consultores en medio de cenas ejecutivas, el pedazo de información que se filtra carece de validez científica y es empíricamente insuficiente para entender a las empresas y sus actores. Reconociendo tal dificultad, lo poco que dejan entrever los diversos capítulos permite apreciar que las acciones y dinámicas de las empresas son perceptibles una vez que se toman en cuenta las corrientes divergentes que se observarían entre las empresas y los actores al interior de ellas. En otras palabras, conocer los términos generales de los planes financieros no ayuda a entender las formas en las cuales las compañías afectan los procesos territoriales. Una

observación similar se puede efectuar en torno al Estado. De todas maneras, el estudio de las dinámicas internas de las empresas y del Estado es una tarea analítica urgente e importante.

Aunque se entiende algo más del accionar y la cultura de ciertas organizaciones que operan dentro de los movimientos sociales, tampoco existe mayor información sobre los movimientos sociales en sí mismos. Aquí existe otro problema y es que los compromisos normativos de ciertos autores limitan hasta cierto punto sus capacidades de revelar en forma escrita y analítica información crítica sobre los movimientos sociales, con lo cual se sigue manejando conceptos sesgados —quizá románticos— de estos movimientos. Esto es particularmente cierto para casos a nivel local y nacional, pues a nivel internacional parece haber mayor análisis crítico de los movimientos transfronterizos y de las organizaciones internacionales.

Finalmente, aunque poco a poco se amplía nuestro entendimiento del accionar del Banco Mundial, tanto a nivel general como con respecto a las industrias extractivas, este conocimiento sigue siendo escaso y las secciones del Banco Mundial que son más importantes para la minería (la Corporación Financiera Internacional y la Asociación Multilateral para Garantizar las Inversiones) son, de lejos, lo que menos se conoce. Lo propio puede decirse para entidades como la Corporación Andina de Fomento y el Banco Interamericano del Desarrollo cuyas inversiones en infraestructura prometen crear condiciones propicias para grandes inversiones, incluidas las mineras. El capítulo de Holtz-Giménez es el que más claramente plantea la importancia central del Grupo del Banco Mundial en el desarrollo minero en Guatemala y sugiere que, para entender el papel que esta organización ha jugado, su estrategia de expandir la industria extractiva tiene que ser juzgada a partir del marco mayor respecto de lo que el Banco busca lograr en este país. Sin embargo, los análisis del caso guatemalteco y el de la IFC en Cajamarca se dan solo a nivel de la organización como un todo. En este volumen se explora muy poco las disputas y las redes en torno a la minería dentro de estos organismos internacionales y

cómo estos influyen en los resultados en espacios locales. De la misma forma, hay mucho por investigar para entender cómo es que en la práctica tanto la IFC como el IBRD logran presencia local, con quiénes trabajan, por qué y con qué tipo de información y cómo todo esto influye en la forma en que estas organizaciones impactan el desarrollo local.

Dado que se requiere pasar de descripciones generales y hasta anecdóticas a un profundo entendimiento de la estructura, racionalidad y formas de operación de los actores involucrados en la relación minería y desarrollo, parece que el tipo de enfoque metodológico que mejor se adecua para tal tarea es un trabajo etnográfico, es decir, desde dentro de las organizaciones. En tal trabajo, algunas de las preguntas más importantes serían las siguientes: ¿Cómo forman estos actores sus interpretaciones de “lo que hay que hacer” y cómo forman sus estrategias para hacerlo? ¿Cómo se hacen presentes a nivel nacional y subnacional; qué lazos construyen, cómo, por qué y con qué efectos? ¿Qué tipo de debates sobre industrias extractivas se dan dentro de estas organizaciones y cómo es que ciertas opiniones se vuelven dominantes? Respuestas adecuadas a estas preguntas permitirán dejar de lado estereotipos e ideas preconcebidas de la relación entre estos actores y la economía política del desarrollo.

Analizando relaciones de escala

Otro elemento de una agenda de investigación es el análisis de las relaciones entre escalas, es decir, el análisis de actores y procesos teniendo en cuenta las diversas escalas de espacio y tiempo en las cuales se suceden. Este tema es central y presenta dos matices respecto de contribuciones anteriores.

Primero, pensar en escalas de análisis no debería traducirse en un simple retorno a la cadena de explicación de Blaikie (1985), pues dicho modelo tiende a crear un sentido de influencia unidireccional: de lo global hacia lo local. Deja también la sensación de que actores locales y nacionales no pueden hacer mucho frente a

actores más poderosos que operan a escalas mayores. En la propuesta analítica planteada aquí se busca evitar esta trampa y pasar a considerar a los actores “locales” y “nacionales” con capacidades para lograr construir redes, alianzas y discursos que les permiten influir en otros actores aparentemente más poderosos.

Segundo, es importante entender las transformaciones locales no solo como consecuencias de una economía política globalizada. Esto no quiere restar importancia al hecho de que lo global está casi siempre presente en la extracción de recursos naturales a nivel industrial, sea a través del capital de inversión, los mercados para los productos extraídos o las empresas participantes en la extracción de los recursos. Tampoco desdeña la presencia de lo global en los movimientos sociales que surgen en respuesta a la actividad extractiva, sea a través del flujo de fondos de solidaridad de individuos u organizaciones hacia los grupos locales, de vínculos entre los movimientos locales y los actores internacionales, o a través de las ideas que circulan acerca de formas de gobernanza alternativas a aquellas que se vienen dando con la industria extractiva. Lo que se plantea es que es de igual importancia investigar hasta qué punto los actores y los procesos “locales” influyen en otras escalas, o sea, considerar hasta qué punto las relaciones de causalidad también van desde lo local hasta lo nacional y lo internacional.

Dos temas pueden servir para ilustrar la necesidad de conectar escalas. Aunque sea como hipótesis, se puede sugerir que existe la posibilidad de que las campañas internacionales de incidencia llevadas por los movimientos locales —aun cuando estos se den en coordinación con otros— puedan terminar modificando los discursos globales de varios tipos de actores internacionales. Otro tema, vital en una ecología política de la minería, sería el análisis de las consecuencias que tienen las transformaciones territoriales locales en otras escalas mayores. La dimensión más obvia aquí es lo ambiental, subrayando la necesidad de realizar un trabajo que intente, por ejemplo, analizar las relaciones entre transformaciones en zonas mineras y la disponibilidad y calidad de agua en otras áreas, o entre transformaciones locales y cambios en sistemas climáticos.

Pero además, hay una dimensión político-económica que también merece análisis. Por ejemplo, se ha dicho que la transformación que se ha dado en Cajamarca a raíz de la Minera Yanacocha ha sido de mucha importancia para la CFI como accionista, es decir, que la CFI se ha beneficiado a tal nivel de esta inversión que ha podido financiar otras actividades de la corporación que de otra manera hubieran sido imposibles. Escenarios parecidos se puede imaginar para empresas privadas quienes, ganando tanto a raíz de ciertas inversiones que generan transformaciones territoriales, generan el capital y la experiencia necesaria para proceder con otras inversiones en otros territorios, como parece ser el caso de la Minera Yanacocha que habría permitido que Minas Buenaventura abra nuevas inversiones mineras en otras partes del país.

Finalmente, para concluir subrayamos una vez más la gran necesidad de analizar a las localidades no como entes aislados. De entenderlas como parte de un sistema que conecta diversas escalas y contiene a diversos actores depende la capacidad que tengamos de hacer análisis rigurosos y de generar teorías acertadas. Ello también es aplicable en el ámbito de la política pues cuestiona la difundida estrategia de ministerios y de empresas mineras de insistir en discutir los procesos de expansión minera mina por mina y no como parte de redes de territorios y circuitos económicos interconectados. Es esta conversación mayor, multiescalar, que hará posible una cabal comprensión y la mejora de las relaciones entre minería, desarrollo y democracia.