

## Resumen de artículo

### **Las dos Latino Américas. Los mecanismos estatales en la región ante las protestas por las minas**

### **The two Latin Americas. State mechanisms in the Latin American region in the face of mining protests**

**Mario Alberto Velázquez**

El Colegio del Estado de Hidalgo, SNI I

mar\_002@hotmail.com

<http://www.orcid.org/0000-0001-9869-2188>

Doctor en Sociología por el Colegio de México (Centro de Estudios Sociológicos).

Recibido: 6 de septiembre de 2017

Aceptado: 30 de noviembre de 2017

Desde que los estados latinoamericanos lograron su independencia han intentado consolidar y reconciliar dos conceptos: ciudadanía y nación. Este proyecto ciudadano ha tenido distintos grados de alcance e institucionalización en Latinoamérica. Un rasgo común de la mayor parte de los países de esta región es la disparidad que existe en la consolidación de la ciudadanía en los espacios urbanos y los rurales. En este contexto, el artículo busca comprobar la siguiente premisa: los Estados latinoamericanos aplican un conjunto de mecanismos de control diferenciados para las protestas que tienen lugar en las zonas rurales y en las zonas urbanas. En las zonas rurales el ejercicio de la ciudadanía es limitado; en muchos casos, las protestas son reprimidas y controladas con tácticas autoritarias e ilegales. En las ciudades las protestas se han institucionalizado como un derecho de los ciudadanos. Esta diferencia está relacionada entonces con los procesos de construcción de la ciudadanía en ambos lugares, pero también por los actores globales —compañías internacionales, narcotraficantes— que generan formas de control y de intervención que están fuera de las capacidades o intereses de los Estados latinoamericanos contempo-

#### **Palabras clave:**

Movimientos sociales,  
Latinoamérica, estados,  
protestas mineras.

ráneos. El interés central de este trabajo está en las protestas sociales en el medio rural latinoamericano, en específico aquellas acciones colectivas que se oponen a proyectos que buscan construir presas, explotar minas u otro tipo de cambios en el uso de los recursos de una zona rural.

**Keywords:**

Social movements, Latin America, states, mining protests.

**Abstract**

Sever since Latin American states achieved independence, they have sought to consolidate and reconcile two fundamental concepts: citizenship and nation, a citizen-oriented project that has had distinct degrees of scope and institutionalization in different nations. One common feature in most countries in this region is the disparity that exists between the consolidation of citizenship in urban and rural spaces. It is in this context that the present article set out to verify the following premise: that Latin American states apply a set of differentiated control mechanisms for protests that take place in rural vs. urban areas. In the former, the exercise of citizenship is limited and, in many cases, protests are repressed and controlled using tactics both authoritarian and illegal. In cities, in contrast, social protests have been institutionalized as a right of citizens. This difference is thus related to the processes of building citizenship in these two contexts, but also to global actors —international companies and drug-traffickers, among others— that generate forms of control and intervention that lie outside the capacities or interests of contemporary Latin Americans states. The central interest of this article, then, is in social protests in rural Latin America, specifically those collective actions that oppose projects which propose building dams, opening mines or other major changes in resource use in rural areas.

## Las dos Latino Américas. Los mecanismos estatales en la región ante las protestas por las minas

### The two Latin Americas. State mechanisms in the Latin American region in the face of mining protests

#### Introducción

Uno de los objetivos centrales de las sociedades latinoamericanas ha sido consolidar la ciudadanía como forma de identificación y eje para delimitar los derechos y obligaciones de los habitantes de su territorio. Esta búsqueda por fortalecer la ciudadanía se produce después de las crisis fiscales, de funcionamiento de los aparatos administrativos y de legitimidad que se iniciaron en la década de los ochenta en buena parte de los Estados latinoamericanos.<sup>1</sup> En este artículo sostenemos que estas problemáticas de funcionamiento de los Estados en la región explican, en parte, las disparidades que existen en el arraigo de los derechos ciudadanos en los distintos espacios, en particular las zonas urbanas y las rurales.

Un primer rasgo común entre los Estados latinoamericanos es la presencia no homogénea ni constante del Estado dentro del territorio nacional, sino de relaciones constantemente asimétricas<sup>2</sup> y, con ello, la reproducción de la incapacidad para aplicar el mismo conjunto de reglas o principios a los distintos agentes sociales.<sup>3</sup> Esta facultad limitada de intervención en los Estados latinoamericanos tiene efectos espaciales; nosotros resaltamos como uno de ellos la disposición diferenciada de los Estados

- 1 Eduardo Lora, "La reforma del Estado en América Latina: una revolución silenciosa", en *El estado de las reformas del Estado en América Latina* (Chile, BID, 2007), 1-63.
- 2 Guillermo O'Donnell, "Estado, democratización y ciudadanía", *Nueva Sociedad*, 28 (noviembre-diciembre, 1993), 62-87.
- 3 Alejandro Agudo Sanchíz y Marco Estrada Saavedra, *Transformaciones del Estado en los márgenes de Latinoamérica. Imaginarios alternativos, aparatos inacabados y espacios transnacionales* (México: COLMEX, 2011).

- 4 Alejandro Agudo Sanchíz, y Marco Estrada Saavedra. *Formas reales de la dominación del Estado. Perspectivas interdisciplinarias del poder y la política* (México: COLMEX, 2014).
- 5 Mario A. Velázquez, *No hay constitución ni leyes que valgan. Los recursos del Estado mexicano frente a los movimientos sociales* (México, BUAP-Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades, 2017).
- 6 Aunque la definición de rural es ahora un tema complejo; dado que puede contener tanto distintos tipos de actores (campesinos, indígenas, etcétera) como de actividades económicas (agrícolas, mineras, industriales, etcétera), utilizamos el término de protestas rurales únicamente en un sentido espacial, para separar las protestas que tienen lugar en pequeñas comunidades y fuera de las ciudades medianas o grandes.
- 7 Manuel Castells, *La ciudad y las masas. Sociología de los movimientos sociales urbanos* (España, Alianza, 1983); Alberto Olvera, “La crisis política, los movimientos sociales y el futuro de la democracia en México”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* (LXI: 226, 2016): 279-296; Guadarrama, María Eugenia. “Mujeres del movimiento urbano popular”, en Alejandra Massolo (comp.), *Los medios y los modos. participación política y acción colectiva de las mujeres* (México, El Colegio de México, 1994); Miguel Martínez, “Los movimientos sociales urbanos. Un análisis de la obra de Manuel Castells”,

para contener, negociar o desaparecer las protestas sociales.<sup>4</sup> En este artículo sostenemos que los Estados latinoamericanos no utilizan en el mismo grado (de violencia, abuso contra los derechos, cumplimiento de las leyes) las estrategias gubernamentales en las zonas rurales que en las urbanas. En las primeras existe una mayor tendencia a utilizar prácticas represivas, con poco respeto a los derechos básicos. El conjunto de herramientas utilizadas en mayor medida en las áreas rurales las denominaremos *técnicas disciplinarias*. A las técnicas que predominan en las ciudades las denominaremos *tratamiento de lo aleatorio*. En estas últimas prevalece la negociación y la aplicación del marco legal. Ello no significa que no sean utilizadas las estrategias represivas en las zonas urbanas, sino que existe una mayor tendencia e intensidad en su uso en las zonas rurales. Esta propuesta de investigación debe ser entendida, entonces, como un tipo ideal de los mecanismos estatales de control de las protestas en Latinoamérica en el campo y la ciudad, y no una ley universal que separe categóricamente la respuesta estatal en estos dos ámbitos. No es esperable que esta propuesta se cumpla en cada caso; por supuesto, se pueden encontrar excepciones. Este es un modelo explicativo sobre los mecanismos estatales disímiles en espacios sociales diferenciados.<sup>5</sup>

En el artículo nos enfocaremos en analizar los mecanismos estatales utilizados en las protestas rurales<sup>6</sup> de los países de Latinoamérica, en particular las relacionadas con la explotación minera. Centrarnos en este espacio de protestas sociales obedece a dos razones. Primero, el espacio del trabajo no permitía un análisis profundo de los mecanismos utilizados en las zonas rurales y la ciudad. Intentar abarcar ambos hubiera arrojado un trabajo muy general y superficial. Por otro parte, el estudio de las protestas en contextos urbanos en México ha sido objeto de diversos estudios.<sup>7</sup> Segundo, concentrarnos en la zona rural, en particular en las protestas antimineras, permitirá mostrar las coincidencias que existen entre distintos Estados latinoamericanos en el manejo de las protestas sociales que tienen como foco la operación de este tipo de industria.

## El Estado latinoamericano frente a las protestas

Antes de analizar cuáles son los mecanismos utilizados por los Estados, es necesario responder a una pregunta: ¿Por qué se presenta esta diferencia en el grado que los Estados utilizan sus recursos contra las protestas? Postulamos que la respuesta resulta de una combinación de seis elementos:

*Los recursos estatales para interactuar con las protestas son limitados.* Los Estados latinoamericanos cuentan con escasos recursos en términos humanos y materiales. Entre otros elementos, esto limita las posibilidades para generar un funcionamiento homogéneo de las instituciones en sus distintas instancias y territorios, por lo que se produce una aplicación diferenciada de las leyes y las prácticas de gobierno.<sup>8</sup> Las ciudades —en particular las de mayor tamaño— son los espacios administrativos donde se concentra la mayoría de los recursos materiales y humanos de los Estados. En el caso de existir una protesta dentro de la ciudad, las administraciones locales o provinciales en las zonas urbanas tienen instituciones consolidadas con mecanismos para el manejo y la canalización de este tipo de actos colectivos sin tener que recurrir en primera instancia al uso de la fuerza pública. Por su parte, los gobiernos locales en las zonas apartadas no cuentan con medios materiales, infraestructura administrativa y el personal preparado que les permita plantear formas de negociación o control que se aleje de las prácticas históricas de la cooptación o la represión; en términos de recursos estatales, la represión tiende a aumentar cuando se carece de otros medios por falta de preparación e infraestructura.

*Acceso diferenciado a los recursos para los grupos que protestan en las zonas urbanas y las rurales.* Los ciclos de protesta social en Latinoamérica en la segunda mitad del siglo xx tuvieron en los actores y espacios urbanos algunos de sus principales protagonistas; los estudiantes, los obreros, los servidores públicos, los maestros, los habitantes de las zonas urbanas pobres, las universidades, las zonas marginales de las ciudades, las grandes plazas públicas, las fábricas, son algunos ejemplos. Para los Estados latinoamericanos, estos grupos resultaron fundamentales para su consolidación política y económica; es

- 8 Marco Estrada Saavedra, “Teocracia para la liberación: la disputa por la hegemonía estatal desde la fe. La experiencia de las diócesis de San Cristóbal de las Casas y el pueblo creyente en la Selva Lacandona”, en Agudo Sánchez y Marco Estrada Saavedra (coord.), *Transformaciones del Estado en los márgenes de Latinoamérica. Imaginarios alternativos, aparatos inacabados y espacios transnacionales* (México: COLMEX, 2011), 123-178.

9 José Itzigsohn y Matthias von Hau. "Unfinished Imagined Communities: States, Social Movements, and Nationalism in Latin America", *Theory and Society*, vol. 35, núm. 2 (2006): 193- 212.

10 Viviane Brachet-Marquez, *El pacto de dominación. Estado, clase y reforma social en México (1910-1995)* (México, COLMEX, 2001).

11 Charles Tilly. *Social Movements, 1768-2004* (USA, Routledge, 2004).

decir, lograr la legitimidad política y el desarrollo de sus estructuras productivas. Como consecuencia, estos grupos y movimientos lograron un acceso preferente a recursos para la movilización social, como organizaciones, cuadros militantes, acceso a financiamiento y referentes simbólicos que daban sentido a sus luchas.<sup>9</sup> El interés de los Estados latinoamericanos por la existencia de organizaciones sociales, políticas y sindicales generó un "pacto de dominación" que permitió a estos grupos (generalmente localizados en zonas urbanas) institucionalizar posiciones privilegiadas para negociar acuerdos y beneficios con los Estados latinoamericanos, de forma tal que la legitimidad y la consolidación de estos últimos fueron pactadas a cambio de beneficios para los miembros de las organizaciones obreras, como prestaciones o mejoras salariales.<sup>10</sup> Aunque han existido movilizaciones rurales muy significativas en Latinoamérica que han logrado generar sus propios recursos de movilización (organización, apoyo, financiamiento y simbólicos) como el Movimiento Sin Tierra de Brasil, El Ejército Zapatista de Liberación Nacional de México o el movimiento campesino de Bolivia, el creciente número de personas que viven en la ciudad, el mayor volumen de actividades productivas localizadas en las ciudades y la localización preferente de las autoridades centrales en el ámbito urbano, entre otros factores, han hecho que los movimientos urbanos tiendan a tener un acceso mayor a recursos y que sus protestas resulten estratégicas. Como argumentó Charles Tilly, las estrategias de protestas comenzaron a concentrar sus acciones más importantes en las ciudades en la medida en que el poder de los Estados se concentraba en estos espacios sociales.<sup>11</sup>

*Marcos legales limitados y con escasos mecanismos de rendición de cuentas.* La consolidación de las democracias como formas de gobierno en la región latinoamericana no fue acompañada por una transformación sustancial de la relación entre el sistema de procuración de justicia y el aparato administrativo-político. Esto generó una transferencia de prácticas desde los viejos regímenes políticos hacia las nuevas democracias en lo referente a la procuración de justicia; los tribunales de justicia continúan sin consolidar un funcionamiento autónomo y transparente que garantice la imparcial-

lidad de sus decisiones. Los gobernantes latinoamericanos y los partidos políticos continúan utilizando al marco legal como una herramienta a su disposición en caso de querer reprimir a oponentes políticos o terminar con ellos. En el caso de las protestas sociales, enfrentan una situación paradójica: los países de la región han construido marcos legales que garantizan un conjunto de derechos individuales y políticas de protección a las personas sin precedentes en la historia de la región. Sin embargo, estas disposiciones se concentran en las administraciones federales y existen disparidades notables en su aplicación en las distintas regiones o localidades; entre otras razones, por la falta de instalaciones o personal preparado en zonas alejadas de los grandes centros urbanos.

*Pactos y alianzas políticas entre las élites que manejan las democracias latinoamericanas.* Las democracias latinoamericanas han logrado consolidar sistemas políticos basados en la existencia de partidos políticos que compiten dentro de procesos electorales celebrados de manera regular para lograr el control de los aparatos político-administrativos. Este constituye uno de los adelantos más notables en la política regional latinoamericana en las últimas décadas.<sup>12</sup> Sin embargo, los nuevos sistemas democráticos continúan utilizando prácticas de negociación, cooptación y control de los recursos provenientes de los antiguos regímenes políticos.<sup>13</sup> Esto ha generado que los procesos de democratización de la región sean dirigidos por élites (nacionales y estatales) que han logrado controlar instituciones y regiones. Ello representa un cambio para las oportunidades políticas de las protestas sociales que dentro de un régimen de partidos independientes podían aspirar a recibir el apoyo con la llegada de nuevas autoridades al poder. En su lugar, existen negociaciones y acuerdos entre las élites nacionales e internacionales que limitan investigaciones judiciales imparciales, cambios de políticas públicas o el castigo hacia actores políticos que cometieron actos de abusos de autoridad o desvío de recursos. En el caso de las protestas sociales contra las mineras, las negociaciones políticas parecen ser un factor determinante en los procesos de asignación de las concesiones y el desarrollo de los conflictos.

- 12 Thomas E. Skidmore and Peter H. Smith, *Modern Latin America* (USA: Oxford University Press, 2005).
- 13 Joseph Gilbert y Daniel Nugent, *Everyday Forms of State Formation. Revolution and Negotiation of Rule in Modern Mexico* (USA: Duke University Press, 1994).

Poderes fácticos que ocupan territorios dentro de los Estados-nación. Las limitaciones en el funcionamiento de los aparatos burocráticos y políticos latinoamericanos no se producen solo por sus escaseces de recursos o sus propias lógicas internas de funcionamiento, sino también por condiciones externas, como la aparición de otros actores que le disputan el control de territorios y grupos sociales. Estos son los llamados “poderes fácticos”; es decir organizaciones legales o ilegales que, en los hechos, imponen sus propias reglas.<sup>14</sup>

Los poderes fácticos están compuestos por grandes empresas nacionales e internacionales que tienen concesiones sobre pedazos del territorio o dentro de sectores específicos de la economía, y que imponen reglas laborales, ambientales e incluso prácticas culturales distintas de las que existen en el resto de la población. Estos no son los únicos grupos que buscan imponer sus propias prácticas y sus propios mecanismos de control. Si bien en todas las regiones de Latinoamérica (campo y ciudad) existe un creciente número de grupos ilegales que han logrado constituirse como poderes fácticos, como guerrillas,<sup>15</sup> grupos de narcotraficantes<sup>16</sup> y otras bandas dedicadas al tráfico de distintos tipos de mercancías o personas,<sup>17</sup> en las zonas rurales la ausencia de los Estados es más notoria; extensas zonas rurales fueron controladas por la FARC, el narco colombiano y el mexicano.

Estos nuevos núcleos de poder, autoridad y control sobre el territorio y núcleos de población constituyen un obstáculo y una amenaza para los grupos de población que buscan protestar. Los poderes fácticos aplican sus propias reglas para controlar, cooptar o desaparecer las movilizaciones. En el caso de los grupos ilegales, esto generalmente significa el uso de la fuerza en forma de amenazas, ataques, desaparición, tortura y muerte.

Escasa cobertura de los medios nacionales a las protestas en zonas rurales. La democratización en América Latina fue acompañada de un proceso de apertura de los medios de comunicación, que funcionan como canales de información, crítica y denuncia. En la mayoría de los países se produjo un crecimiento significativo en los medios tradicionales de comunicación, como

14 Kema Irogbe, *The Effects of Globalization in Latin America, Africa and Asia* (USA: Lexington Books, 2014).

15 Helen Collinson, *Green Guerrillas: Environmental Conflicts and Initiatives in Latin America and the Caribbean* (USA: Black Rose Books, 1997).

16 Peter Chalk, *The Latin American Drug Trade* (USA: United State Air Force, 2011).

17 Herbert Goldhamer, *The Foreign Powers in Latin America* (USA: Princeton University Press, 1972).



prensa o televisión, pero también en el uso de nuevas plataformas como Internet.<sup>18</sup>

Estos procesos han estado limitados por el alcance que ha tenido este proceso de crecimiento de la prensa libre dentro de las distintas áreas subnacionales.<sup>19</sup> En algunas provincias o estados, las autoridades todavía buscan controlar los medios de comunicación local y limitar la penetración que pueda tener la prensa nacional que, en muchas ocasiones, concede poca cobertura a los conflictos de una localidad específica, por ser considerado demasiado “pequeños” o “limitados”.<sup>20</sup>

La restricción que tiene la cobertura de la prensa nacional e internacional en conflictos en zonas alejadas de las grandes ciudades tiene consecuencias negativas para los grupos que protestan, pues no cuentan con la “protección” que les concede la presencia de periodistas en sus encuentros con distintas formas de autoridad; la policía no tiene tanto miedo a un escándalo internacional, y los políticos no temen que su actuación pueda ser denunciada.<sup>21</sup>

En resumen, proponemos que los recursos estatales para interactuar con las protestas son limitados, los recursos diferenciados de los grupos que protestan en las zonas urbanas y las rurales marcos legales restringidos y con escasos mecanismos de rendición de cuentas, la existencia de pactos y alianzas políticas entre las élites que manejan las democracias latinoamericanas, poderes facticos que ocupan territorios dentro de los Estados-nación y los alcances de la penetración de los medios de comunicación son seis fenómenos centrales para explicar —desde la interacción del Estado y las protestas sociales (teoría de movilización de recursos<sup>22</sup> y estudios sobre los movimientos sociales en Latinoamérica<sup>23</sup>)— por qué existe una diferencia entre los mecanismos estatales para el manejo de las protestas sociales.

- 18 Michael Salwen y Bruce Garrison, *Latin American Journalism* (USA, Routledge, 1991).
- 19 Leonardo Ferreira, *Centuries of Silence. The Story of Latin American Journalism* (USA: Praeger Press, 2006).
- 20 Katherine Isbester, *The Paradox of Democracy in Latin America* (Canada: University of Toronto Press, 1962).
- 21 Leonardo Ferreira, “Centuries”.
- 22 D. Della Porta, y M. Diani. *Social Movements: An Introduction* (Londres: Blackwell, 1999); Charles Tilly, *Las revoluciones europeas 1492-1992* (España: Crítica-Grijalbo, 1993); A. Oberschall, *Social Conflict and Social Movements* (Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1973).
- 23 John Tutino, *De la insurrección a la revolución en México. Las bases sociales de la violencia agraria 1750/1940* (México: Ediciones Era, 1990); Mario A. Velázquez, *Las luchas verdes. Los movimientos ambientalistas de Tepoztlán, Morelos y el Cytrar en Hermosillo, Sonora* (Hermosillo: El Colegio de Sonora, 2010); Aidan Rankin, “The Land of Our Ancestor’s Bones: Wichí Peoples’ Struggle in the Argentine Chaco”, en *Green Guerrillas, Environmental Conflicts and Initiatives in Latin America and the Caribbean*, Helen Collinson (Reino Unido: Latin America Bureau, 1996); Alain, Rouquié, *The Military and the State in Latin America* (Berkeley: University of California Press, 1989).

## Los mecanismos estatales frente a las protestas sociales en Latinoamérica

La construcción del Estado es uno de los proyectos fundamentales en la historia de Latinoamérica desde las luchas de independencia a principios del siglo XIX; la edificación de organizaciones nacionales, la unificación territorial y la construcción de un conjunto de símbolos e identidades que permitiera unificar territorios y grupos que habían protagonizado una lucha desde la conquista, eran algunos de los retos de este objetivo general.<sup>24</sup> Cada uno de los países de esta región ha tenido sus propias historias respecto de la forma de formar su propio Estado. Sin embargo, al considerar la construcción del Estado desde una perspectiva del análisis del poder de Foucault; es decir, el Estado como un conjunto de herramientas o mecanismos que permiten ordenar, predecir, controlar, transformar o suprimir ciertos comportamientos o acontecimientos, podemos encontrar un conjunto de coincidencias entre los casos latinoamericanos. Desde la perspectiva foucaultiana, el Estado es un campo de interacción entre la población y la gubernamentalidad (relaciones de poder) que se ejerce en tres tipos de comportamientos: 1) las instituciones y los mecanismos ejercidos desde el poder sobre la población; 2) una tendencia histórica que en occidente consolidó una forma de poder que llamamos gobierno; 3) el cambio del Estado medieval, al estado administrativo de los siglos XV y XVI al biopoder actual.<sup>25</sup> Esto es particularmente claro en el caso de los mecanismos estatales frente a las protestas sociales.<sup>26</sup>

Uno de los dispositivos que utilizan los Estados latinoamericanos para enfrentar las protestas sociales es el que Foucault denominó como *el problema del acontecimiento* (tratamiento aleatorio). Este tipo de respuestas gubernamentales no busca imponer una prohibición total a la presencia de ciertos grupos o el desarrollo de un acontecimiento —como una huelga o una protesta social—, sino busca que estos grupos o actos sean reintroducidos dentro de un flujo normalizado de sucesos. En estos mecanismos el interés central del Estado está en regular y anular los posibles efectos (negativos

24 Leslie Bethell, *Latin America Politics and Society since 1930* (UK: Cambridge University Press, 1998).

25 Hernán García, “El Estado según Foucault: soberanía, biopolítica y gubernamentalidad”, *Utopía y Praxis Latinoamericana*, vol. 19, núm. 66 (2014): 53-66.

26 Michel Foucault, *Vigilar y castigar. Nacimiento de la prisión* (Argentina: Siglo Veintiuno Editores, 1975).

para ciertos intereses) que la aparición de un hecho podría tener. Esto genera una diferencia con las herramientas que este mismo autor denominó como mecanismos jurídicos y disciplinarios; estos últimos parten de un conjunto de reglamentos o sanciones fijos que son utilizados para corregir y prevenir fenómenos considerados “trágicos”, y que afectan a la población; los dispositivos para el tratamiento de lo aleatorio no tiene como interés central sancionar la aparición de hechos como una manifestación o una huelga, sino buscan regular, redireccionar (incluso apropiarse de) los efectos que podría tener en sus distintas etapas: inicio (leyes para declarar una huelga legal o no), su funcionamiento (permisos para la realización de protestas) y sus efectos (modificaciones en políticas públicas).<sup>27</sup>

De esta manera, una protesta social pasa de ser un acontecimiento imprevisible e incontrolable a transformarse en un tren de acción que, de aparecer, tiene que transcurrir dentro de canales legales y prácticas predecibles por las instituciones gubernamentales; es decir, la lógica de este tipo de ejercicio del poder busca redireccionar todo acontecimiento e insertarlo dentro de un proyecto más general. La novedad de este tipo de mecanismos es la búsqueda por abarcar cada vez más elementos, en particular aquellos que vayan surgiendo. El fin principal de los mecanismos para el tratamiento de lo aleatorio —en el caso de las protestas sociales— es redireccionar, disminuir, retardar y desalentar los posibles alcances de estas formas de acción colectiva.<sup>28</sup> Al mismo tiempo estos mecanismos requieren también la generación de formas diferenciadas de responder a las demandas de distintos grupos, pues de esta forma las organizaciones que guardaban nexos directos con el partido oficial serán favorecidas mediante la resolución de sus demandas, mientras que los grupos independientes no son atendidos. El Estado determinará qué tipo de protestas serán toleradas o atendidas, y cuáles no. Los Estados latinoamericanos utilizaron diversos procedimientos burocráticos y jurídicos como dispositivos para demorar o detener los reclamos sociales ante obras públicas o proyectos privados de inversión.

27 Michel Foucault. *Seguridad, territorio y población* (Argentina: Fondo de Cultura Económica, 2004).

28 Michel Foucault, *Defender la sociedad* (Argentina: Fondo de Cultura Económica, 2000).

Postular que los Estados latinoamericanos utilizan mecanismos para el tratamiento de lo aleatorio no significa que estos se transformaron en burocracias totalmente racionales desde una perspectiva weberiana; los Estados no funcionan como máquinas homogéneas que siguen reglas; por el contrario, su funcionamiento es diferenciado frente a los distintos fenómenos sociales. Una de las dimensiones no consideradas en el tipo ideal de Weber sobre las burocracias es el espacio; la burocracia no contiene las mismas capacidades y recursos en todo el territorio. Esto es particularmente cierto en los Estados latinoamericanos, donde la presencia estatal en ocasiones se restringe a los núcleos urbanos;<sup>29</sup> al separar la acción estatal frente a los movimientos sociales, buscamos señalar la importancia de no considerar a los distintos niveles de gobierno como organizaciones equiparables, sino como grupos con historias propias que han desarrollado un conjunto de intereses y capacidades propios. La disposición de medios organizacionales o no (personal, capacitación, dinero, instalaciones, etcétera) es fundamental para entender qué tipo de respuesta puede dar una autoridad (local, estatal o nacional) ante la acción de otro grupo; en este caso, una protesta social. Esta visión sobre los alcances de los mecanismos estatales es consistente con la propuesta de Foucault sobre el poder: este es un atributo de las relaciones sociales con múltiples dimensiones y estructuras de funcionamiento, pero también cimentada en distintas temporalidades.<sup>30</sup>

La presencia de nuevos mecanismos de los Estados no significa la desaparición de los anteriores, simplemente comienzan a ocupar un nuevo lugar y multiplican sus objetivos y funciones. Un conjunto de ellos, las técnicas disciplinarias, no desaparecieron; por el contrario, continúan siendo utilizadas para el control sobre cada individuo mediante una fragmentación de sus componentes; es decir, el control de cada uno de los aspectos de la vida y las relaciones sociales de un sujeto.<sup>31</sup> En el caso de los Estados latinoamericanos, estas herramientas nunca han sido abandonadas; algunos de los métodos para la contención de las protestas, la represión de sublevaciones y eliminación de oponentes que se ocuparon durante el siglo xx siguen vigentes.

29 Alejandro Agudo Sanchíz y Marco Estrada Saavedra, *Formas reales de la dominación del Estado. Perspectivas interdisciplinarias del poder y la política* (México: El Colegio de México, 2014).

30 Michel Foucault, *Estrategias de poder* (España: Ediciones Paidós Ibérica, 1999).

31 Foucault Michel. *Historia de la locura en la época clásica* (Argentina: Fondo de Cultura Económica, 1992).

Las técnicas disciplinarias en la propuesta de Foucault no solo tienen un interés en la transformación de los comportamientos, se dirigen principalmente a impedir actuaciones que son definidas desde el Estado como dañinas para la sociedad. Para ello se crean definiciones jurídicas, simbólicas o políticas que colocan a ciertos sujetos dentro de un grupo sobre el cual el Estado se otorga el derecho de actuar hasta el punto de terminar definitivamente con la persona. Entonces, cuando nos referimos a técnicas disciplinarias, hacemos alusión a las medidas de fuerza utilizadas por los Estados latinoamericanos para detener toda forma de protesta, algunas de las más recurrentes son la represión o la desaparición forzada.<sup>32</sup> Los Estados, paralelamente al desarrollo de políticas públicas, leyes, organizaciones políticas, sindicales y organismos de inteligencia, continúan utilizando el ejército, la policía, y las fuerzas irregulares para vigilar, detener, torturas y desaparecer a sus opositores. Estas prácticas, destinadas a la corrección de comportamientos, en el caso de los grupos opositores, en particular de las guerrillas y distintos grupos de protesta, no tenían como objetivo principal transformar los comportamientos, sino impedirlos y servir como ejemplo para que otros más no los imitaran.

Las técnicas disciplinarias parten de una definición del oponente a partir de un binomio aliado/enemigo. Las medidas disciplinarias varían para aquellos que operaban dentro de las estructuras y los discursos del sistema político, frente a las medidas utilizadas contra los que son considerados como externos. Aunque algunas de las versiones más duras de estas técnicas disciplinarias fueron utilizadas contra los grupos que buscaban la transformación radical, como las guerrillas,<sup>33</sup> es posible observar el uso de algunas de estas técnicas contra protestas o grupos actuales, como los campesinos, los indígenas, los mineros o los que protestan contra la construcción de presas; algunos de estos casos serán analizados en este artículo.<sup>34</sup>

Como mecanismo, las técnicas disciplinarias pueden tener los siguientes objetivos generales: intimidar al contrario, desmoralizarlo, polarizar, radicalizar al público, servir como un acto de publicidad, mejorar la moral del grupo propio, desbaratamiento del contrario, eliminación de las fuer-

32 Federico Mastrogiovanni, *Ni vivos ni muertos. La desaparición forzada en México como estrategia de terror* (México: Grijalvo, 2014).

33 Mario Velázquez, *No hay constitución ni leyes que valgan. Los recursos del Estado mexicano frente a los movimientos sociales* (México: Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, 2017).

34 Foucault, "Defender".

zas opositoras, castigo a la cooperación con el enemigo y represión. La violencia estatal tiene al menos tres finalidades. La primera es de carácter correctivo, busca conformar el comportamiento de aquellos que son su blanco. La segunda es comunicativa, a fin de mostrar las consecuencias que pueden sufrir los individuos o los grupos de persistir en determinadas conductas. Tercero, la violencia puede ser un elemento táctico, dentro del conjunto de medidas tomadas contra un grupo. En resumen, la violencia es una técnica disciplinaria contra las protestas y las guerrillas.<sup>35</sup>

Las herramientas para lograr estos objetivos pueden incluir la violencia utilizada de forma selectiva o indiscriminada. En la primera se busca una asignación individual de la culpa o del mensaje disuasivo a un objetivo previamente localizado o relacionado con un miembro del grupo guerrillero. En su forma indiscriminada, la violencia establece una colectivización de la culpa o la extensión de la amenaza sobre las consecuencias de la colaboración hacia todo un grupo o área.<sup>36</sup>

## El crecimiento de la minera latinoamericana en el siglo xxi

Latinoamérica es una región que presenta un ciclo de movilizaciones relacionadas con la explotación de zonas mineras. El Observatorio de Conflictos Mineros de América Latina (OCMAL) registró la existencia de 216 conflictos en la región entre los años 2000 y 2016; seis de estos conflictos se localizan en zonas fronterizas. Estas protestas involucraban a 315 comunidades afectadas y 220 proyectos mineros. La mayoría de los conflictos mineros están presentes en cinco países (México, Chile, Perú, Argentina y Brasil) y representan el 71.7% del total de movilización dentro de esta región.<sup>37</sup>

El aumento en los conflictos mineros en Latinoamérica es paralelo al aumento en la actividad extractiva que se presenta en la región desde inicios del siglo xxi. En 2015 el presupuesto dedicado a la exploración de minerales no ferrosos en Latinoamérica fue de 2,461 millones de dólares, lo que significa el 28% de los recursos mundiales dedicados a esta activi-

35 Foucault. "Seguridad".

36 Stathis N. Kalyvas, *The Logic of Violence in Civil War* (United Kingdom: Cambridge University Press, 2006), 207.

37 Observatorio de Conflictos Mineros de América Latina (OCMAL), *Conflictos mineros en América latina: extracción, saqueo y agresión*. Disponible en: <http://www.conflictosmineros.net/agregar-documento/publicaciones-ocmal/conflictos-mineros-en-america-latina-extraccion-saqueo-y-agresion-estado-de-situacion-en-2014/detail>. Consultado: 13 de marzo de 2017.

dad.<sup>38</sup> En 2004 la minería contribuyó con 100,000 millones de dólares a la región, para el año 2010 la cifra llegó a 315,000 millones de dólares.<sup>39</sup>

La actividad extractiva en Latinoamérica significa una naciente fuente de ingresos, pero, al mismo tiempo, se ha convertido en el sector industrial donde se registra mayor número de quejas por violaciones de los derechos humanos.<sup>40</sup> En 2010 una coalición de organizaciones civiles<sup>41</sup> recolectó información sobre el funcionamiento de la industria minera en veintidós proyectos mineros en Latinoamérica, y concluyó que las compañías de origen canadiense son las principales responsables de generar conflictos mineros, por sus prácticas de abuso contra los derechos humanos, contaminación, daños a la salud, fractura del tejido social y criminalización de las protestas.<sup>42</sup> El gobierno de origen de estas empresas funciona como una agencia que promociona este conjunto de proyectos de explotación y que no ignora los abusos que cometen las empresas de su país:

...pese a ello, Canadá sigue brindando apoyo político, jurídico y financiero a empresas que cometen o toleran violaciones de derechos humanos. De acuerdo con la información recogida, el gobierno de Canadá ha asesorado a varios de los gobiernos de los países donde operan sus empresas para cambiar los marcos normativos en materia de estudios ambientales, participación ciudadana, fiscalización y territorio disponible para concesiones mineras. En los países donde se realizan los proyectos, las embajadas canadienses han cumplido un rol de gestoras de las relaciones comerciales entre las empresas, el Estado respectivo y Canadá, a pesar de la existencia de denuncias sobre graves violaciones de derechos humanos ocasionadas por las actividades de las primeras. En algunos casos, funcionarios diplomáticos canadienses han sido testigos de manifestaciones en sus sedes, en las que se reclama por la violencia y la situación provocada por las empresas con la casa matriz en Canadá.<sup>42</sup>

38 Latinominería. “América Latina lidera en exploración”. Disponible en: <http://www.latinomineria.com/reportajes/america-latina-lidera-en-exploracion-por-oro-y-metales-base/?revista=100602>. Consultado: 23 de abril de 2017.

39 Observatorio de Conflictos Mineros de América Latina (OCMAL), *Auge de la minería en Latinoamérica* (Bolivia-Alemania: FDCL, 2015).

40 Consejo de Derechos Humanos, *Informe del Representante Especial del Secretario General sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas comerciales* (Naciones Unidas, 23 de mayo 2008) (noviembre 2017). Disponible <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G08/136/61/PDF/G0813661.pdf?OpenElement>.

41 Grupo de Trabajo sobre Minería y Derechos Humanos en América Latina.

42 Grupo de Trabajo sobre Minería y Derechos Humanos en América Latina, *El impacto de la minería canadiense en América Latina y la responsabilidad de Canadá* (noviembre 2017). Disponible [http://www.dplf.org/sites/default/files/informe\\_canada\\_resumen\\_ejecutivo.pdf](http://www.dplf.org/sites/default/files/informe_canada_resumen_ejecutivo.pdf).

42 Grupo de Trabajo sobre Minería, *El impacto*, 8.

El “Informe del Representante Especial del Secretario General sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas comerciales” concluyó que entre febrero de 2005 y diciembre de 2007 la actividad industrial transnacional (entre ella la minera) afectaba los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y laborales de los trabajadores, y también de las comunidades donde se desarrollaban estas actividades.<sup>43</sup>

43 Consejo de Derechos Humanos, Informe del Representante, 3.

Chile produjo en 2015 5.76 millones de toneladas métricas (TM) de cobre (primer lugar mundial), 52,60 millones de TM de molibdeno (segundo lugar mundial), 1.505 TM de plata (quinto lugar mundial) y 40.83 TM de oro (décimo cuarto lugar mundial). Entre los años 2006 y 2015 la actividad minera representó, en promedio, el 12.25% del PIB nacional. La minera representó en promedio el 58.1% de las exportaciones totales de Chile entre 2006 y 2015.<sup>44</sup>

44 Consejo Minero, Minería en cifras. Disponible en <http://www.consejo-minero.cl/wp-content/uploads/2016/04/Mineria-en-Cifras-Abril-2016.pdf>. Consultado 17 de marzo de 2017.

En Brasil la minería ha tenido un crecimiento sostenido en el nuevo siglo; entre 2001 y 2011 la minería creció en 550%. Este sector representó el 4% del PIB nacional en 2014 y dio empleo a 200,000 trabajadores de manera directa. Entre los años 2014 y 2016 se calcula que se producirán inversiones de 75 mil millones de dólares en la explotación minera.<sup>45</sup>

45 OCMAL, “Conflictos mineros”.

En el caso de México la industria minera tiene como principales productos la plata, el país produjo 5.765 TM (primer lugar mundial); el oro, se produjeron 98 TM (octavo lugar mundial), el cobre, el zinc y el hierro (Secretaría de Economía, 2016). Esta actividad presenta un crecimiento constante, en el periodo 2003-2012 el PIB creció en 59%. Entre 2001 y 2012 el número de concesiones ha crecido en el 34.5%. A diferencia de lo que sucede en países como Chile, la industria minera únicamente aportó el 0.089 % de los ingresos totales del sector público presupuestario de México.<sup>46</sup>

46 Fuente (de la) Aroa, La explotación de los hidrocarburos y los minerales en México: un análisis comparativo. Disponible en: [https://mx.boell.org/sites/default/files/estudio\\_aroa\\_de\\_la\\_fuente.pdf](https://mx.boell.org/sites/default/files/estudio_aroa_de_la_fuente.pdf). Consultado: 20 de marzo de 2017.



**Tabla 1. Conflictos mineros en Latinoamérica, 2000– 2016**

México	37
Chile	36
Perú	36
Argentina	26
Brasil	20
Colombia	13
Bolivia	9
Ecuador	7
Guatemala	6
Panamá	6
Honduras	4
Nicaragua	4
El Salvador	3
República Dominicana	3
Costa Rica	2
Guayana Francesa	1
Paraguay	1
Trinidad y Tobago	1
Uruguay	1

Fuente: OCMAL, "Conflictos mineros".

En Bolivia la actividad minera representó en promedio el 5.5% del PIB nacional durante el periodo 2006-2013. Los minerales más explotados son zinc, plomo, estaño, oro y plata. El valor de las exportaciones en Bolivia había presentado un crecimiento constante desde el año 2006, pero presentó una baja en el periodo 2012-2013, lo que se explica por una caída del precio de los minerales en el mercado mundial.<sup>47</sup>

47 OCMAL, "Auge de la minería".

**Tabla 2. Exportaciones de metales y minerales (% de las exportaciones de mercaderías) México, Chile, Perú, Argentina y Brasil**

País	2012	2013	2014
México	3.8	3.1	2.9
Chile	60.8	58.3	56.4
Perú	49.8	48.6	45.8
Argentina	4.2	3.2	3.4
Brasil	15.6	16.4	14.4

Fuente: OCMAL, "Auge de la minería".

Los países que concentran la inversión en exploración minera en Latinoamérica son Chile y Perú (juntos concentran el 45%), México (20%), Brasil (12%), Colombia (6%) y Argentina (5%) (Latinominería, 2016). Como podemos ver, existe una concurrencia entre los países que concentran la captación de capitales para la extracción con aquellos donde se presenta el mayor número de conflictos sociales. El producto interno bruto de México en la minería fue de 929,407 millones de pesos mexicanos,<sup>48</sup> en Colombia fue de 516,620 millones de pesos colombianos,<sup>49</sup> y en Chile fue de 147.184.925 millones de pesos chilenos.<sup>50</sup>

### Las leyes de los Estados latinoamericanos y la explotación minera

Como pudimos ver en el apartado anterior, la minería es una actividad extractiva que ha registrado un repunte entre las actividades productivas en la región latinoamericana. Este crecimiento ha sido acompañado de una extensión de las zonas dedicadas a esta actividad, lo que generalmente representa una lucha de intereses por el uso o la conservación del área relacionada de modo directo con la explotación y los espacios donde podrían registrarse sus efectos secundarios no deseados, como la contaminación.

Los Estados latinoamericanos han generado un marco legal que busca regular la explotación minera. Estas reglas y estos procedimientos jurídicos buscan reglamentar la operación de todos los agentes dentro de esta actividad; al mismo tiempo, funcionan como mecanismos para el *tratamiento de lo aleatorio*. Ello es notorio en las recientes modificaciones que han sido introducidas en los marcos legales en distintos países de la región. Estas transformaciones han buscado, por un lado, otorgar una mayor certeza a las compañías dispuestas a invertir en esta actividad extractiva y reducir las oportunidades que tienen las protestas sociales por afectar la explotación minera en cualquiera de sus fases.<sup>51</sup> Sin embargo, estos marcos regulatorios no son aplicados de forma igual en la ciudad y las zonas rurales; en estas últimas existe una tendencia hacia la relajación o la omisión de las disposiciones legales, en favor de las compañías mineras. La corrupción

48 Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Indicadores económicos de coyuntura*. Disponible [http://www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/notasinformativas/pib\\_precr/Ni-PIBCR.pdf](http://www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/notasinformativas/pib_precr/Ni-PIBCR.pdf). Consultado: 10 de abril de 2017.

49 Ministerio de Minas y Energía (MINMINAS). *Análisis del comportamiento del PIB minero en el año 2014, segundo semestre y cuarto trimestre de 2014*. Disponible en: <https://www.minminas.gov.co/documents/10180/558364/PibIVTrimestre2014.pdf-f/2e08741f-fa27-4e0f-81f4-fcb136886eb4>. Consultado: 26 de abril de 2017.

50 Boletín minero, 2015.

51 M. Svampa, y M. Antonelli, *Minería transnacional, narrativas del desarrollo y resistencias sociales* (Argentina: Biblos, 2009).

de los funcionarios locales es uno de los elementos que explican esta tendencia;<sup>52</sup> a pesar de no ser exclusiva de las zonas rurales, se convierte en crítica, por localizarse ahí la actividad extractiva y concentrarse ahí los daños provocados por la minería.

Las compañías mineras operan con opacidad en el cumplimiento de los requisitos contenidos en los distintos marcos legales para la operación de las minas, como: 1) la compra de los terrenos se produce sin que exista hacia las comunidades información real sobre los precios, existen adquisiciones fraudulentas y se proporciona información falsa sobre el proyecto o sus dimensiones. 2) Los estudios de impacto ambiental no existen, son parciales o incompletos. 3) Existen lagunas legales sobre protección al medio ambiente y a las comunidades. 4) Los marcos regulatorios carecen de mecanismos y recursos que permitan la vigilancia constante de las actividades extractivas. 5) Los mecanismos de participación ciudadana previos a la explotación de la mina, contenidos en las leyes, son escasos, ineficientes o tienen un carácter informativo no vinculante.<sup>53</sup>

Los mecanismos concretos que han sido añadidos por los Estados para disminuir o desaparecer las consecuencias que pudieran tener las protestas rurales en el crecimiento de la explotación minera son los siguientes: 1) *Autorización de nuevos agentes extranjeros en la explotación minera*. Esto permitió que grupos con mayores recursos económicos para la inversión y la negociación relacionada con la inversión minera pudieran participar. 2) *Las concesiones tienen un largo tiempo de vigencia y con mayores atribuciones de autorregulación para las compañías*. Esto convierte a las zonas mineras en espacios semiautónomos donde los Estados han renunciado a algunas de sus facultades de regulación. 3) *La criminalización de las protestas*. Los nuevos marcos legales abarcan, en algunos casos, penas para las personas que impidan las actividades mineras, o son utilizadas las leyes vigentes para acusar a los líderes o miembros de organizaciones de delitos como robo, secuestro u obstrucción de vías de comunicación, entre otros.<sup>54</sup>

El gobierno de Bolivia cambió la Ley de Minería y Metalurgia en 2014. Para OCMAL la nueva legislación generó conflictos mineros por las siguien-

52 Consejo de Derechos Humanos, Informe del Representante, 4.

53 Grupo de Trabajo sobre Minería, *El impacto*, 20.

54 OCMAL, “Conflictos mineros”.

tes disposiciones: 1) Prohíbe la asociación de las cooperativas mineras con empresas multinacionales. 2) Los operadores mineros recibieron prerrogativas en el uso del agua sobre otras actividades, como la agricultura. 3) Disposiciones para la seguridad jurídica de las inversiones. 4) La consulta a las comunidades afectadas solo se realizaría en las etapas de explotación, no durante la prospección y la exploración, se restringe a tres audiencias públicas, y la resolución final sería dada por el Estado. 5) La nueva legislación terminó con la declaratoria de reserva fiscal que existía sobre el territorio nacional, lo que permitió que todas las zonas que no hubieran sido entregadas en contrato para su explotación sean susceptibles de ser objeto de un uso, en este caso, minero.<sup>55</sup>

55 OCMAL, “Conflictos mineros”.

El gobierno de Bolivia realizó una incorporación al Código Penal (título VI del libro segundo, artículo 232 bis, 232 ter y 232 quater):

ARTÍCULO 232 ~S. (AVASALLAMIENTO EN ÁREA MINERA). El que por cualquier razón ocupare área minera mediante violencia, amenazas, engaño o cualquier otro medio, impidiendo el ejercicio de actividades mineras o despojando derechos al Estado y/o a titulares de derechos mineros que se hallan en posesión legal del mismo, será sancionado con privación de libertad de cuatro (4) a ocho (8) años.<sup>56</sup>

56 Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia, LEY NÚMERO 367. LEY DE 10 DE MAYO DE 2013. Disponible en: [http://www.senarecom.gob.bo/normativas/ley\\_367\\_2013.pdf](http://www.senarecom.gob.bo/normativas/ley_367_2013.pdf). Consultado: 23 de septiembre de 2013.

Al año siguiente, la legislación sobre minería (Ley 353) estableció en los artículos 99 (Derecho de seguridad y protección jurídica) y 100 (Amparo administrativo) disposiciones que protegían a los dueños de concesiones mineras contra intentos de protesta:

I. El Estado Plurinacional garantiza la seguridad jurídica de los emprendimientos e inversiones mineras de los titulares de derechos mineros legalmente establecidos y dispone que, entre otros derechos, gozan del derecho de exigir de las autoridades públicas competentes, plena y efectiva protección frente a actos de personas individuales o colectivas que pretendan impedir o impidan el ejercicio efectivo de los derechos mineros reconocidos...

II. Las personas colectivas o naturales que realicen actos que impidan el ejercicio de los derechos mineros, serán pasibles a sanciones establecidas en la normativa vigente (artículo 99).

El Director Departamental o Regional competente de la AJAM, amparará administrativamente, con el auxilio de la fuerza pública requerida al Comando Departamental de Policía y de otras medidas efectivas de protección que fueran necesarias, al titular de derechos mineros o al operador legal de la actividad minera previstos en la presente Ley, cuyas áreas mineras, parajes o lugares de actividad o trabajo, instalaciones, campamentos u otras dependencias fueran objeto de: invasión, bloqueo, obstrucción de caminos o accesos a los parajes, perturbación de hecho u otros actos similares que de cualquier modo afecten, alteren, perjudiquen el normal y pacífico desarrollo de sus labores y actividades, sea que se trate de personas individuales o colectivas (artículo 100).

Las principales leyes para regular la actividad minera en Chile fueron creadas durante el periodo de Augusto Pinochet (1974-1990); son la Ley Orgánica Constitucional sobre Concesiones Mineras (LOCCM) y el Código de Minería. La LOCCM fue creada en 1981 y convirtió a las concesiones estatales en “concesiones plenas”, lo que significa que los recursos naturales son propiedad del dueño o los dueños de dicha concesión hasta que se agoten los yacimientos (OCMAL. 2014). Como demuestra el trabajo de la OCMAL, las leyes mineras fueron establecidas como un mecanismo para el tratamiento de lo aleatorio, pues prevén en la definición sobre la concesión cualquier posible protesta futura de cualquier grupo contra el uso o la posesión de la tierra o los recursos, incluso cambios en el mismo Estado:

Las concesiones mineras se superponen a quien tenga el dominio del suelo, tanto en caso que el yacimiento esté en territorios indígenas como en comunidades locales y sin la posibilidad de autodeterminación o autoges-

57 OCMAL, “Conflictos mineros”, 43.

58 OCMAL, “Conflictos mineros”.

59 Corte Interamericana de Derechos Humanos, “Caso Norin Catriman y otros (dirigentes, miembros y activista del pueblo indígena mapuche) vs. Chile. Sentencia de 29 de mayo de 2014”. Disponible en: [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_279\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_279_esp.pdf). Consultado: 4 de agosto de 2017.

60 Ministerio del Interior. “Determina conductas terroristas y fija su penalidad. Ley 18314”. Disponible en: [file:///C:/Users/user/Downloads/LEY-18314\\_17-MAY-1984.pdf](file:///C:/Users/user/Downloads/LEY-18314_17-MAY-1984.pdf). Consultado: 13 de junio de 2017.

ción territorial, por tanto, no se respeta la preexistencia de comunidades y culturas. Esta es una muestra más de la debilidad de la democracia, puesto que niega el ejercicio de participación real de las comunidades respecto a la gestión de sus territorios.<sup>57</sup>

En Chile la Constitución, en el artículo 19, contiene otra disposición legal que favorece la explotación minera, la relativa al agua, dado que los derechos de agua son otorgados a quien pueda pagarlos.<sup>58</sup>

La Ley 18314 —titulada: Determina Conductas terroristas y fija su penalidad—, publicada por el gobierno de Chile en 1984, fue utilizada como una herramienta que le permitía al gobierno reprimir y encarcelar a los participantes en manifestaciones y sus representantes. La Corte Interamericana de Derechos Humanos documentó el uso que el gobierno Chile hizo de esa ley contra protestas, en particular las realizadas por comunidades indígenas mapuches en zonas rurales.

[En] una mayoría de causas se ha invocado dicha ley contra miembros del pueblo indígena mapuche: de las diecinueve causas en que se formalizó la investigación penal bajo la Ley Antiterrorista, en doce de ellas los imputados eran de origen mapuche o se relacionan con reivindicaciones de tierras de dicho pueblo. A este respecto, varios de los informes de relatores especiales y comités de Naciones Unidas han manifestado su preocupación por la aplicación de la Ley Antiterrorista a miembros del pueblo indígena mapuche en relación con delitos cometidos en el contexto de la protesta social 244, o han manifestado una aplicación “desproporcionada” de la referida ley a los mapuches.<sup>59</sup>

Es importante señalar que el 22 de octubre de 2015 se han introducido modificaciones con el fin de eliminar algunas de las partes más criticadas de esta legislación.<sup>60</sup>

En México la reforma legal que permitió la participación privada en el sector minero —posterior a la Revolución mexicana— se produjo con la

Ley Minera de 1990. Aunque los alcances de este cambio fueron limitados, las concesiones mineras crecieron en un 1000%. En 1992 el gobierno federal genera un nuevo cambio en la legislación que permite que el capital invertido en una mina sea 100% de origen extranjero. Esta nueva disposición suprimió el impuesto a las concesiones mineras y las concesiones pasaron de un plazo de vigencia de 25 a 50 años. Una nueva modificación a la legislación minera tiene lugar en 1999, buscando dar mayor celeridad a la inversión minera. El principio llamado de *positiva ficta* corre a favor de las compañías (ante una falta de respuesta de la autoridad, el trámite solicitado es autorizado de manera automática).<sup>61</sup>

En Colombia la legislación vigente es la Ley 685, que tiene vigencia desde el año 2001. Esta disposición permite (artículos 18 y 19) que los extranjeros obtengan concesiones por medio del establecimiento de una filial o sucursal. Sin embargo, si la explotación tiene una duración menor de un año no tienen que cumplir este requisito (artículo 20). La duración de las concesiones será de 30 años, con posibilidad de una prórroga por 30 años más (artículos 70 y 77).<sup>62</sup>

En Colombia el Reglamento del título VIII de la Ley 99 de 1993 sobre licencias ambientales establece que los llamados diagnóstico ambiental de alternativas (DAA) no son una obligación en todos los casos donde se realice una explotación minera. La autoridad ambiental cuenta con quince días hábiles para pronunciarse sobre la necesidad de que el concesionario presente o no el DAA; en el caso de que este estudio sea requerido y sea pronunciado, la autoridad cuenta con otros quince días para revisar el documento, realizar una vista a la zona —esto último tampoco es necesario en todos los casos— y responder. La autoridad podrá requerir información adicional al posible concesionario por una única vez dentro de los tres días hábiles.<sup>63</sup>

61 Fuente (de la) Aroa, “La explotación”.

62 Congreso de Colombia. “Ley 685 de 2001. Por la cual se expide el Código de Minas y se dictan otras disposiciones”. Disponible en: <http://www.bdlaw.com/assets/htmldocuments/Colombia%20-%20Ley%20658%20de%202001%20Mining%20Law.pdf>. Consultado: 7 de marzo de 2017.

63 Ministerio de ambiente y desarrollo sostenible, “Por el cual se reglamenta el Título VIII de la Ley 99 de 1993 sobre licencias ambientales”. Disponible en: <http://www.ideam.gov.co/documents/51310/536020/Decreto+2041+de+15+-de+octubre+de++2014.pdf/eedd74bc-73c7-411e-babe-9cfb098cf737>. Consultado el 22 de abril de 2017.

## Compañías mineras y Estados latinoamericanos

Para los Estados latinoamericanos que surgieron después de las guerras de independencia, la minera ha sido una respuesta paradójica; por un lado resultó una fuente de recursos que les permitía reactivar la economía y generar empleos, pero al mismo tiempo era el origen de conflictos debido —entre otros factores— a las malas condiciones laborales, la contaminación de cuerpos de agua, la invasión de tierras y los bajos sueldos.

Uno de los actores que han sido determinantes en la historia latinoamericana para que se produzca este resultado paradójico en la operación de la minera son las mismas compañías mineras. Sin embargo, las compañías dedicadas a la extracción de minerales no son por sí mismas las responsables de que se produzca este resultado, es la interacción que estos agentes tienen con el resto de la sociedad; en particular, es la interacción entre estos agentes privados y el Estado lo que resulta uno de los factores fundamentales; el Estado es el responsable de establecer las reglas, los tiempos y las modalidades que tomará la acción de otros grupos dentro de un territorio determinado. Esto último no significa que las compañías mineras aceptaran pasivamente todas las disposiciones que los Estados buscaron imponer a su actividad; todo lo contrario, en algunos casos se trata de agentes sociales con grandes recursos políticos, económicos y sociales que les permiten impulsar su propia idea de cómo se debe regular (o no) la actividad minera, con todo lo que ello implica. La capacidad de las empresas mineras para impulsar sus intereses a partir de sus recursos es uno de los elementos que permiten explicar el desarrollo de este sector en la región latinoamericana.

Resumiendo, podemos decir que una de las características en que se han mostrado coincidencias entre los Estados de la región latinoamericana es la creación de un conjunto de mecanismos legales, políticos y extralegales que buscan facilitar la operación de las empresas mineras. Estos mecanismos son los siguientes.<sup>64</sup> 1) Normas de operación minera que priorizan la explotación minera sobre otras actividades. 2) La normatividad genera

64 Los primeros cuatro fueron tratados de una u otra forma en los apartados anteriores, por lo que no es necesario volver a analizarlos.



zonas controladas parcial o totalmente por las compañías donde el Estado cede o es incapaz de actuar. 3) Falta de transparencia en los proyectos y los mecanismos de consulta sobre los proyectos mineros. 4) “Muralla de papel” frente a los grupos que buscan oponerse a la operación minera o protestar contra ella. Por muralla de papel entiendo la existencia de una compleja red de procedimientos jurídicos, trámites y oficinas burocráticas encargadas de atender, desde la administración central, los posibles reclamos. Estos mecanismos de control no tienen como principal objetivo cerrar la posibilidad de la protesta, sino reencauzar estas por los canales, los tiempos y el control de las estructuras burocráticas y políticas de los estados.<sup>65</sup> 5) “Subcontratación” de otras agencias gubernamentales para terminar con todos los impedimentos (legales, administrativos y de otro orden) que impiden el inicio de la explotación minera. 6) Criminalización de las protestas contra el funcionamiento de las minas. 7) Mayor tendencia a utilizar medidas represivas para responder a las protestas.<sup>66</sup>

Subcontratación de otras agencias gubernamentales para terminar con los impedimentos (legales, administrativos y de cualquier orden) que impiden el inicio de la explotación de la mina. En Latinoamérica el funcionamiento de un proyecto minero no solo requiere los permisos legales y administrativos oficiales a favor de una empresa, sino también generalmente implica la “subcontratación” de agencias gubernamentales para realizar un conjunto de tareas que aseguren el inicio de la explotación minera. En Perú, la compañía minera Buena Ventura realizó en julio del 2008 una audiencia pública como parte de los requisitos para lograr la autorización de operaciones de la mina La Zanja en San Cruz, Cajamarca. La autoridad regional, la Asociación Provincial de Rondas Campesinas de la provincia de Santa Cruz, asesores de la Compañía Minas Buenaventura, funcionarios del Ministerio de Minas y del Ministerio Público avalaron la reunión. Sin embargo, un informe del grupo Servindi documentó que fuerzas especiales de la Policía Nacional impidieron que tres mil personas (campesinos, profesores y estudiantes) pudieran ingresar al recinto donde se celebraría dicha reunión.<sup>67</sup>

65 Mario Alberto Velázquez García, “Recursos del Estado mexicano contra los movimientos sociales: las distintas manos del leviatán”, *Estudios sociológicos*, vol. xxxiv, núm. 101 (2016): 247-272; Diana Margarita Favela Gavia, *Protesta y reforma en México. Interacción entre Estado y sociedad 1946-1997* (México, UNAM, 2006).

66 OCMAL, “Conflictos mineros”.

67 Servindi Perú, “La audiencia en La Zanja fue una farsa y más de 3 mil campesinos no fueron escuchados”. Disponible en: <http://www.servindi.org/actualidad/opinion/4277>. Consultado: 25 de mayo de 2017.

*Criminalización de las protestas.* Las legislaciones internacionales y nacionales tienden en la actualidad a respetar derechos individuales y colectivos; este es el caso de las comunidades indígenas en Latinoamérica. Sin embargo, los gobiernos nacionales, regionales o locales y las compañías privadas buscan maneras de evadir los obstáculos que esto significa para proyectos de explotación minera cuando existe la oposición de una población. Uno de los instrumentos es buscar la desarticulación de la protesta mediante la generación de cargos criminales contra los líderes o activistas. Estas acusaciones son basadas en delitos muy alejados del tema de la protesta, con lo que se busca un triple objetivo: deslegitimar la lucha, eliminar o inhabilitar temporalmente a los principales organizadores de la protesta y mandar una advertencia al resto de los participantes sobre las consecuencias de oponerse. Como ejemplo, en el año 2012 en el departamento de Potosí, Bolivia la comunidad Mallku Khota protestó contra la explotación minera de la compañía canadiense South American Silver en su territorio. Las autoridades locales iniciaron reuniones con los indígenas para lograr la revocación del permiso, lo que fue interrumpido por la irrupción policial dentro de las comunidades. Esto generó un enfrentamiento con los pobladores, los cuales retuvieron a un policía en señal de protesta y como medida de presión. El gobierno acusó a los dirigentes de secuestro y realizó una nueva incursión de la fuerza pública en las comunidades, lo que resultó en la instalación de un contingente militar y policial en las comunidades y el arresto y maltrato físico severo del dirigente Cancio Rojas.<sup>68</sup>

Uno de los casos paradigmáticos sobre la criminalización de las protestas contra la explotación de recursos es la de los indígenas mapuches. La Corte Interamericana de Derechos Humanos, en su sentencia del 29 de mayo de 2014 (Caso Norín Catrimán y otros) contra el Estado chileno, determinó que las instituciones gubernamentales violaron los derechos de los indígenas mapuches cuando estos buscaban protestar contra el despojo que estaban sufriendo ante intentos de explotación de sus tierras. Los in-

68 Red Antimilitarista de América Latina y el Caribe (RAMALC), “Represión, persecución y criminalización de las luchas sociales en Bolivia”. Disponible en: <http://ramalc.org/2016/05/01/represion-persecucion-y-criminalizacion-de-las-luchas-sociales-en-bolivia>. Consultado el 26 de mayo de 2017.

dios fueron acusados bajo la Ley Antiterrorista por los delitos de incendio terrorista y amenaza de atentado terrorista.<sup>69</sup>

## Conclusiones

Los Estados latinoamericanos han tenido resultados diferenciados en su intento por consolidar el crecimiento en la actividad productiva y la construcción de un Estado que garantice los derechos humanos y laborales de los distintos grupos. En términos generales, hemos buscado demostrar que, en la oleada contemporánea de expansión de la actividad minera, los Estados latinoamericanos se caracterizan por aplicar con distintos grados de intensidad sus técnicas disciplinarias o el *tratamiento de lo aleatorio* para controlar o evitar las protestas: existe una mayor tendencia al uso de herramientas represivas en las zonas rurales y mayor propensión a las técnicas de negociación en las zonas urbanas. Esto no implica que en ambas zonas no sean ocupadas ambas herramientas, más bien se señala una predisposición respecto del tipo de respuesta que los Estados de la región utilizan con distintos grupos.

El artículo mostró que el crecimiento en la actividad minera en Latinoamérica ha producido un aumento en el número de protestas por la violación de los derechos humanos de los trabajadores y las comunidades que se localizan en la zona donde se realizan estas actividades productivas. Pero no solo ello, mostramos que existe una concurrencia entre los países que concentran la captación de capitales para la extracción de minerales y la existencia de conflictos sociales por esta actividad.

Esta convergencia entre el incremento de la actividad minera y las protestas descansa en un cúmulo de decisiones de política pública, entendida esta última como las acciones u omisiones del gobierno, en este caso, con el propósito de incentivar o permitir el crecimiento de ciertas actividades productivas. Es importante señalar que este trabajo no implica el regreso a una visión de Estado monolítico, donde todas las autoridades obedecen a una misma voluntad política encarnada en un político o presidente. Todo

69 “...Los ilícitos antes referidos están insertos en un proceso de recuperación de tierras del pueblo mapuche, el que se ha llevado a efecto por vías de hecho, sin observar la institucionalidad y la legalidad vigente, recurriendo a acciones de fuerza previamente planificadas, concertadas y preparadas por grupos exacerbados que buscan crear un clima de inseguridad, inestabilidad y temor en diversos sectores de la octava y novena regiones. Estas acciones se pueden sintetizar en la formulación de exigencias desproporcionadas, hechas bajo presión por grupos beligerantes a los dueños y propietarios, a quienes se les advierte que sufrirán diversos tipos de atentados en caso de no acceder a sus requerimientos, muchas de estas amenazas se han materializado mediante ataques a la integridad física, en acciones de robo, hurto, incendio, daños y ocupaciones de tierras, que han afectado tanto a los individuos y bienes de diversas personas dedicadas a las actividades agrícolas y forestales de esta zona del país...”, Corte Interamericana de Derechos Humanos, “Caso Norin, 79.

lo contrario, el aumento en las protestas es, en parte, un reflejo de la existencia de un conjunto de instancias políticas, judiciales, y principalmente de organización social, que permiten a los grupos luchar contra las prácticas que representan una amenaza para sus condiciones laborales, de salud, ambientales o de reproducción misma de sus vidas cotidianas.

En este artículo buscamos proponer un marco explicativo, desde la teoría de movilización de recursos y sobre el funcionamiento del poder en Foucault, respecto de las distintas herramientas con que los Estados latinoamericanos buscan controlar o redirigir las protestas relacionadas con la operación de las minas. Al utilizar como herramienta analítica la distinción entre las zonas rurales y urbanas buscamos enfatizar las problemáticas que enfrentan cierto tipo de protestas sociales, aquellas relacionadas con la operación de las minas, en su relación con los distintos niveles de gobierno: federal (nacional), provincial (estatal) y local (municipal). Este trabajo presentó un conjunto de dimensiones que consideramos están relacionadas con la diversa gradación que utilizan los Estados para elegir el tipo de respuesta que darán a una protesta en una zona rural o en una ciudad: 1) Los recursos estatales para interactuar con las protestas son limitados. 2) Acceso diferenciado a los recursos para grupos que protestan en las zonas urbanas y las rurales. 3) Marcos legales limitados y con escasos mecanismos de rendición de cuentas. 4) Pactos y alianzas políticas entre las élites que manejan las democracias latinoamericanas. 5) Poderes fácticos que ocupan territorios dentro de los Estados-nación. 6) Escasa cobertura de los medios nacionales a las protestas en zonas rurales.

Las protestas alrededor del crecimiento de las actividades mineras en Latinoamérica han tenido como resultado la reproducción de los mecanismos de exclusión ciudad/zona rural. En la región existen avances innegables en la democracia, la participación y los marcos legales. Sin embargo, la operación de las mineras bajo condiciones de opacidad, corrupción o violación de leyes regulatorias, así como las estrategias de los gobiernos locales y nacionales para controlar o criminalizar estas protestas, continúan haciendo de las zonas rurales espacios donde existe un menor avance

en la consolidación de una relación gobierno, sociedad y empresas regido por la legalidad y la democracia. Como vimos, un ejemplo concreto de esta situación son los marcos legales: la aplicación de las leyes tiende a ser laxa y permisiva en la autorización y la regulación de la operación de las industrias mineras de Latinoamérica. Existe una documentada historia de casos donde se producen violaciones a las leyes de cada país tanto en los procesos de consulta como en la autorización, la compra de terrenos, la operación y la regulación ambiental en la operación de las minas, en particular en aquellas operadas por compañías transnacionales.