

**La sostenibilidad social de los recursos rurales:
apreciaciones a partir de los conflictos mineros en Latinoamérica**

Anthony Bebbington
Profesor de Naturaleza, Sociedad y Desarrollo
Instituto para la Política y Gestión del Desarrollo
Facultad de Medioambiente y Desarrollo
Universidad de Manchester
Harold Hankins Building
Precinct Centre
Booth Street West
Manchester
M13 9QH
UK

Tel: 44-161-2750819
Fax: 44-161-273-8829
tony.bebbington@manchester.ac.uk

Agradecimientos

Estoy agradecido al Center of Land Policy Studies and Training y al Lincoln Institute of Land Policy por la invitación para preparar este artículo. Una versión en inglés aparecerá en un libro a ser editado por el Lincoln Institute. Le agradezco también al Centro Peruano de Estudios Sociales (CEPES) por brindarme un ambiente tan agradable mientras preparaba este documento. Gracias a Denise Humphreys Bebbington, Jim Riddell, Gary Cornia y a los participantes en la conferencia por sus comentarios. El artículo se basa en diferentes conjuntos de trabajos realizados a lo largo de los años, pero en particular en: una investigación financiada por el International Development Research Centre (Canadá) a través de su programa sobre Movimientos Sociales, Gobernanza Medioambiental y Desarrollo Rural Territorial, un programa coordinado por el Latin American Centre for Rural Development, Rimisp; y una Beca (Professorial Fellowship) del Economic and Social Research Council, Número RES-051-27-0191.

A. Introducción

Este artículo fue preparado durante un proceso electoral nacional arduamente disputado cuyos resultados dividieron al país. De un lado tuvimos un voto concentrado en gran medida en Lima Metropolitana y la costa peruana —donde se encuentra el grueso de las grandes ciudades peruanas y su agricultura de exportación—. El otro voto estuvo concentrado en las otras dos mega regiones ecológicas del Perú: las serranías andinas, un área de ciudades intermedias, de agricultura de pequeña escala (campesina e indígena) y una economía minera rápidamente creciente (pero todavía del tipo enclave); y la selva del este, un área de tierras bajas de agricultura tropical, de extracción de hidrocarburos y madera, de colonización procedente de la sierra y de poblaciones indígenas cuyos territorios sufren crecientes presiones por la invasión y la expropiación *de facto*. En la segunda vuelta electoral (en mayo del 2006), el voto de la sierra y la selva fue para un candidato que demandaba un cambio radical, que habló contra el sistema, y que exigió mucho mayores controles y una mayor carga impositiva sobre un sector minero altamente rentable y, en gran medida, de propiedad extranjera. El voto de la costa y sobre todo el de Lima, de otro lado, respaldaron a un candidato que demandaba más continuidad, la promoción de las exportaciones agrícolas (tanto en la costa como en la sierra), y por más (pero también más responsable) inversión minera.

¿Qué tiene que ver la elección nacional peruana con mi tema, “las dimensiones sociales de la sostenibilidad de los recursos rurales”? Quiero sugerir dos maneras en las que es relevante y ayuda a enmarcar el debate aquí presentado. Primero, los recursos naturales ocuparon un lugar prominente en estos argumentos electorales bajo la forma de debates acerca de los roles que deben jugar la minería y los hidrocarburos en el desarrollo nacional. Fueron

apasionados los argumentos acerca de cuántos impuestos y regalías debía pagar la minería, acerca de la medida en la que la inversión extranjera directa (IED) en la minería debía estar sujeta a la regulación y control del gobierno (si es que no nacionalizada) y acerca de lo imperioso de hacer de la minería una fuerza para formas progresivas de desarrollo rural (en oposición a un vehículo para la extracción del valor inherente a los recursos naturales). En muchos sentidos este fue un debate acerca de cuánto puede permitirse que la extracción de una forma particular de capital natural dañe otras formas de capital natural (tierra y agua), acerca de en qué medida (y mediante qué mecanismos) debe transformarse en diferentes formas de capital rural (humano, financiero, físico...). Fue un debate acerca de la relativa sustituibilidad de las diferentes formas de capital, y acerca de cómo esta sustitución debe ser definida, manejada y por quién.

Esto conduce al segundo punto. El voto de la sierra fue uno enfadado, que reflejaba una sensación profundamente sentida de que las poblaciones serranas, rurales y provinciales habían tenido poco que decir con respecto a la formulación de los debates, las políticas o los conceptos del desarrollo en el Perú. Fue un voto en contra del predominio metropolitano, blanco, costeño y de élite en estos debates, y una demanda por una mayor participación de la sierra en la determinación de qué recursos naturales debían ser aprovechados y dónde debía ser reinvertida la ganancia que ellos generan.

Por lo tanto, estas elecciones llamaron la atención de varias partes de este artículo. Primero, los roles que los recursos rurales deben jugar en la sociedad puede ser un tema profundamente contencioso. Segundo, importa enormemente de quiénes son los conjuntos de ideas que llegan a dominar los debates y políticas nacionales sobre cómo deben ser empleados estos recursos. Tercero, algunos grupos en la sociedad dominan y definen estos

debates e ideas mucho más que otros. Cuarto, en estos debates —e inclusive si el término sostenibilidad no es empleado explícitamente—, grupos diferentes tienen ideas bastante diferentes acerca de lo que constituye un manejo sostenible de los recursos rurales. Para algunos grupos, la extracción a gran escala de los recursos del subsuelo puede ser considerada como un uso sostenible de recursos, en la medida que algo del ingreso derivado sea pagado como ingreso tributario y luego invertido nuevamente en la formación de otros recursos; mientras que para otros, si dicha extracción implica un cambio permanente y una pérdida de los recursos del paisaje, agua y financieros (mediante flujos de capital desde el Perú al norte global), entonces no existe una manera imaginable en la que dicha extracción pueda ser concebida como manejo sostenible de recursos.

Con estas observaciones contemporáneas en mente (y volveremos a ellas más adelante en este documento), permítaseme cambiar el ritmo y presentar cómo se desarrollará este artículo. El propósito de la siguiente sección del documento es explorar, criticar y desarrollar marcos para pensar acerca de la sostenibilidad y los recursos rurales. La sección está subdividida en tres sub-secciones. La primera presenta dos marcos relacionados para pensar acerca de la sostenibilidad de los recursos rurales, uno operando a nivel agregado (regional y nacional), el otro a nivel de la unidad doméstica. La discusión aquí explora las contribuciones que las aproximaciones al desarrollo sostenible y a los medios de subsistencia basadas en el “capital” puedan hacer para una comprensión de los factores sociales que subyacen a la sostenibilidad de los recursos rurales. En particular, sugiere que estos marcos dejan pendientes una serie de preguntas que deben ser centrales en cualquier reflexión acerca de las dimensiones sociales de la sostenibilidad. Entre otras cosas, no consideran cómo es que en algunos contextos —y no en otros— ciertas *cosas* llegar a ser vistas como *recursos* o *bienes de capital*; cómo es que los actores (a diferentes escalas) determinan los objetivos

para los que deben ser destinados diferentes portafolios de bienes; de qué manera los actores (nuevamente a distintas escalas) llegan a decidir los términos de intercambio entre diferentes bienes —cómo deciden que la pérdida de un monto dado de un bien X puede justificarse por la ganancia en otro monto del bien Y; y cómo es que los recursos llegan a estar desigualmente distribuidos—.

A partir de estas reflexiones, la segunda sub-sección añade dos conceptos geográficos centrales en esta discusión sobre los bienes, la combinación de bienes y los portafolios de bienes. Estos son los conceptos de espacio y escala. La discusión en esa sección sugiere primero que estos conceptos son también centrales con respecto a la forma de pensar la sostenibilidad “rural”. En efecto, nos conducen a cuestionar cualquier intento de pensar solo la sostenibilidad rural sin considerar también las interacciones rural-urbano dentro de territorios más amplios, o las relaciones entre un territorio dado y los actores y procesos que operan a otras escalas de análisis. La introducción de conceptos tales como escala y relaciones de escala también abre una reflexión acerca de las redes económicas y sociopolíticas más amplias que atraviesan las localidades tanto a distancias cercanas como lejanas del recurso en cuestión, y cómo eso influye en el control, manejo y sostenibilidad relativa de recursos y medios de subsistencia particulares.

Estas dos sub-secciones levantan el espectro de una serie de procesos sociales y relaciones sociales que parecen merecer más atención en cualquier reflexión acerca de las dimensiones sociales de la sostenibilidad de los recursos rurales. Por lo tanto, la tercera y última sub-sección se centra en un tipo particular de actor —los movimientos sociales— que en muchos casos dejan al descubierto estas dimensiones sociales más contenciosas. En particular, este análisis explora de qué manera los marcos referidos a los medios de subsistencia y los bienes

de capital pueden ayudar a los observadores a comprender por qué surgen dichos movimientos, así como las formas en las que la naturaleza y las acciones de estos movimientos sociales retroalimentan y contribuyen a elaborar los marcos de los medios de subsistencia. La discusión también sugiere que tales movimientos levantan interrogantes no solo acerca de las diferentes maneras de concebir la sostenibilidad de los recursos, sino también acerca de las maneras de comprender las relaciones entre tierra y territorio.

En la siguiente sección se exploran estas ideas en términos empíricos para el caso de áreas afectadas por rápidos incrementos de las inversiones externas en la extracción de recursos naturales. Los ejemplos —que se basan en nuestras investigaciones recientes y en cursoⁱ— exploran las dimensiones sociales que rodean a los conflictos sobre uso de los recursos, conflictos que son desencadenados por tales formas de desarrollo. En esencia, ellos dejan en claro cómo es que cualquier noción de manejo sostenible de recursos rurales es en sí misma una construcción social, que diferentes actores tienen diferentes comprensiones del rol de la tierra en tales estrategias para la sostenibilidad (cf. Bromley en esta colección), y que los procesos a través de los cuales ciertas nociones de sostenibilidad y tierra devienen en predominantes son en sí mismos sociales, caracterizados tanto por el conflicto como por la colaboración y el diálogo. Si bien los ejemplos provienen de Latinoamérica, una vez considerados en el contexto de las relaciones espaciales y escalares más amplias dentro de las cuales se encuentran incluidos los lugares discutidos, ellos rápidamente se convierten en casos que son, al mismo tiempo, latinoamericanos, globales y multiregionalesⁱⁱ. A partir de estas discusiones basadas en casos, las conclusiones llevan de retorno la discusión a una mayor reflexión sobre lo que podríamos querer decir mediante (o por lo menos incluir en cualquier reflexión acerca de) las "dimensiones sociales de la sostenibilidad de los recursos rurales".

B. Marcos conceptuales y movimientos sociales: elementos para pensar las dimensiones sociales de la sostenibilidad

B1. Capitales y sostenibilidad

"Haciendo que el desarrollo sea sostenible"

Durante los años 1990, uno de los giros más interesantes e influyentes en las maneras en las que los estudios sobre el desarrollo discutían los recursos fue el de experimentar con el uso de un lenguaje de diferentes formas de "capital". En ese sentido, uno de los primeros enunciados fue el de Ismail Serageldin y Andrew Steer (1994) —por entonces, respectivamente, el Vicepresidente del Banco Mundial para el Desarrollo Ambiental Sostenible y el Director del Departamento Medioambiental del Banco—. El enunciado creció, en parte, a partir de un esfuerzo de Serageldin para sugerir formas alternativas de evaluar la "riqueza de las naciones" (Serageldin 1996), un esfuerzo influido en primer lugar por el trabajo de Herman Daly sobre el capital natural y, subsiguientemente, por la promoción del concepto de capital social hecha por Putnam. Daly había contribuido a introducir las nociones de capital natural en la Vicepresidencia —con el fin de instar al Banco a pensar más críticamente acerca del valor del medioambiente y acerca de los costos del daño medioambiental ocasionados por sus operaciones—. Mientras tanto, Putnam (1993) acababa de sostener —sobre la base de un trabajo en Italia— que un recurso subvaluado en el desarrollo era el de capital social que existe bajo la forma de normas y redes de reciprocidad en la sociedad. Este capital social, sugirió él, estaba directamente implicado en la producción del capital económico (y en, términos más generales, del buen gobierno).

Dejando de lado los debates posteriores (Tendler 1997) que cuestionaron los argumentos de Putnam acerca de la causalidad, la idea encontró tierra fértil en el Banco, y en particular en la Vicepresidencia que ya había experimentado con el concepto de capital natural, y era en sí misma el lugar para el trabajo en desarrollo social del Banco (Bebbington et al. 2004).

Serageldin tomó estas ideas y sugirió que una evaluación más completa de la riqueza de las naciones debía incluir —y de hecho se debía dar cuenta por separado— los *stocks* nacionales no solo de capital financiero y fijo, sino también de capital humano, natural y social. El argumento fue que las mediciones del PNB/PIB y del ingreso per capita por sí mismas eran medidas inadecuadas de la riqueza. La riqueza tenía que ser evaluada a través de un rango de dominios de bienes/capital. Por cierto, faltaba poco para relacionar esta discusión con una reflexión sobre la sostenibilidad. En su publicación de 1994, Serageldin y Steer (1994) sostuvieron que la sostenibilidad podía ser mejor pensada en términos de las combinaciones e intercambios entre el capital producido, el capital natural, el capital humano y el capital social. Ellos sugirieron que los niveles de sostenibilidad podían ser conceptualizados en términos de las reglas que gobiernan la sustitución entre estos diferentes *stocks* de capital. Un concepto "débil" de sostenibilidad, argumentaban ellos, consideraría el desarrollo como sostenible en la medida que se incrementara todo el *stock* de capital, independientemente de las sustituciones que tuvieran lugar entre los diferentes tipos de capital. Esto, por lo tanto, calificaría como sostenible una forma de desarrollo que reduzca el capital natural en una escala masiva, siempre y cuando este produzca suficientes capitales humano, producido y social para contrarrestar este costo. En el otro extremo, una noción "absurdamente fuerte" de sostenibilidad no permitiría que se redujera el capital en ninguna de estas formas —para ser capaces de hablar de *desarrollo* sostenible, el *stock* en su conjunto tendría que crecer sin pérdida en ninguna de las formas individuales de capital—. Entre estos dos extremos,

Serageldin y Steer ubicaron dos nociones más pragmáticas de uso de recursos sostenibles: sostenibilidad "sensible" (en la cual el *stock* total de capital se mantiene intacto, y los procesos de desarrollo evitan el agotamiento de cualquier *stock* de capital particular más allá de niveles críticos, y puesto que tales niveles son desconocidos deberán ser definidos conservadoramente y monitoreados con sumo cuidado), y sostenibilidad "fuerte" (la que implicaría mantener intactos cada uno de los componentes del capital, lo que significa que si el capital natural es destruido en un lugar, debería ser reemplazado mediante el capital natural cultivado en otros sitio, como por ejemplo, en la captura y secuestro de carbono y los acuerdos de intercambio) (Serageldin y Steer 1994, 31-32).

Por supuesto, tales ideas están ambas cargadas de valor (los adjetivos que los autores emplean dejan en claro sus propias preferencias) y son más heurísticas que analíticas —esto último, debido a que cualquier esfuerzo por generar una métrica común con la que cada uno de estos bienes de capital pueda ser valorizada estaría sujeto inevitablemente al escrutinio analítico y a la disputa política (un punto al que retornaremos más adelante)—. No obstante, el marco sigue siendo útil y provocativo (y en este sentido es una buena heurística) porque ayuda a explicitar algunos de los sentidos generales en los que las sociedades (y subgrupos socio políticamente distintos dentro de las sociedades) forman puntos de vista sobre los tipos aceptables de intercambio entre, y niveles críticos/umbral aceptables de, cada uno de estos diferentes capitales. Lo que queda por resolver es cómo es que son tomadas estas decisiones en la sociedad, pero antes de que pasemos a ese punto nos referiremos primero a una elaboración particularmente fructífera de este esquema.

Haciendo sostenibles los medios de subsistencia: marcos de bienes de capital y de medios de subsistencia

Mientras que Serageldin y Steer (1994) parecen estar hablando acerca de niveles regionales y nacionales cuando consideraban la relativa sustituibilidad de los diferentes tipos de capital, otros autores y organizaciones han tomado los elementos básicos del mismo esquema y los han aplicado a nivel de las unidades domésticas —con la perspectiva de elaborar marcos para comprender las dinámicas y las decisiones de los medios de subsistencia—. Este interés en los medios de subsistencia tiene, por supuesto, una historia que antecede a estos experimentos analíticos de los años 1990. Durante los años 1970-1980, la investigación basada en la teoría de la dependencia y de los sistemas mundiales, con frecuencia estableció vínculos entre los procesos de subdesarrollo y la naturaleza dependiente de los medios de subsistencia de la gente pobre. Este trabajo enfatizó la medida en la que el amplio modelo de desarrollo restringía y socavaba los medios de subsistencia de la gente y los recursos a su disposiciónⁱⁱⁱ. Aproximaciones más recientes, si bien no evaden las formas en las que los amplios procesos de desarrollo capitalista limitan las opciones de subsistencia, han adoptado una perspectiva algo diferente. Han sostenido que un análisis cuidadoso sobre cómo la gente combina las estrategias de medios de subsistencia, puede sugerir formas en las que las grietas en el modelo de desarrollo general pueden ser re trabajadas y aprovechadas por la gente pobre y las organizaciones que trabajan al lado de ella (Chambers 1987; Chambers y Conway 1992). Estas aproximaciones combinan una preocupación por la agencia de la gente pobre, un interés en la base de recursos de sus medios de subsistencia y un reconocimiento de las formas en que las instituciones y estructuras afectan las opciones de subsistencia.

Algunas de tales aproximaciones se centran particularmente en las formas en las que la gente obtiene acceso a, y control sobre, una diversidad de recursos combinándolos en diferentes formas con el fin de alcanzar sus aspiraciones^{iv, v}. Tales marcos se centran en ‘lo que tienen

los pobres antes que en lo que no tienen' (Moser 1998, 1), y comprenden las estrategias de medios de subsistencia como los modos en los que la gente gana acceso a estos bienes, los combina y los transforma en resultados de medios de subsistencia (véase Figura 1). En particular, tienden a enfatizarse los siguientes tipos de bienes (Bebbington 1999):

- Capital humano – los bienes que uno posee a consecuencia del cuerpo de uno: conocimiento, salud, habilidades, tiempo, etc.;
- Capital social – los bienes que uno posee como consecuencia de las relaciones de uno con otros y de la participación de uno en organizaciones, que también facilitan el acceso a otros recursos;
- Capital producido – tanto los bienes físicos (infraestructura, tecnología, ganado, semillas, etc.) como los bienes financieros (dinero, capital de trabajo y bienes fácilmente convertibles en dinero);
- Capital natural – la calidad y cantidad de los recursos naturales a los que uno tiene acceso;
- Capital cultural – los recursos y símbolos que uno tiene a consecuencia de las estructuras sociales dentro de las cuales uno está incluido.

(Figure 1 about here)

Además de tener una amplia visión de los bienes de los que depende la gente, algunos de estos marcos también tienen una visión amplia acerca de lo que la gente busca en sus medios de subsistencia —o, dicho en otros términos, lo que ellos producen cuando transforman estos bienes—. Así, estos marcos trabajan con una visión multidimensional de la pobreza (Moser

1998) y la aspiración (Appadurai 2004). El marco presentado en la Gráfico 1 trasmite la noción de que a través de sus prácticas y estrategias de manejo de recursos, la gente busca no solo generar un ingreso material (o ingreso en especie), sino también significado y capacidades socio políticas. Por lo tanto, existe una relación inherente entre los medios de subsistencia y la cultura, y entre los medios de subsistencia y la capacidad política: los medios de subsistencia son en y por sí mismos significativos, y un cambio o pérdida de posibilidades de medios de subsistencia necesariamente implica un cambio cultural. De manera similar, una reelaboración de los bienes significa necesariamente un cambio en la capacidad de la persona de participar en términos políticos y en los intereses que ellos perseguirán a partir de dicha participación política.

A medida que la gente combina sus bienes en búsqueda de sus objetivos, se supone que tiende a seguir aquellas estrategias de medios de subsistencia que: sean las más consistentes con el portafolio de bienes que ellos controlan en ese momento; reflejan tanto aspiraciones de largo plazo como necesidades inmediatas; y parecen ser las más viables dadas las oportunidades y restricciones de las circunstancias en medio de las que viven. En tales concepciones de los medios de subsistencia, es importante introducir una dimensión temporal en el sentido de que las prácticas de subsistencia de la gente en el presente pueden diferir de sus estrategias para el futuro. Así, donde hoy la gente invierte la mayor parte de su tiempo y esfuerzo podría no reflejar sus aspiraciones para el futuro. En efecto, las estrategias de medios de subsistencia pueden funcionar simultáneamente a dos niveles, con la gente accediendo y empleando los recursos que necesitan para satisfacer las necesidades familiares inmediatas, tratando al mismo tiempo de hacerse de aquellos bienes que, cuando se acumulen a lo largo del tiempo, les permitirán a ellos y a sus hijos buscar un tipo diferente de medios de subsistencia. Un ejemplo de esto se da cuando las familias rurales no solo se

dedican a la agricultura para satisfacer necesidades inmediatas, sino que también están invirtiendo en aquellos bienes que permiten que sus hijos obtengan educación de manera que estos puedan dejar la agricultura (e inclusive salir del campo). En el lenguaje de Serageldin y Steer este es un proceso de sustitución entre diferentes formas de capital doméstico a lo largo del tiempo.

Al poner énfasis en la importancia del *acceso* a los recursos, tales marcos también enfatizan las formas en las que las estructuras sociales más amplias y las instituciones del mercado, el estado y la sociedad civil afectan este acceso y las posibilidades de la gente de transformar, reproducir y acumular sus recursos (Gráfico 1). La influencia del estado en los medios de subsistencia puede ser profunda, y es ejercida en muchas formas a través de: leyes que influyen sobre quién tiene acceso a los recursos; políticas y programas públicos que facilitan recursos y que influyen en las condiciones del mercado; la violencia consentida por el estado que crea inseguridad para los bienes y deprime la economías locales; los niveles de represión o democratización que influyen en la tendencia relativa de los grupos sociales más poderosos de apropiarse de los bienes de los pobres; y así por el estilo. Las influencias de los racismos, el patriarcado, y nociones predominantes de la autoridad son igualmente importantes. La política de diseño de políticas económicas —que privilegia estrategias macroeconómicas particulares así como algunos sectores de la economía y unas regiones sobre otras— también tienen una influencia crítica sobre lo que la gente puede hacer con sus bienes y sobre sus aspiraciones de medios de subsistencia de largo plazo. Mientras que un marco de políticas que hace poco por reducir el estancamiento de la agricultura campesina puede generar formas colectivas de radicalismo rural como respuesta, a nivel individual, al menos es posible traducirlas en estrategias familiares que pretenden sentar las bases para que sus hijos

salgan —salgan de la agricultura, salgan del campo, y salgan de regiones económicamente deprimidas—.

Dimensiones sociales ausentes

A pesar de su utilidad potencial, los marcos de Serageldin y Steer, y de medios de subsistencia, comparten varios puntos sobre los que ellos guardan relativo silencio, pero que no obstante son centrales para cualquier evaluación de las dimensiones sociales de la sostenibilidad sobre las que manifiestan tener un interés.

Primero, si bien cada marco enfatiza que la sostenibilidad es una función de varios tipos de bienes (y no solo de la tierra y los recursos naturales), y que diferentes estrategias para la sostenibilidad involucran distintas combinaciones e intercambios entre estos bienes, los procesos a través de los cuales se toman las decisiones acerca de estos intercambios permanecen sin ser examinados. A nivel individual o de unidad doméstica, estos procesos dependerán en gran medida de la manera en que diferentes bienes sean valorados tanto por el individuo como por el entorno político económico dentro del cual ese individuo está organizando una estrategia de medios de subsistencia. A nivel colectivo (región, país, etc.), el proceso involucra a distintos actores, cada cual con su respectiva valoración de estos bienes y vinculado por relaciones sociales que confieren de hecho mucho más poder a algunos de estos actores que a otros. Así, los intercambios podrían reflejar la imposición de valoraciones particulares tanto como una elección.

Segundo, si bien cada marco asume la existencia de diferentes tipos de capital, ellos no exploran cómo es que ciertas cosas, o atributos, llegan a ser consideradas en primer lugar

como recursos (o formas de capital). Por ejemplo, ¿cuáles son los procesos a través de los cuales el subsuelo deja de ser algo que meramente “está allí” bajo el suelo y comienza a ser visto como una fuente de recursos minerales o hidrocarburos —i.e. como bienes de capital con un valor particular?—. ¿Cuáles son los procesos mediante los cuales ciertas prácticas culturales o formas de organización social llegan a ser valorados o, de hecho, dejan de tener valor? O nuevamente, ¿cómo es que cierto cuerpo de conocimientos empieza a ser visto como un recurso o un bien antes que simplemente como parte de una cultura, tradición o inclusive un atraso? Cada uno de estos procesos modifica cualquier decisión subsiguiente acerca de los intercambios aceptables o necesarios entre bienes de capital y, por lo tanto, deviene formativo de subsiguientes prácticas de manejo de recursos. Y, para los propósitos de este artículo, cada uno de estos procesos es inherentemente social y en muchos sentidos discursivo. El valor de (digamos) determinados cincuenta kilómetros cuadrados en una tierra de cabecera de aguas, con vegetación de bosque montano húmedo, ubicada en territorio comunal, y con depósitos de cobre en el subsuelo, depende en gran medida de (por ejemplo) en qué medida el debate previo, la actividad mediática y el desarrollo curricular en esa sociedad ha llegado a definir los pesos relativos de los compromisos de las sociedades con la biodiversidad, las especies en peligro, los paisajes, los minerales y la cultura indígena. En otros términos, el mismo pedazo de tierra puede tener bastantes distintas funciones y significados, dependiendo de para qué está siendo valorado y quién lo está observando.

Se aplican similares observaciones a la tercera brecha en estos marcos. Mientras que cada uno asume un gran objetivo al que están orientadas las acciones, ellos no se refieren a los procesos mediante los cuales es definido este objetivo. Así, por ejemplo, en los marcos de medios de subsistencia, ¿de qué manera los individuos determinan los significados que ellos quieren que sus vidas satisfagan y el balance relativo entre estos significados, el

empoderamiento personal y la seguridad material? Y en el marco de Serageldin y Steer, ¿cómo es el proyecto colectivo de “desarrollo” cuya relativa sostenibilidad ha de ser mejorada, definida y por quién? Esta definición es clave, pues ella influirá en lo que se consideren intercambios aceptables entre diferentes recursos, el “nivel” de sostenibilidad por los que optarán los esfuerzos colectivos de las sociedades, y los “niveles críticos” por debajo de los cuales la sociedad no permitirá que se reduzcan determinados bienes.

Cuarto, y finalmente para nuestros propósitos aquí, estos marcos prestan escasa atención a la distribución social de estos diferentes capitales. Si bien algunos marcos de medios de subsistencia hacen explícito el sentido en el que estructuras e instituciones particulares gobiernan el acceso a, y la seguridad y la productividad de, los bienes, la distribución socialmente diferenciadas de estos bienes —y por tanto de las opciones de medios de subsistencia de diferentes individuos— es difícilmente prominente en el análisis de los medios de subsistencia. Un efecto de esto es el de subestimar las maneras en las que diferentes medios de subsistencia (y por lo tanto el manejo de diferentes bases de bienes controlados por diferentes actores) están estructuralmente relacionadas entre sí. Los regímenes de propiedad —y las reglas que gobiernan lo que se requiere hacer con el fin de demostrar y asegurar el control, el acceso y la propiedad— determinará, por ejemplo, qué actores puedan o no aprovechar recursos particulares en sus medios de subsistencia. También pueden llegar bastante lejos en la determinación de cuáles medios de subsistencia girarán en torno del manejo de bienes como trabajador, cuáles en torno al manejo de bienes en tanto empleador, cuáles en torno al manejo de bienes como comprador y cuáles en torno al manejo de bienes como intermediario.

Buena parte de esto puede ser visto al mismo tiempo como algo obvio y confuso. Sin embargo, quiero sugerir —para los propósitos de un artículo sobre las dimensiones sociales de la sostenibilidad de los recursos rurales— que es de importancia crucial; porque estos procesos sociales definen, para cualquier actor y colectividad dada: los recursos que tienen a su disposición para manejar y sostener; los objetivos hacia los que orientarán estas estrategias de manejo y sostenibilidad; y las relaciones sociales a través de las cuales algunos actores en la sociedad tendrán mucho más poder que otros para determinar todo esto. Tal como sugieren las elecciones en el Perú, estos son temas relevantes, contenciosos y candentes para aquellos en la sociedad que sienten que tienen menos recursos que manejar, quienes están en desacuerdo con las ideas actualmente hegemónicas acerca de con qué fines (y de quién) deben ser manejados los recursos y quienes creen que ellos han tenido poco que decir para definir ya sea estos objetivos o estas distribuciones. Tal como sugeriremos en la siguiente sección, ciertos procesos sociales —en particular aquellos que involucran el surgimiento de movimientos sociales— han ayudado a darle mayor visibilidad a estas dimensiones sociales de la sostenibilidad.

B 2. El espacio y la escala en la sostenibilidad de los recursos rurales

"Rural" es tanto un concepto social como espacial. En términos sociales, invoca una noción de baja densidad poblacional, actividades económicas en las que los recursos naturales juegan un rol (a través de la agricultura, el turismo, el manejo del patrimonio cultural y así por el estilo) y una serie de atributos y prácticas culturales. En términos espaciales invoca una noción de lugares que están ubicados más allá de los asentamientos humanos concentrados de determinado tamaño^{vi}, y se caracterizan por una cobertura de terreno cultivado o natural significativa (en oposición a las formas edificadas).

"Rural" también es un concepto que con frecuencia puede ser presentado con una cierta concepción de escala. "Local" parecería ser la escala más instintivamente asociada con lo rural, una asociación que se manifiesta con frecuencia en la noción, algo extraña, de "gente local". Los proyectos de desarrollo rural, las iniciativas participativas de manejo de recursos naturales o los proyectos de investigación rural repetidamente hablan acerca de consultas con la "gente local", como si alguna gente en algunas partes del mundo no fuera local. Este empleo de "local" con frecuencia está en sí mismo imbuido de significados sociales, pareciendo implicar a gente que tiene más conocimiento fundamentado, más derecho a tener que decir algo sobre cómo se deberían usar los recursos en lugares determinados, más nobles, más legítimos, más auténticos.

No obstante, estas asociaciones espaciales y escalares vinculadas con tanta frecuencia con la palabra "rural" son altamente cuestionables. En efecto, la investigación sobre medios de subsistencia ha hecho bastante en años recientes para demostrar la magnitud en la que muchos medios de subsistencia "rurales" ya no son fundamentalmente agrarios, sino más bien involucran un rango de actividades no agrícolas, muchas de las cuales tienen componentes claramente urbanos —debido a la migración, o las estrategias para ganar acceso a la escolaridad u otros servicios, o porque las familias están realizando una transferencia sostenida de sus inversiones desde el espacio rural al urbano a través del tiempo (Reardon et al. 2001)—. En el mismo sentido, una corriente de pensamiento crecientemente fuerte en los debates sobre desarrollo rural sostiene —en esencia— que ya no es más útil pensar en el desarrollo *rural*. Por el contrario, el centro de atención debe ponerse en la comprensión de los procesos a través de los cuales se da el desarrollo en amplios territorios que incluyen tanto espacios rurales como urbanos (Schejtman y Berdegú 2004).

Esta orientación es ya un pilar de la estrategia y política de desarrollo rural del Banco Interamericano para el Desarrollo; igualmente es prominente dentro del pensamiento de las agencias tales como el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola.

Estos enfoques ponen énfasis en la medida en que las economías rurales están vinculadas por un rango de cadenas de mercancías a las economías urbanas, nacionales y más distantes. Ellos también insisten, de manera creciente, en que para que se dé un proceso de desarrollo territorial, estos vínculos económicos entre los espacios “rurales” y los mercados dinámicos deben ser profundizados, y que se requiere construir instituciones de modo que esta profundización sea facilitada, y que los residentes rurales más pobres estén en condiciones de participar en las transformaciones económicas que la profundización del mercado generaría.

Por lo tanto, ya sea que el foco de atención se encuentre en los medios de subsistencia rurales o en las opciones de desarrollo económico de los territorios rurales, la tendencia es a quitarle énfasis a la propia idea de lo rural y, en cambio, a pensar en vínculos, redes y cadenas en las que los procesos económicos atraviesan el espacio, vinculan a actores en diferentes localizaciones y aportan recursos a estas dinámicas económicas. Así, el espacio relevante para pensar acerca de los recursos rurales deja de ser rural, y deviene en regional y de múltiples capas; y la escala para pensar acerca de “lo rural” deja de ser local y deviene en multiescalar —o, quizás, multilocal—.

Varias consecuencias parecen derivarse de esto para nuestro interés en la sostenibilidad de los recursos rurales. Una es que podría ser simplemente de poca ayuda el pensar acerca de “recursos rurales”. Más bien, los recursos están insertados en redes que atraviesan una serie

de lugares e involucran a una serie de actores. En efecto, para volver a un punto de la sección previa, estas redes llegan bastante lejos en la determinación de los procesos a través de los cuales una “cosa” en las áreas rurales se convierte en un “recurso”. En efecto, en muchas instancias puede darse el caso de que algo nunca sea un recurso rural —más bien, pasa de ser una “cosa rural” a ser un “recurso regional/nacional multilocal”—. Este es claramente el caso de los minerales e hidrocarburos, pero también el de ciertas maderas, plantas y paisajes.

Segundo, los cálculos que influyen en las formas en que estos recursos son manejados no están, por cierto, limitados por un espacio rural. Los mercados, los precios y las políticas en distintos lugares, cada uno tiene por cierto una gran influencia —no solo en cómo se maneja un recurso determinado vendido en tales mercados, sino también en cómo otros recursos son manejados, combinados e intercambiados como una función del manejo de este recurso transable en el mercado—. Pero no son solo los mercados distantes los que afectan estas prácticas de manejo de recursos en un espacio “rural” determinado. El uso y control del agua “rural” están (y lo estarán crecientemente) afectados por las demandas de agua urbanas e industriales —demandas que todavía son tramitadas y hechas efectivas tanto por las burocracias y las leyes como por los mercados—. De manera similar, las valorizaciones hechas en algún otro lugar de la biodiversidad, la diversidad cultural, los paisajes y otras “cosas” crean de manera similar vínculos que por lo tanto afectan directamente el uso de las cosas rurales colocándolas en redes más amplias que convierten estas cosas en recursos. Algunas de estas redes podrían operar a través de mercados (como en el caso del turismo, por ejemplo), otras a través de jerarquías y burocracias (como en el caso de las organizaciones internacionales de conservación).

Tercero, y directamente vinculado, los actores “relevantes” en el manejo de los recursos rurales se vuelven cualquier cosa menos rurales. En casos que discutiremos en la sección empírica, una pequeña muestra de los actores relevantes que influyen en el uso de los recursos rurales incluirían: a las firmas intermediarias y de inversión que operan en los mercados de valores de Toronto, Nueva York, Londres y Filadelfia; los activistas medioambientales de un abanico de tendencias políticas que operan en Bay Area y en Washington DC, miembros del Congreso en el Perú y Ecuador, activistas de derechos humanos y de desarrollo en Londres, Boston, Quito, Lima y Colorado, compañías con sede legal en Londres, Denver y Vancouver, el grupo del Banco Mundial —así como, por supuesto, un conjunto de ministerios nacionales—.

Nuevamente esto puede parecer obvio, pero sea cual fuese el caso, el punto importante es que los espacios y escalas relevantes en los que es determinada la sostenibilidad de los recursos rurales va mucho más allá de lo rural, y son múltiples —con, por lo mismo, múltiples actores involucrados—. Si bien esto brinda oportunidades también brinda un muchísimo más amplio rango de valoraciones que tienen que ver con determinados recursos (además de las valoraciones realizadas por aquellas gentes que viven más cerca de ellos), y como resultado, incrementa la posibilidad de conflictos con respecto a cómo deben ser manejados los recursos rurales, por quién, y con qué fines.

Tales redes y las formas en las que ellas afectan al uso de los recursos rurales solo recientemente han pasado a ser un objeto de investigación seria. Más aún, la investigación realizada ha sido sobre todo acerca de redes de activistas y redes vinculadas a las agencias multilaterales de desarrollo (los trabajos iniciales en este caso son los de Keck y Sikkink 1998, y Fox y Brown 1998). Se ha hecho mucho menos progreso en la comprensión de

aquellas partes de estas redes que operan a través de empresas, mercados de valores, mercados de capitales de riesgo, y así por el estilo. Incluso mucho menos se ha hecho para comprender las formas en las que distintos tipos de redes coexisten e interactúan entre sí —y nuevamente, lo que se ha hecho se ha centrado más en las interacciones entre redes de activistas/movimiento social y los bancos de desarrollo, que en sus interacciones con los actores del mercado internacional—.

Una excepción importante e interesante en este sentido es el trabajo de la antropóloga Anna Tsing (2004). Tsing explora las maneras en las que la madera y los minerales en Indonesia se convierten en recursos dentro de los circuitos económicos internacionales, y las redes, ideas e imágenes que son movilizadas en estos procesos. Al mismo tiempo, ella rastrea las relaciones existentes entre los activistas ambientalistas que operan en diferentes lugares a través de estas mismas redes —activistas en localidades provinciales en Indonesia, en Yakarta y en las Américas—. Nuevamente, reflejando la dificultad relativa del acceso a las fuentes de investigación, las redes de activistas son analizadas más profundamente que aquellas que vinculan a los actores del mercado, pero aun así, su habilidad para adentrarse en cada una de ellas le permite rastrear cómo es que las actividades de estas diferentes redes interactúan entre sí y, en última instancia, influyen en las formas en las que son manejados, extraídos, protegidos, disputados, intercambiados y sostenidos los recursos a través de los distintos lugares del archipiélago indonesio.

Tsing emplea el término "fricción" para referirse a estas interacciones y lo hace en un doble sentido. El primer sentido es que las redes de activistas plantean una cierta fricción a los procesos de mercado, disminuyendo o modificando su fluidez de operación. El segundo sentido en el que ella usa el término se refiere a la fricción dentro de las redes de activistas

ambientalistas —tensiones dentro de estas redes tanto entre actores que trabajan a la misma escala espacial, así como, y especialmente, entre actores que operan a diferentes escalas (o diferentes puntos a lo largo de la red)— . Estas fricciones pueden surgir por un conjunto de razones, incluidas las tensiones por: quién ejerce más influencia en el establecimiento de las agendas para la acción local y las agendas para las campañas internacionales; quién determina el uso de los recursos; la existencia simultánea de relaciones de solidaridad y auditoría; la coexistencia dentro de las redes de agendas conservacionistas y agendas de justicia medioambiental; y así por el estilo. Sin embargo, cuales fueren las explicaciones específicas en cualquier caso dado, la existencia de estas tensiones refleja el hecho más general de que a lo largo de estas cadenas de solidaridad y activismo existe una serie de actores —ubicados a distancias físicas y sociales bastante diferentes respecto de los recursos naturales particulares— que tienen una influencia (y el propósito de expandir tal influencia) sobre las formas en las que la tierra y los recursos naturales son empleados, y las formas en las que este uso es debatido. La sostenibilidad de los recursos rurales pasa a estar nuevamente —tanto en las redes de activistas como económicas— sujeta a actores que operan en un rango de escalas y a través de amplios espacios, algunos muy alejados de los recursos y la tierra en cuestión.

B3. Los movimientos sociales y la sostenibilidad: visibilizando las dimensiones sociales

Al hablar sobre las redes internacionales de activistas y las formas en que estas interactúan con las redes económicas, y juntas afectan a los recursos rurales, Tsing (2004) llama la atención al lugar del activismo y la movilización social como parte de las dimensiones sociales de la sostenibilidad de los recursos rurales. Lo que estos movimientos hacen es (en parte) defender una noción particular de sostenibilidad —en general una noción

relativamente fuerte, para emplear los términos de Serageldin y Steer (1994)—. Como tales, ellos constituyen también uno de los actores que luchan por definir los conceptos de sostenibilidad que en última instancia darán forma a las políticas y a las decisiones políticas acerca del uso de recursos. Sin embargo, estos actores internacionales (multi-escalares), con frecuencia interactúan con formas más localizadas de movilización social que también pretenden influir en las formas en que los capitales son sustituidos unos por otros, así como en la distribución social de los costos y beneficios asociados con estos procesos de sustitución de capitales. En muchos casos estas movilizaciones más localizadas pueden ser útilmente comprendidas en términos de los marcos de medios de subsistencia basados en bienes, discutidos antes, aunque, tal como veremos, sus acciones también revelan, y en algún sentido compensan, los vacíos presentes en estos marcos.

Medios de subsistencia, desposeimiento de recursos rurales y movilización social

Tal como se señaló antes, los medios de subsistencia son una función de los bienes y las estructuras, y una fuente de subsistencia, ingreso, identidad y significado (Bebbington 1999; Moser 1998; Scoones 1998). Algunos movimientos sociales buscan por sobre todo ampliar o mantener las bases de bienes de la gente. Estos movimientos se pueden involucrar en: actividades de manejo directo de recursos; en actividades que proporcionan nuevos, o que complementan los recursos existentes; y en actividades que implican la transformación de los recursos (mercadeo, procesamiento, etc.). Me he referido a estas organizaciones en otro lugar (Bebbington 1996, 1997) —en esta sección me centro en aquellos movimientos sociales que en cambio emergen para oponerse a los patrones de control y acceso de recursos y, en algún sentido, para resistir los procesos económicos que conducen al desposeimiento de bienes (cf. Harvey 2003; Hickey y Bracking 2005: 853). La aparición de tales

movimientos puede ser comprendida como un intento por defender los medios de subsistencia, los bienes y el territorio (Escobar, 1995) desafiando las estructuras, discursos e instituciones que impulsan y permiten su explotación y desposeimiento (o, en otros términos, como un esfuerzo por sostener una forma particular de controlar y manejar los recursos antes que otra)^{vii}.

En Latinoamérica, a lo largo de la última década, los movimientos con estas características han crecido en importancia para responder a las crecientes inversiones en extracción de recursos rurales impulsadas por la creciente demanda de minerales (especialmente del Asia del Este y del Sur), incrementos en los precios de los minerales y los hidrocarburos y por los cambios tecnológicos que han vuelto muchos depósitos antes sin interés en propuestas tecnológicamente explotables y comercialmente viables. Como consecuencia de estos diferentes cambios, la frontera económica y tecnológica para la industria extractiva ha sido empujada profundamente hacia áreas ya ocupadas. Esto trae nuevas amenazas a las bases de recursos materiales y culturales de los medios de subsistencia, suscitando nuevos tipos de movimientos —unos que se enfrentan a los temas de desposeimiento—.

Los reclamos de los movimientos ante estas formas de desposeimiento pueden ser comprendidos en términos de los marcos explorados antes. Esto es, surgen para oponerse a los términos de intercambio cuando una forma de capital es sustituida por otra, y/o para oponerse a los niveles por debajo de los cuales ciertos recursos (agua, tierra, vida silvestre...) son reducidos como consecuencia de la actividad industrial extractiva. Por su parte, las empresas y los gobiernos responden ya sea diciendo que los movimientos no tienen necesidad de preocuparse (que la reducción no ha transpuesto niveles críticos), o que la reducción del capital natural está siendo más que compensada por ganancias en el capital

financiero (en la forma de inversión empresarial) y en capital humano y físico (como resultado de inversiones de programas de responsabilidad social empresarial o de programas del gobierno financiados por los impuestos generados por las industrias extractivas). Estas tomas de distancia entre las empresas y los movimientos reflejan, por tanto, luchas acerca de quién debe definir los niveles aceptables de intercambios, y en este sentido politizan una de las dimensiones sociales sobre las que Serageldin y Steer guardan silencio. Al mismo tiempo, los movimientos objetan la distribución social de las pérdidas y ganancias de recursos creadas por la extracción —nuevamente dejando en claro una dimensión social no explicitada en estos marcos—.

Si bien los movimientos pueden compartir una amplia preocupación en torno al desposeimiento, puede todavía existir una considerable diversidad entre y dentro de los movimientos en lo que se refiere a los tipos *específicos* de desposeimiento a los que se oponen. De manera similar, actores diferentes dentro de los movimientos pueden ofrecer críticas distintas sobre los temas a los que se están refiriendo, y tener diferentes propuestas para políticas alternativas (cf. Perreault 2006). Estas alternativas pueden variar desde un rechazo total a la extracción de recursos y los conceptos de gobernanza de recursos y sostenibilidad que traen consigo, hasta demandas por una mayor participación en la toma de decisiones concerniente al manejo de los recursos y una distribución más equitativa de los beneficios derivados de la explotación de recursos. Algunos grupos dentro de los movimientos pueden estar dispuestos a tratar con las empresas de extracción de recursos mientras que otros no lo estarían de ningún modo (y viceversa). Algunos pueden preferir estrategias de negociación, otros de confrontación y acción directa.

Podemos plantear la hipótesis que las posiciones y estrategias que predominan dentro de los movimientos tendrán consecuencias distintas para los tipos de negociación y articulación que en última instancia se dan entre los movimientos y las industrias de extracción de recursos, y por lo tanto para los tipos de manejo de recursos rurales que surgen de estas articulaciones. En un extremo uno puede imaginar la existencia de movimientos con posiciones unificadas y sólidas, reflejando una sensación de que ellos están siendo desposeídos tanto de una forma de vida como de un valor de cambio, y que no están por tanto dispuestos a negociar. En otro extremo uno puede imaginar la existencia de movimientos cuya preocupación sea la de negociar la compensación por el desposeimiento y/o garantías en contra del desposeimiento de la *calidad* de los bienes, movimientos que retirarían la oposición una vez que la industria extractiva haya puesto en funcionamiento planes para la remediación ambiental y la compensación social.

Es importante no ser románticos acerca de tales movimientos, porque ellos fracasan con la misma frecuencia con la que tienen éxito. Esta propensión al fracaso refleja una fragilidad inherente a los movimientos, una que tiene que ser comprendida en términos de sus dinámicas internas y dentro de los contextos en los cuales operan. Los movimientos están constituidos por corrientes distintas, agrupaciones de actores, liderazgos locales y organizaciones. Como resultado, mantener unido el proceso de un movimiento en torno a una agenda compartida por la sostenibilidad es un logro tremendamente difícil y siempre frágil, y además debido a que las fuentes internas de debilidad pueden verse agravadas por factores externos. En particular, mientras que muchos medios de subsistencia pueden verse amenazados por el desarrollo de las industrias extractivas, otros ganarán en la medida que las inversiones de capital y los efectos de sustitución de la industria también creen nuevas oportunidades de medios de subsistencia. Esto puede conducir fácilmente a situaciones en

las que la movilización social que surge para oponerse al desarrollo de la industria extractiva exista al lado de formas bastante distintas de movilización que busquen defender y apoyar a la industria (y que muy bien pueden recibir apoyo directo y estímulo de la propia industria). El efecto que esta combinación de actores sociales tiene, en última instancia, en el manejo de recursos depende en gran medida de su poder relativo, y de la importancia relativa de la industria extractiva tanto dentro de la economía nacional como regional. Ahí donde la industria es mucho más importante, uno esperaría que el estado y otras fuerzas sociales estén más decididos a cuestionar, deslegitimar y reprimir a los movimientos, y, en términos más generales, a exponer sus fragilidades internas. De manera similar, cuantos más recursos se hallen a disposición de otros actores económicos, estos estarán en mejores condiciones para profundizar las fracturas inherentes a los movimientos. A un nivel más general de abstracción, en esta triada de relaciones entre movimiento, empresa y estado, podría muy bien ocurrir que el resultado de los conflictos sobre qué tipo de sostenibilidad de recursos y combinaciones de medios de subsistencia han de ser perseguidos, gire en torno a la medida en la que las agencias estatales, en última instancia, se identifiquen con un conjunto de reclamos por sobre otro.

C. Industrias extractivas, redes de actores y conflictos por la sostenibilidad

En esta sección deseo explorar un caso particular que arroja luces sobre algunos de los temas levantados en las secciones previas, y que sirve para bajar a tierra algunas de estas reflexiones más abstractas de lo que pueden considerarse constituyen las dimensiones sociales de la sostenibilidad. El caso es el de una forma particular de desarrollo de industrias extractivas —minería a gran escala— con una concentración geográfica en el Perú. El Perú tiene una larga historia de extracción de minerales. Sin embargo, desde mediados de los años

1990, reflejando una serie de cambios en los códigos de minería y de tributación —cambios ligados a la implementación más amplia de un modelo neoliberal de manejo económico en el Perú— la industria minera se ha expandido rápidamente (Bridge 2004). Para el año 2000, tres departamentos del país tenían entre el 30 y el 50 por ciento de su territorio bajo denuncias mineras, y otros siete tenían entre el 20 y el 30 por ciento (Bury 2005).

De la mano con el crecimiento de la inversión en industrias extractivas, ha estado un surgimiento igualmente resaltante de la movilización social y el conflicto. Así, en el 2005 un informe de la Defensoría del Pueblo registraba treinta y tres conflictos diferentes relacionados con la minería (Ormachea 2005). En muchos sentidos, estos conflictos pueden ser comprendidos como confrontaciones entre diferentes modelos de sostenibilidad. En un sentido muy simple, las empresas mineras y el Ministerio de Energía y Minas manejan un concepto de sostenibilidad de recursos que permite una sustitución sustantiva entre diferentes formas de capital, así como cambios significativos en las combinaciones de bienes sobre los cuales se construyen los medios de subsistencia rurales (cambios que en esencia forzarían a muchas familias a orientarse a nuevos tipos de medios de subsistencia). Ellos también —de alguna manera en contra de las sugerencias de Serageldin y Steer— manejan nociones optimistas acerca de la magnitud en la que capitales particulares pueden ser reducidos antes de traspasar los niveles críticos. Aquellos que se oponen a este desarrollo minero —tanto movimientos locales como redes más amplias de activistas— trabajan con conceptos más fuertes de sostenibilidad, permiten menos sustitución entre capitales, y son de lejos más conservadores y tienen mayor aversión al riesgo en los tipos de reducción de capital que ellos considerarían aceptables.

Estos conflictos sobre modelos de sostenibilidad han involucrado a un amplio rango de actores que operan a diferentes escalas. De manera bastante similar a la descrita por Tsing (2004), encontramos de un lado redes que congregan a mineros, inversionistas, bolsas de valores y ministerios de minería y economía. Los actores en estas redes buscan denodadamente promover la minería y los modelos de sostenibilidad que esto implica. Argumentan también que las decisiones sobre si la minería debe continuar deben tomarse a nivel nacional (antes que local), sobre la base de que la minería es una prioridad nacional. Por supuesto, la sustitución y la reducción de capitales es fácil de aceptar a este nivel porque quienes toman las decisiones no experimentan los efectos de las sustituciones en sus propios medios de subsistencia.

De otro lado, se encuentran un rango de activistas de organizaciones de movimientos sociales que operan a diversas escalas y que cuestionan las formas actuales que han asumido los proyectos de extracción minera. Los actores de estas redes ejercer presión por cualquier cosa, desde una minería más responsable hasta la eliminación total de la minería —estas diferentes opciones están asociadas con sus respectivas comprensiones sobre la sostenibilidad—. Estas redes congregan a actores internacionales —e.g. Oxfam, Friends of the Earth International, grupos ambientalistas de Bay Area de los EE.UU., grupos de derechos humanos y de derechos indígenas y otros—, así como ONG locales y nacionales y organizaciones sociales. Las organizaciones indígenas de nivel nacional son también prominentes en estas redes en ambos países, y tienden a sostener que la tierra y el subsuelo deben ser entendidos como territorio antes que como recursos. Como tales, han sostenido crecientemente que estos espacios deben ser manejados para sostener los territorios indígenas antes que con una perspectiva de extracción de capital natural y construcción de otras formas de capital. Por su parte, estas redes tienden a argumentar que las decisiones

acerca de las formas de sostenibilidad a ser buscadas deben ser tomadas ya sea a niveles internacionales (donde el énfasis es la protección del patrimonio común de la humanidad) o a niveles locales (donde la gente se ve afectada directamente por la sustitución y reducción de capital impulsadas por la minería).

En el Perú, durante la última década han interactuado y se han enfrentado variantes de estas redes en un conjunto de proyectos de desarrollo de industrias extractivas. En algunos casos, los enfrentamientos han conducido a una ligera modificación de los efectos de la minería en el manejo de recursos y la formación de capital —en este caso, los ejemplos incluirían prácticas más cuidadosas de manejo ambiental o programas de responsabilidad social más amplios que invierten tanto en formación de capital humano como en desarrollo de empresas locales—. En otros casos, los enfrentamientos han tenido de lejos efectos más significativos en el manejo de recursos rurales. En el Perú, en agosto del 2006 —tras las elecciones presentadas al comienzo de este artículo, y un aumento considerable de conflicto social—, un grupo de compañías mineras, alentadas por el nuevo gobierno, acordaron contribuir con un monto adicional de US\$ 782 millones^{viii} a lo largo de cinco años para los programas sociales del gobierno, un cambio significativo en términos de la sustitución entre formas de capital que se da a nivel nacional.

Experiencias como esta sugieren varios puntos importantes acerca de las formas en las que estas diferentes redes de actores, que se expanden a través de distintas localidades y escalas, influyen en el manejo de recursos. Primero, estas redes contribuyen a convertir cosas en recursos, y también ayudan a darles distintos valores a estos recursos; segundo, cada una de estas redes influye en las formas en las que se enmarcan las discusiones acerca del manejo de recursos —de hecho, existe algo así como una pelea entre ellas por determinar los términos

del debate sobre lo que constituye la sostenibilidad y la forma en que los recursos deben ser mejor manejados en el Perú—; y tercero, incluso si ciertas redes y actores tienden consistentemente a tener más poder que otros, siempre existe un elemento de contingencia en la forma en que estas relaciones de poder funcionarán y en los efectos sobre el manejo de recursos que se derivan de esto.

El siguiente estudio comparativo de dos regiones en el norte del Perú, cada uno afectado por la minería, explora con algo más de detalle cómo operan estas redes, y algunos de los factores que parecen determinar los efectos definitivos de sus interacciones en el manejo de recursos. El primer caso proviene del departamento de Cajamarca. La mina estudiada —a la que nos referiremos como MYSA— es una propiedad conjunta de Newmont Mining Corporation (una multinacional basada en los Estados Unidos, con sede en Denver, Colorado) con una participación del 51.35%, la empresa peruana Compañía de Minas Buenaventura con una participación del 43.65%, y la Corporación Financiera Internacional (CFI) con el 5%. MYSA es una mina particularmente importante, no solo porque es la mina de oro más grande de Latinoamérica^{ix}, sino también porque fue la primera inversión extranjera directa de gran escala que se hizo en el Perú luego de los años 1980, una década perdida debido a la hiperinflación y la guerra civil. Si bien la exploración ya estaba en curso durante los años 1980, la primera inversión significativa fue realizada tan solo en 1992, y la primera producción de oro presentada al público en 1993.

(Figure 2 about here)

El segundo caso —o más exactamente, par de casos— proviene del departamento de Piura, que se ubica entre Cajamarca y la costa peruana en el Océano Pacífico (Gráfico 2). La

primera experiencia proviene del pueblo de Tambogrande, y la segunda de las provincias de Huancabamba y Ayabaca. En cada instancia, el caso es de una (hasta el momento) “no-mina”. Es decir, estos son casos en los que la exploración minera todavía no ha podido progresar hacia una extracción minera, en parte debido a las formas en las que estas actividades de exploración han catalizado procesos de movilización social que surgieron para resistir la conversión de la tierra en minería.

La comparación entre estos dos casos nos ayuda a reflexionar acerca de las condiciones bajo las cuales los movimientos sociales tienen más o menos efecto sobre las industrias de extracción de recursos naturales y los tipos de uso de tierra y paisaje que producen. En efecto, la comparación es una de extremos —entre un caso en el que el movimiento social ha sido poco menos que un espectador de la creación de la mina de oro más grande de Latinoamérica, y otro caso (Tambogrande) en el que la movilización ha tenido como efecto que —por el momento— un paisaje agrario sea todavía un paisaje agrario, y que la tierra sea todavía usada principalmente para la agricultura y el asentamiento humano. ¿Qué tendrá que decirnos esta comparación acerca de las dimensiones sociales de la sostenibilidad de los recursos rurales?

C.1. Cajamarca, la transformación de los recursos rurales y el surgimiento de la sostenibilidad débil

La adquisición de tierra es central para el éxito de una minería a tajo abierto por la razón obvia de que tales operaciones requieren que la mina tenga los derechos de la superficie y del subsuelo. La tierra, sin embargo, desde hace mucho ha sido un tema de contienda política en los Andes y, en efecto, el programa de adquisición de tierras de MYSA desencadenó los

primeros estruendos de descontento con la mina. No obstante, y de manera interesante, los estruendos no se debieron tanto a la pérdida de tierras en sí misma, sino a las condiciones bajo las cuales la tierra estaba siendo adquirida. Las quejas surgieron por los precios pagados, por la indebida presión ejercida sobre las familias para que vendan sus tierras, y por la gente que vendía tierras que no era de ellos. La primera estación para estas quejas fue la parroquia ubicada en el área más afectada por las actividades iniciales de la mina. El sacerdote sirvió para vincular las quejas con la oficina diocesana de derechos humanos así como con otras organizaciones de derechos humanos en Perú —organizaciones que a su vez presentaron las quejas ante MYSA así como ante Newmont en Denver—.

Si bien la Iglesia local jugó el rol inicial de vincular a las comunidades hasta el nivel de organizaciones de un proto-movimiento social, esto pronto llegó a su fin cuando el sacerdote fue enviado a Roma. En este punto, sin embargo, otro actor empezó a asumir este rol articulador. Este actor fue la naciente federación de *rondas campesinas*, grupos campesinos de vigilancia cuyo propósito inicial había sido el de proteger contra el robo de ganado y más tarde garantizar la seguridad en las comunidades, fundamentalmente durante los tiempos de la violencia rural en el Perú (Starn 1999). Un conjunto de personas activas dentro de la Federación se vieron afectadas por las actividades de expansión y compra de tierras de la mina, y la Federación pasó a ser un vehículo para enfrentar estos impactos adversos. La Federación (FEROCAFENOP) empezó a organizar protestas en Cajamarca y luego desarrolló vínculos con grupos ambientalistas internacionales (en particular en la Bay Area de los Estados Unidos), quienes también ayudaron a involucrarla en actividades de incidencia en los Estados Unidos. En el proceso, sus quejas pasaron a ser más visibles tanto en términos nacionales como internacionales, aunque los activistas de la Federación de este periodo lo recuerdan como uno en el que el apoyo y la participación internacional era de

lejos mucho mayor que el respaldo de la Cajamarca urbana donde estas protestas rurales, en gran medida, pasaron desapercibidas e irrelevantes. De manera significativa, sin embargo, a pesar de las reivindicaciones que los campesinos y la Federación planteaban a la mina, la protesta durante este periodo no estuvo tan orientada a librarse de MYSA sino a demandar una relación diferente entre la mina y las comunidades: una relación caracterizada por la compensación justa, un trato más cordial y una mayor participación en los beneficios que la mina estaba generando. En otras palabras, ellos estaban buscando una relación en la que el capital natural de la mina (i.e. oro), y de la comunidad (i.e. tierra) se convertirían en montos mayores de las otras formas de capital sobre la que los miembros de la comunidad tendrían control y sobre la base de los cuales ellos podrían construir medios de subsistencia adaptados y mejorados.

Mientras tanto, las preocupaciones acerca de la mina empezaban a crecer en la ciudad de Cajamarca —no tanto por alguna simpatía con la demanda de las comunidades rurales sino más bien por la evidencia acumulada de que la mina empezaba a tener efectos adversos en las fuentes rurales de agua urbana—. Un derrame de mercurio en el año 2000 consolidó aún más estas preocupaciones, ganando asimismo una mayor atención internacional debido a un video altamente exitoso (apoyado financieramente y distribuido por varias organizaciones internacionales de activistas) que documentó el derrame. Grupos medio ambientalistas urbanos se encontraron de alguna manera fortalecidos por estos eventos.

Alrededor de la misma época de estos errores de la mina, públicamente visibles, en el manejo de recursos rurales, MYSA finalmente tuvo éxito en canalizar parte del financiamiento de su programa de responsabilidad social a FEROCAFENOP^x, la Federación que había sido por mucho tiempo el principal rostro organizado de la oposición rural en

contra de las acciones de la mina. Esto inmediatamente socavó la legitimidad y poder de la Federación, y como una consecuencia directa, el anclaje del movimiento social viró desde las organizaciones basadas en grupos comunales rurales a otras basadas en grupos urbanos y profesionales. En el proceso, también empezaron a cambiar los discursos del movimiento. Si bien el movimiento rural de los años 1990 había sido abiertamente confrontacional, no había sido un movimiento ambientalista ni un movimiento anti-minero. En cambio, había sido un movimiento que estaba más preocupado por demandar un trato justo y una compensación adecuada por las formas de desposeimiento que se habían dado en las comunidades rurales, y por una inclusión más amplia de la gente rural en las actividades de la mina. En este sentido, se podría sostener que el movimiento buscó una articulación más clara y más sinérgica de la economía minera y los medios de subsistencia rurales, y una sostenibilidad “sensible” (Serageldin y Steer 1994) —antes que el modelo de desposeimiento y de sostenibilidad débil que predominó en los años 1990—. Con el giro hacia un movimiento liderado en términos urbanos, cambiaron los discursos del movimiento acerca de la sostenibilidad. Algunos grupos que exigían un ambientalismo de “sostenibilidad fuerte” demandaban una protección para el capital natural muchísimo mayor, mientras que otros simplemente pedían una mayor participación nacional y del estado en el control de la mina y sus ganancias. En esta visión de lejos más débil de la sostenibilidad, la mina seguiría reduciendo el capital natural, pero un mayor control estatal de la mina significaría que el ingreso proveniente de esta reducción sería invertido en la sociedad para ampliar la formación de capital humano y social antes que la formación de capital financiero controlado por la empresa (i.e. ganancia).

Las preocupaciones ambientales permanecieron en el primer plano del debate en Cajamarca a inicios de los años 2000, puesto que surgieron alegatos acerca de si el mercurio se había filtrado en el abastecimiento de agua o no, y si la cantidad total de este abastecimiento estaba

siendo amenazada. En el centro de este último debate estaba un alegato acerca del deseo de MYSA de expandir sus operaciones en un área conocida como Cerro Quilish. Las primeras protestas campesinas en contra de la expansión a fines de los años 1990 condujeron en última instancia a una ordenanza municipal que declaró al cerro Quilish como un área protegida basándose en que era la fuente de abastecimiento de agua de las ciudades —una definición de un nivel crítico debajo del cual una parte particular del capital natural de la región no debía ser reducido—. La ordenanza fue, sin embargo, impugnada por MYSA, y luego de agotar los procedimientos legales, el Tribunal Constitucional concluyó que los derechos de la mina de explorar en Quilish tenían precedencia sobre los poderes de la municipalidad de declararla como área protegida. En julio del 2004, sobre la base de esta decisión jurídica y una evaluación de impacto ambiental, el gobierno central le dio a MYSA el derecho a reiniciar la exploración en Quilish. De inmediato, surgieron protestas y aumentaron rápidamente al punto que fueron efectivamente paralizadas la ciudad de Cajamarca y la mina hasta que el gobierno central cambió una vez más su posición. Enfrentada a una situación en la que su “licencia social para operar” parecía puesta en duda crecientemente, MYSA retiró su pedido de permiso para explorar en el Quilish^{xi}.

A medida que se ha desplegado el proceso de movilización social en Cajamarca, este ha incorporado a un conjunto creciente de actores. Estos actores, si bien están unidos por una sensación general de que MYSA los ha desposeído de algo, difieren en la naturaleza específica de sus preocupaciones. Estas varían desde: preocupaciones sobre amenazas al agua rural; inquietud por el abastecimiento de agua urbana; deseos de ver la mina sujeta a una propiedad nacional; molestia por la relativa pérdida de estatus y autoridad de la clase media y media-alta; y descontento con la aparente impenetrabilidad de la mina y su falta de disposición a escuchar. Estas posiciones varían desde la anti-minería, la pro-minería hasta

los compromisos para gobernar la minería de distintas maneras. Asociadas con cada una de estas posiciones estaban puntos de vista bastante diferentes acerca de lo que constituye un uso adecuadamente sostenible de los recursos rurales. En este sentido, si bien el movimiento canaliza la queja, no ha logrado canalizar ninguna propuesta alternativa, coherente para una forma particular de sostenibilidad regional o de medios de subsistencia, para no hablar de que los actores que conforman el movimiento tienen diferentes posiciones sobre si debe proseguir la minería en la región y cómo debe hacerlo.

La existencia de estas diferencias internas no ha significado que el movimiento no haya tenido ningún efecto sobre la relación entre minería, medios de subsistencia y recursos rurales en Cajamarca. De hecho, la mina ha modificado algunas de sus prácticas como consecuencia de estas movilizaciones y protestas. Más aún, parece ser más sensible desde que el movimiento se “urbanizó” —pues se percibe tal protesta urbanizada en última instancia como más amenazadora que la estrictamente campesina—. Así, entre 1999 y el 2004 las inversiones de MYSA en remediación ambiental casi se triplicaron mientras que aquellas en responsabilidad social casi se multiplicaron por nueve (Morel 2005)^{xii}. Se ha mostrado que estos programas incrementan las bases de bienes del capital financiero y humano de los medios de subsistencia de los hogares, debilitando al mismo tiempo su capital social (Bury 2004). La protesta ha forzado también a repensar los planes de expansión. Tal como se pone de manifiesto en el retiro de la mina de Quilish. No obstante, no ha dejado su tendencia a combinar los programas de responsabilidad social con estrategias de intimidación en contra de los activistas y otras personas que obstaculizaban su accionar, ni han detenido la expansión general de la mina. Esta expansión, ávida de tierra y de agua, continúa transformando las opciones de los medios de subsistencia en las áreas directamente afectadas, principalmente a través de los efectos sobre los bienes de capital natural^{xiii}. Más

aún, ha cumplido el papel de una suerte de núcleo en torno al cual se han desarrollado un conjunto de otros proyectos mineros, produciendo un distrito minero y, en algunos sentidos, un departamento concesionado tal como muestran los colores rojo y verde en el Gráfico 3.

(Figure 3 about here)

C.2. Piura: los movimientos y la búsqueda de una sostenibilidad fuerte

Si bien siempre se ha pensado de Piura como una economía agrícola, la industria extractiva ha aparecido de manera prominente en la historia económica moderna del departamento bajo la forma de hidrocarburos y pesqueras. Esta experiencia previa ha sido más que alentadora a los ojos de quienes sostienen que la piurana es una historia en la que la extracción de recursos naturales ha estado controlada por actores externos, y que el grueso de ambos recursos y ganancias ha sido extraído de la región para ser consumido e invertido en otras partes. En comparación con estas experiencias, tales comentaristas perciben (post reforma agraria) a la agricultura como generadora de formas de desarrollo que involucran a una porción más grande de la población, que permite que las decisiones sobre el uso de los recursos sean tomadas en forma más cercana a la población, y que genera ingresos y productos que es más posible que sean reinvertidos y consumidos dentro de la propia Piura.

Por lo tanto, algunos perciben el uso agrícola de la tierra como más inclusivo que las formas de uso de la tierra producidas por la industria extractiva. Sin embargo, el desempeño de la economía agrícola no sugiere que (por lo menos bajo las condiciones actuales) tal uso de tierras por sí solo pueda servir como la base para el desarrollo de Piura. Así, entre 1970 y el 2004, el sector agrícola piurano creció al 1.18% anual mientras que el PIB departamental

creció en 1.51%^{xiv}, y si bien la agricultura emplea a cerca del 37% de la población económicamente activa, da cuenta solo del 11% o algo así del PIB. Las exportaciones agrícolas no superan los \$100 millones anuales. Un conjunto de factores que restringen el crecimiento de la agricultura en Piura se relaciona con el manejo del agua. No es solo que el agua podría ser manejada en forma más productiva a nivel de la parcela; a nivel regional podría ser manejada de forma mucho más estratégica. En la actualidad solo 140,000 hectáreas están bajo riego, mientras que con los recursos actuales se podrían irrigar 200,000 has. Pero lo que es más importante, si continuaran las inversiones para los tres grandes proyectos de irrigación planificados, se podrían irrigar otras 150,000 hectáreas. Correa estima que esto permitiría que las exportaciones agrícolas crezcan entre \$600 y 1,500 millones al año.

Por lo tanto, el agua es central para cualquier expansión, crecimiento de la productividad o la ampliación de una orientación exportadora del sector agrícola de Piura. Pero el agua es también escasa, y una expansión de la frontera bajo riego requiere de inversión pública. Más aún, existen múltiples demandas para (y potenciales amenazas a) esta agua. Una de estas es el deficientemente manejado crecimiento urbano y el manejo de residuos; otra es el hecho de que un 33% de la superficie de tierras de Piura está actualmente concesionada para un potencial uso de industria extractiva —principalmente para extracción de hidrocarburos, fosfatos y cobre (Gráfico 4)—. Esto hace que el manejo planificado, estratégico, de los recursos hídricos sea una parte esencial del futuro desarrollo de Piura. Esto parece tener dos consecuencias. Primero, que la zonificación y planificación del uso de tierras debe guiar el desarrollo, sirviendo de base para una planificación estratégica de las sinergias entre diferentes sectores de la economía departamental; y segundo, que no tiene ningún sentido estratégico que los proyectos de industrias extractivas sean decididos proyecto por proyecto.

Tal aproximación (que es la que actualmente existen en el Perú) no deja espacio alguno para la planificación estratégica del uso y desarrollo de recursos (especialmente la tierra y el agua).

(Figure about 4 here)

La necesidad de que la planificación del uso de tierras sea funcional y legalmente vinculante es un tema urgente porque Piura es una de las dos o tres nuevas fronteras para la expansión minera en el Perú —lo que se puede apreciar a partir del mapa actual de concesiones del departamento (Gráfico 4)—. A medida que las tasas de crecimiento disminuyen en otras partes del Perú, el sector minero necesita abrir nuevas fronteras con el fin de sostener estas tasas de crecimiento. La presión para usar la tierra con fines de extracción minera en una región con ninguna historia significativa de minería^{xv}, ha llevado a que los actores que impulsan tal conversión del uso de tierras entren en conflicto directo con otros actores que sostienen que la tierra debe ser usada para producir paisajes agrícolas (sobre la base de que ellos son social y económicamente más inclusivos) y agua (sobre la base de que se necesita el agua para dinamizar el uso de estos paisajes agrícolas).

En este enfrentamiento entre dos agendas para el uso de tierras, el primer conflicto —uno que ha tenido resonancias a nivel latinoamericano— se dio en el pueblo de Tambogrande, cuando una empresa canadiense, Manhattan Minerals Corporation, buscó la aprobación para una mina de oro a fines de los años 1990 y principios de los años 2000. Las operaciones de exploración de Manhattan condujeron a un período de conflicto persistente entre las poblaciones locales y la empresa entre los años 1998 y el 2003, hasta que la empresa finalmente se retiró (Portugal 2005). El conflicto pasó a ser particularmente agudo porque

puso a la minería directamente en contra de un asentamiento humano y de la agricultura de exportación. La mina habría necesitado la reubicación de gran parte del pueblo, y el daño potencial a una exitosa zona de agricultura bajo riego, de alto valor, orientada a la exportación, que había sido hecha posible, entre otros, gracias a anteriores inversiones del Banco Mundial en el manejo de aguas. El caso por tanto se presentaba con dicotomías claras: una inversión privada que socavaba una anterior y exitosa inversión pública; un paisaje de desarrollo minero minando un paisaje agrario orientado a la exportación y que parecía ser más valioso económicamente y más inclusivo en términos de empleo; y un asiento minero que desplazaba a la gente de sus hogares.

El conflicto creció rápidamente y devino violento. El líder principal de oposición a la mina fue asesinado; el mayor escalamiento del conflicto pareció ser evitado únicamente a través de un referéndum para determinar el futuro de la minería en el área. Este referéndum, organizado por el gobierno local y respaldado por organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales (y en algún sentido indirectamente por la Oficina Nacional de Procesos Electorales del Perú, ONPE)^{xvi}, contó con la participación de unas 27,015 personas, aproximadamente el setenta y tres por ciento de los votantes hábiles. El resultado fue que el 93.85% votó en contra de la actividad minera en Tambogrande y un 1.98% a favor (siendo el resto votos en blanco o inválidos)^{xvii}. Este modelo —del referéndum público de la minería— ha sido desde entonces propuesto y utilizado por movimientos sociales y activistas en la Argentina y Guatemala como parte de sus esfuerzos para detener los proyectos mineros.

El hecho de que el actual uso de la tierra en Tambogrande esté todavía dominado por la agricultura y por la cuadrícula del asentamiento urbano previo, y no por un sector minero en expansión, puede explicarse solamente por el surgimiento de un movimiento social que terminó en esta consulta pública. ¿Pero cómo es que surgió este movimiento y logró lo que

hizo? En el centro del éxito de este movimiento estuvo el hecho de que creció desde, y tuvo éxito en construir puentes a través de, un conjunto de distintos grupos sociales en la región. En particular, construyó puentes entre los grupos urbanos y rurales (puesto que ambas poblaciones tenían mucho que perder), y también entre agricultores pequeños y grandes orientados a la exportación (nuevamente, en la medida que cada cual percibía que tenía mucho que perder). En el proceso también atrajo al gobierno local al movimiento, una participación que fue crítica puesto que fue este gobierno el que tuvo el poder para convocar el referéndum. Igualmente importante, sin embargo, este movimiento construyó vínculos con actores en Lima y más allá. A medida que se desencadenaba el proceso, los activistas en Tambogrande ganaron el apoyo de un grupo de asesores con sede en Lima (organizaciones y personas) que funcionaron como un comité técnico del movimiento social de Tambogrande. El comité brindó información, ayudó con los estudios que sostenían que Tambogrande sería más productiva en términos económicos como un paisaje agrícola que como uno minero, apoyaron con cuestiones legales y, crucialmente, ayudaron con el referéndum. Jugaron también roles importantes en establecer vínculos con actores internacionales en Norteamérica y Europa, no solo para la asesoría sino también para conseguir apoyo financiero —en particular para financiar el referéndum—. Con la ausencia de cualquiera de estos grupos, el actual paisaje de Tambogrande probablemente sería el de un emergente paisaje minero.

Esta experiencia en Tambogrande ha marcado para siempre los conflictos sobre la minería en Piura (así como en el Perú en términos más generales). Esto se refleja en nuestro segundo ejemplo de Piura. Justo cuando estaba siendo conducido el referéndum en Tambogrande, la exploración estaba empezando a expandirse en otra parte de Piura —en un proyecto conocido como Río Blanco, ubicado en las provincias serranas de Ayabaca y Huancabamba—. En la medida que el conflicto en Tambogrande no se refería tan solo al

proyecto Manhattan sino a la expansión general de la minería en Piura, el ascenso de la exploración en Río Blanco habría sugerido a los activistas que mientras ellos podrían haber ganado la batalla en Tambogrande, la guerra más grande todavía se estaba disputando —de la misma manera que le podría haber sugerido al gobierno y al sector minero que incluso si había perdido una batalla, la guerra estaba ahí para ser ganada—. Segundo, a aquellos de Río Blanco con dudas acerca de los beneficios de la minería, la experiencia de Tambogrande les brindó un antecedente que ayudó a infundir lo que Diez denomina "el escepticismo en Huancabamba y la oposición abierta en Ayabaca" a la minería (Diez 2006). Tercero, y relacionado, el grupo de organizaciones e individuos que les dieron apoyo técnico a los activistas en Tambogrande ahora se había transformado en un grupo que respaldaba a las autoridades locales y a los activistas que criticaban la forma en la que estaba evolucionando el proyecto Río Blanco.

En un sentido muy real, por tanto, los conflictos que rodearon al Proyecto Río Blanco constituyen una repetición del caso de Tambogrande —la siguiente batalla en la misma guerra—. Por lo tanto, si bien parte de este conflicto da forma a preocupaciones reales, específicas, acerca de los efectos potenciales de un proyecto minero en su área de influencia, otra parte del conflicto da forma a un argumento sobre si habrá o no minería en Piura, las condiciones bajo las cuales deben tomarse las decisiones acerca de tal desarrollo minero, y quiénes deben participar en tales decisiones. En este conflicto más grande, el sector minero (tanto la industria como el Ministerio de Energía y Minas) se alinea en un lado a favor de la expansión de la minería en el norte del Perú. En el otro lado, se alinea un sector de activistas que congrega a prácticamente el mismo reparto de actores que estuvieron presentes en las movilizaciones de Tambogrande: alcaldes, líderes comunitarios, ONGs, partes de la Iglesia Católica Romana, y otras organizaciones rurales y urbanas acompañadas de organizaciones

internacionales que brindaron apoyo moral, político, financiero y en alguna medida técnico. Más aún, este amplio movimiento está demandando que el futuro de la minería en Huancabamba y Ayabaca sea determinado mediante un referéndum en gran medida sobre la base del modelo de la experiencia de Tambogrande.

Mientras escribo, este conflicto está en curso, aunque para el momento en que este libro salga de la imprenta probablemente sabremos si el uso de la tierra en el área de Río Blanco ha sido determinado por quienes en el 2006 estuvieron insistiendo en que fuera usado principalmente para la extracción mineral o por quienes insistieron que su propósito principal era el sostenimiento de las fuentes de agua y los paisajes culturales agrarios.

C.3. Cajamarca, Piura y las dimensiones sociales de la sostenibilidad de los recursos rurales

Yo sospecho que cuando fui invitado a escribir este artículo, los editores no estaban esperando uno cuyo material empírico tuviera que ver principalmente con la minería. Si bien este rumbo es parcialmente un artefacto de mis actuales intereses de investigación, los conflictos en torno a las industrias extractivas también traen a la superficie una serie de temas relevantes para una reflexión acerca de las dimensiones sociales de la sostenibilidad de los recursos rurales y de los roles futuros de la tierra en la sociedad.

Un tema —quizás no tan nuevo— es que para analizar lo que le sucede a un recurso dado es importante comprenderlo en relación con los otros recursos sobre los que son construidos tanto las economías regionales como los medios de subsistencia. Los actores toman decisiones acerca de cómo usar un recurso en términos de sus otros recursos, y la forma en

que el uso de tal recurso podría afectar a los otros recursos a su disposición. Los actores — sean agricultores, gerentes de empresas mineras, ministros de energía y minas u ONGs— siempre perciben los recursos en términos de su sustituibilidad por otros recursos. A medida que lo hacen, no obstante, ellos operan con nociones (algunas veces dichas, otras no) acerca de cuánta sustitución es aceptable. En ese sentido, ellos operan con nociones de sostenibilidad de portafolios de recursos (bienes), no la sostenibilidad de recursos individuales.

Un segundo tema es que los recursos pueden ser contenciosos en términos políticos. Este es el caso en particular para los recursos que han adquirido una importancia especial para uno u otro actor. Un ámbito claro donde el control es un tema contencioso, es el de los medios de subsistencia, y cuando las bases de recursos de los medios de subsistencia se ven amenazados es probable (aunque no automático) que se suscite alguna forma de respuesta política y social —respuestas que con frecuencia pueden incluir la movilización social y el surgimiento de movimientos sociales—. Esto desencadena un proceso de conflicto más amplio cuyos resultados finales tienen un gran efecto en el ulterior uso de recursos.

Un tercer tema es que para partes significativas del mundo, el uso de los recursos ubicados en áreas rurales está influido no solo por los movimientos sociales y los actores, que son la fuente más próxima de descontento que desencadena estos movimientos. Está también afectado por redes de gente y organizaciones que son cualquier cosa menos rurales, y que congregan a actores literalmente de todo el mundo. Estos casos demuestran esto último para la minería. Pero si nuestro interés hubiese estado en regiones afectadas por áreas protegidas las cosas hubieran lucido bastante similares (Chapin 2004; Bray y Khare 2001). De manera similar, si estuviésemos interesados en regiones incluidas en cadenas de mercancías de

supermercados (Reardon y Berdegue 2002), cadenas textiles, u otras formas de agricultura de exportación, encontraríamos redes de activistas consumidores, compradores de supermercados, ambientalistas, inversionistas, ONGs y más, todos activos y todos teniendo algo que decir acerca de cómo debe ser usada la tierra y, por implicación, cómo es que deben ser estructurados los medios de subsistencia en lugares particulares.

Ya no es suficiente destacar tales fenómenos y señalar meramente que ellos reflejan las maneras en las que las localidades ahora están transnacionalizadas y globalizadas. Esto no ocurre simplemente porque los procesos locales y las historias locales todavía importan bastante para determinar los patrones de manejo de recursos (tal como muestran Piura y Cajamarca). Así también lo es porque necesitamos decir mucho más acerca de *cómo* y *de qué maneras* esta transnacionalización afecta a los recursos y los medios de subsistencia. De los muchos temas que requieren ser profundizados en este sentido, uno es el referido a que estas diferentes redes no solamente contribuyen a convertir las *cosas* rurales en *recursos* rurales con significado nacional e internacional. Ellas son también dominios en los cuales se definen, y se argumenta acerca de, los propios significados que le dan un propósito a estos recursos. Para los fines de este artículo he sugerido que estas redes son dominios en los que se debaten y refutan diferentes ideas acerca de la sostenibilidad y acerca del rol de la tierra. También he sugerido que, en última instancia, las ideas de la sostenibilidad y de la tierra que devienen predominantes ayudan a fijar —en un sentido político y de diseño de políticas—, un *sentido común* acerca de los intercambios aceptables entre diferentes formas del capital en cualquier proceso de desarrollo. Este sentido común, por lo tanto, hace que algunas formas de uso y gobernanza de recursos rurales sean más posibles, y otras menos posibles. De manera similar, existen esferas en las que las ideas de medios de subsistencia son debatidas y en última instancia establecidas. Si bien no se ha mencionado más arriba, entre

los actores dentro de las redes de desarrollo minero en los Andes existe un esfuerzo recurrente para fijar la idea de que la minería es la única opción de medios de subsistencia en áreas por encima de los 3500 m.s.n.m, y que cualquier otra opción es inviable y que en última instancia somete a las poblaciones rurales a una existencia permanente que es primitiva y en última instancia miserable. Para zonas de baja altitud (generalmente boscosas), los actores en estas mismas redes pretenden argumentar que la agricultura causa más daño ambiental que la minería. Por su parte, las redes de activistas pretenden argumentar otras ideas acerca de la minería y el sentido común del uso de recursos. Los casos antes tratados sugieren que en Cajamarca ellos no han tenido éxito en este sentido, mientras que en Piura (hasta el momento) sí lo han logrado, en gran medida debido a la mayor similitud de perspectivas entre los activistas involucrados en estas redes.

Estas son por tanto *luchas sobre ideas* en las que los participantes tienen como meta el establecimiento de una cierta noción de sostenibilidad y de uso de tierras por sobre otra. A estas alturas, las redes mineras han definido más o menos ideas de sentido común predominantes acerca de los intercambios adecuados, los medios de subsistencia y el manejo de los recursos rurales en Cajamarca; mientras que los activistas han hecho lo propio en el caso de Tambogrande. Volviendo a la segunda sección, ha sido a través de estas redes que los términos de intercambio entre capitales, y los “significados” de los medios de subsistencia, tierra y desarrollo, han sido definidos para estos dos espacios. Estas luchas sobre ideas y significados no solamente tienen un interés académico abstracto —un tópico para ayudar a que los post-estructuralistas y etnógrafos entretengan sus horas de ocio—. Sus resultados tienen enormes impactos en el paisaje y en el uso de los recursos rurales.

Esta noción de lucha también coloca otro tema en el centro de cualquier reflexión acerca de las dimensiones sociales de la sostenibilidad de los recursos rurales. Esto quiere decir que cualquier reflexión sobre las dimensiones sociales debe ser también una reflexión sobre el poder y el conflicto, y que el resultado de las relaciones de poder llegan muy lejos en la determinación de cómo son usados los recursos. Comprender el funcionamiento de este poder no es sencillo, y requiere penetrar en estas diferentes organizaciones y redes. En los ejemplos mencionados, penetrar en las redes que “van al grano” en Cajamarca y Piura contribuyó a explicar por qué las redes de activistas en Piura han tenido mucho más poder para influir en los debates y el uso de recursos que en Cajamarca. Más aún, ello sugiere que las diferencias de poder dentro de las redes son tan importantes como las diferencias entre las redes de minería y las redes de activistas en la determinación de qué ideas acerca de la sostenibilidad y qué prácticas de manejo de recursos influyen en última instancia en lo que les sucede a los recursos rurales.

Estos casos también nos ayudan a pensar acerca de la tierra. Dentro de Cajamarca y Piura es evidente que la tierra es mucho más que una simple “tierra”, y de que diferentes actores y redes le dan a la tierra un rango de distintos significados. Por lo tanto, no es solo que el significado de la tierra ha cambiado a través del tiempo (Bromley, en esta colección); es también cierto que estos diferentes significados coexisten, y pueden pasar a estar en conflicto entre sí en algún momento del tiempo. El mismo pedazo de tierra puede ser vendible o sagrado, dependiendo de quién esté viéndolo; algo que proteger o algo que excavar con el fin de acceder a lo que está más abajo. En los casos aquí discutidos algunos actores perciben la tierra como algo a ser extraído con el fin de producir riqueza mineral —dicho en breve, como un bien productivo—. Otros perciben la tierra como algo a ser labrado, también como un bien productivo, pero como uno que permite formas de producción culturalmente más

resonantes y socialmente más inclusivas. Otros argumentan que la tierra (o por lo menos ciertas áreas de tierra) debe ser vista (y valorada) principalmente en términos de los servicios que brinda al ecosistema (en estos casos, fundamentalmente abastecimiento de agua). Y todavía otros, si bien menos y de manera quizás más implícita, ven la tierra no solo como tierra, sino también como territorio, un espacio que *forzosamente* trae consigo ciertas consecuencias culturales y de gobernanza. Por lo tanto, parte de lo que está sucediendo en las luchas entre (y dentro) de las redes aquí discutidas es una lucha por fijar el significado de la tierra —de lo que es la tierra, para qué es, y qué conjuntos de valores y funciones deben en última instancia determinar su uso—. Los significados que pasen a ser predominantes tendrán efectos materiales importantes, y pondrán en movimiento cuerpos particulares de legislación, así como conjuntos particulares de posibles maneras en los que esta tierra pueda ser gobernada, poseída y usada.

D. Conclusiones

Quizás la dimensión *social* más importante de la sostenibilidad sea que la propia sostenibilidad es *socialmente definida*. Tal proposición puede sonar ya sea trivial o irremediablemente constructivista, dependiendo de la perspectiva de cada quien. Sin embargo, el enunciado tiene consecuencias importantes para nuestro análisis, dado que centra la atención en los procesos mediante los cuales se llega a esta definición social de la sostenibilidad. Muchos de estos procesos suceden bastante alejados del lugar en el que los recursos rurales son usados. Se dan en salas de directorios, en los procesos de diseño de políticas (delante y fuera de cámaras), en el salón de clase y en la prensa. Suceden tanto en la esfera pública y en esferas distintas, más privadas —esferas donde se forman los puntos de vista acerca, precisamente, de qué es aquello que ha de ser sostenido, acerca de la naturaleza

de los intercambios a realizarse entre diferentes formas de capital y acerca de la distribución de los costos y beneficios asociados con estos intercambios—.

Diferentes sociedades y grupos sociales dan forma a diferentes perspectivas acerca de qué es lo que debe ser sostenido, y qué es lo que debe ser intercambiado. De esta manera, Costa Rica, en tanto país, ha decidido no permitir el desarrollo minero sino más bien el uso rural de los recursos como parte de un ruta al desarrollo guiada por el turismo y la bio-ciencia, mientras que el Perú (por lo menos en tanto gobierno) ha decidido basar gran parte del su estrategia macroeconómica en la extracción de minerales e hidrocarburos, incluso cuando esto ocurre en áreas de sensibilidad hidrológica, alta biodiversidad, o incluso en áreas de grupos indígenas no contactados. Un mensaje en este artículo es que es vital comprender cómo y por qué diferentes sociedades dan forma a estas perspectivas diferentes sobre lo que debe sostenerse.

La comparación Perú/Costa Rica se da también dentro de los países. Hemos señalado los casos de Tambogrande y Río Blanco, experiencias en las que las poblaciones de territorios particulares parecen haber construido una perspectiva en la que ellos sienten que el desarrollo debe ser sostenible, mientras que las instituciones nacionales (en las esferas del estado, el mercado y la sociedad) tienden hacia otra perspectiva bastante distinta. Parte de la discusión entre estos diferentes actores —las poblaciones locales de un lado, las élites nacionales del otro—, es acerca de la *escala* en la que los criterios de sostenibilidad deben ser decididos. ¿El uso de los recursos rurales basados territorialmente debe ser determinado por las poblaciones que viven en tales territorios o debe ser una función de lo que otros procesos sociales han llegado a definir como prioridades nacionales para el desarrollo sostenible?

Por supuesto, estas discusiones son argumentos que simultáneamente se refieren a *quiénes* deben construir las perspectivas sobre la sostenibilidad que en última instancia guían las políticas y los procesos nacionales de desarrollo. Nuevamente, tal como hemos visto, se trata de discusiones contenciosas y difíciles. Dentro de una nación existen temas reales —rara vez expresados— sobre quién es más ciudadano y quien lo es menos; quién tiene más que decir, y quién menos. Estas discusiones no solo se llenan con el clásico argumento acerca de los roles relativos del conocimiento tecnocrático y popular —de hecho esa es la discusión más fácil, porque es una cuyo nombre puede ser mencionado—. Los temas más difíciles son aquellos que no son mencionados —acerca de qué grupos étnicos, clases sociales, géneros y grupos raciales tendrán en última instancia algo que decir en estos debates; y acerca de la medida en la que, y las razones por las cuales, los actores internacionales de diverso tipo tienen una voz en las discusiones nacionales sobre la sostenibilidad—.

Si bien observaciones como estas normalmente abren una reflexión sobre la participación, las discusiones sobre la participación rara vez le hacen justicia a los temas en cuestión. Los ejemplos discutidos en el artículo sugieren que de haber conversaciones reales sobre qué sostener en las sociedades andinas (por lo menos), entonces se abrirían al mismo tiempo preguntas mayores. Estas preguntas abordarían, entre otros: los modelos macroeconómicos y en general los modelos de sostenibilidad a los que las sociedades andinas quieren orientarse; las relaciones entre estado, raza, etnicidad y espacio; las relaciones entre recursos, tierra y territorio; y las relaciones entre ciudadanía y medios de subsistencia, y los derechos que diferentes grupos sociales están en condiciones de ejercer para determinar sus medios de subsistencia.

Esto hace que la tierra sea un tema tremendamente político, y por supuesto lo es. En efecto, un comentarista del documento sugirió que los casos discutidos eran realmente acerca de luchas políticas y nada tenían que ver con la sostenibilidad. Pero seguramente esto es tener una visión excesivamente técnica acerca de lo que constituye el desarrollo sostenible. El significado del desarrollo sostenible, las estrategias para alcanzarlo, y los lugares de la tierra en este proceso son temas de *profundos desacuerdos* en la sociedad (vuélvase a la elección peruana). La única razón por la que estos profundos desacuerdos no pasan a ser conflictos visibles con más frecuencia (y por lo tanto nos hacen concientes, todos los días, que la sostenibilidad y la tierra son inherentemente políticos) es porque ciertos actores son de lejos mucho más poderosos que otros, y por lo tanto están en condiciones de fijar significados dados por sentado, contener el debate público, y contener las profundas frustraciones de aquéllos con menos poder para determinar las ideas predominantes acerca de la tierra y el desarrollo. Los ejemplos aquí discutidos —y la discusión más amplia acerca de los movimientos sociales— sugieren las condiciones bajo las cuales, en ciertas circunstancias, estas asimetrías de poder podrían empezar a cambiar, por lo menos en parte, y que ideas dadas por hecho pueden empezar a ser desafiadas, y el debate público hacerse más vigoroso. Los vínculos internacionales y la solidaridad constituyen un elemento importante de tales condiciones, al igual que la presencia de activistas locales capaces de tejer poderosas alianzas contra fuerzas superiores.

¿En el 2015 los debates sobre la tierra serán más abiertos, más vigorosos, más participativos, y más indicativos de las múltiples visiones subalternas de la tierra que coexisten junto a las hegemónicas que dominan gran parte del debate de políticas? Mientras que algunos de nosotros tan solo podemos tener la esperanza, otros probablemente preferirían no tenerla, esperando que tales visiones encontradas puedan ser simplemente “compensadas” y

desaparecidas^{xviii}. Si las visiones subalternas llegan a ser más influyentes y poderosas, entonces traerán desafíos para la planificación del uso de tierras, a las teorías sobre la tierra y a los sistemas de información sobre tierras. Ellas desafiarán a la planificación para que abra sus puertas todavía más ampliamente a públicos aun privados de derechos —y existen muchos más de estos a través del mundo que los que una lectura optimista de los procesos de planificación en Norte América nos puede hacer creer—. Ellas desafiarán también las teorías de la tierra para dar cuenta de los múltiples, a veces inconmensurables, significados y valores que la tierra puede tener para diferentes actores —estas teorías deben también desestabilizar las ideas acerca de la compensación, porque ellas sugerirían que la compensación no intermedia entre lo que diferentes grupos están dispuestos a pagar, sino más bien entre lo que ellos creen—. Y ellas desafiarán los sistemas de información sobre tierras para registrar no solo la geografía de los derechos formalmente reconocidos sobre la tierra, sino también las geografías de las muchas funciones superpuestas de la tierra y los muchos, todavía no reconocidos, derechos sobre la tierra. En efecto, no es tan solo que la sostenibilidad está socialmente definida; es también el caso de que los estudios de políticas de tierras están también socialmente definidos. Los estudios, con mucha frecuencia, reflejan el equilibrio de poder en la sociedad, que es lo que necesitan y quieren conocer estos poderes. Si ese equilibrio de poder ha de cambiar, entonces el estudio de la tierra también cambiaría.

Notas finales

ⁱ Realizadas por Jeffrey Bury, Denise Humphreys Bebbington, Jeannet Lingan, Juan Pablo Muñoz, y Martin Scurrah.

ⁱⁱ En efecto, ambos casos tienen un importante componente del Asia del Este —en una instancia como fuente de inversión y en ambos como fuente de demanda—.

ⁱⁱⁱ El concepto de dualismo funcional (de Janvry 1981), por ejemplo, contenía la noción de relaciones estructurales entre los sectores modernizadores y populares de la economía, en las que la economía moderna *necesitaba* de la economía popular como una fuente de mano de obra barata, víveres, bienes y servicios. Similares ideas caracterizaron el trabajo de estrategias urbanas de sobrevivencia, y adquirieron una fuerza particular en las críticas de la autoconstrucción de viviendas y de la interpretación de de Soto de la economía informal. (Bromley 1994; Bromley & Gerry 1979; de Soto 1989).

^{iv} Véase por ejemplo: Bebbington (1997, 1999); Carney (1998); Moser (1998); Scoones (1998); Zoomers (1999).

^v Existe un cierto sesgo hacia las aplicaciones rurales de estas aproximaciones basadas en bienes a los medios de subsistencia. Esto quizá no deba sorprender. No solo refleja las raíces intelectuales de tales aproximaciones (en la investigación sobre sistemas agrícolas, etc.), sino que también puede reflejar el trabajo para el cual están hechos tales enfoques — en particular, han sido empleados para llamar la atención sobre la creciente importancia de las dimensiones no agrícolas de la vida y la economía rural, y a la cada vez menor importancia (en términos relativos) de los recursos naturales de los medios de subsistencia rurales (Escobál 2001; Reardon, Berdegúe & Escobar 2001; Zoomers 1999). Indirectamente, también han sido incluidos en dichas discusiones sobre extensión agrícola y transferencia de tecnología que ha implicado —o sostenido directamente— que para las familias rurales más pobres, los recursos públicos serían mejor gastados en educación (directamente o a través de bonos) que en extensión agrícola (López 1995).

^{vi} Cuya definición censal varía entre los países.

^{vii} Para el caso específico de los Andes peruanos, Gavin Smith ha explorado a través de una densa etnografía y detalle histórico las muchas formas en las que se vinculan la resistencia y

los medios de subsistencia (Smith 1989). Para una discusión ligeramente más general de este vínculo, véase Bebbington 2004.

^{viii} "Adicional" a los impuestos y regalías que ya estaban pagando. Eso hablaba en gran medida de los arreglos ya muy favorables de las grandes empresas en los cuales los impuestos eran muy bajos y no pagaban regalías. De hecho, esta situación (que en efecto redujo la medida en la que el capital natural estaba siendo transformado en nada más que en capital financiero controlado como ganancia de la empresa) tuvo mucho que ver con el descontento que estuvo a la base de ciertos debates electorales sobre la minería y de buena parte de la protesta social contra el sector.

^{ix} Inicialmente, sin embargo, la empresa insistió que la mina sería pequeña.

^x Seguimos siendo incapaces de explicar la forma en que esto ocurrió. Es un caso tan lleno de recriminaciones mutuas que es difícil saber qué ocurrió realmente. Lo que queda claro es (i) que la mina ya había invertido (a través de sus prácticas de contratación) en encontrar caminos hacia las organizaciones del movimiento social, y (ii) que por lo menos algunos de los líderes de la federación pensaban en garantizar una adecuada compensación a la comunidad de parte de la mina antes que en el cierre de la mina. Estas dos posturas ciertamente ayudaron a hacer posible este flujo financiero.

^{xi} No obstante, argumenta que en el futuro podría ejercer nuevamente este derecho.

^{xii} Sin embargo, las utilidades de MYSA también crecieron de manera significativa a lo largo del mismo período.

^{xiii} Entre tanto, y tal vez de mayor importancia, el dinero gastado por MYSA en la contratación y compras locales se multiplicó por siete a lo largo del mismo período —una respuesta directa a las críticas urbanas de que la mina operaba demasiado como un enclave—. Esta respuesta aumenta enormemente la participación urbana en las actividades permanentes de la mina.

^{xiv} Esta y la siguiente información fue proporcionada por Humberto Correa, Profesor de Economía de la Universidad Nacional de Piura y asesor del Gobierno Regional.

^{xv} Pero con historias previas de otras industrias extractivas que han dejado poco en términos de desarrollo.

^{xvi} La ONPE no apoyó formalmente en la implementación del referéndum, pero si facilitó los registros electorales.

^{xvii} A principios del año 2000, una encuesta encargada por Manhattan concluyó que el 84% de la población estaba en contra de la actividad minera (AMIDEP 2000, citado en Portugal 2005).

^{xviii} Esta es la visión optimista. La otra opción para aquellos que se resisten a la democratización de los debates sobre la tierra sería simplemente reprimir la disidencia.