

Extractivismo participativo. ¿Oxímoron neoliberal o nuevo paradigma de desarrollo incluyente?

GABRIELA TORRES-MAZUERA, GISELA ZAREMBERG
Y DAVID MADRIGAL GONZÁLEZ

Participatory Extractivism. Neoliberal Oxymoron or New Inclusive Development Paradigm?

GABRIELA TORRES-MAZUERA
Centro de Investigaciones y Estudios
Superiores en Antropología Social,
Unidad Peninsular, Mérida, Yucatán, México
gato74@gmail.com

GISELA ZAREMBERG
Facultad Latinoamericana
de Ciencias Sociales,
Ciudad de México, México
gisezar@flacso.edu.mx

DAVID MADRIGAL GONZÁLEZ
El Colegio de San Luis, San Luis Potosí,
San Luis Potosí, México
david.madrigal@colsan.edu.mx

Desacatos 68,
enero-abril 2022, pp. 8-11

¿Es posible un modelo de desarrollo extractivista participativo? En México, desde la década de 1990, la extracción intensiva de recursos naturales para fines comerciales va en aumento; también el número de instituciones de participación ciudadana concebidas para dar voz a las personas potencialmente afectadas por diversos proyectos de desarrollo a gran escala e impacto socioambiental. La extracción intensiva de recursos naturales con miras a la exportación, o extractivismo, es un modelo de largo cuño histórico que se reactivó en los años noventa con el giro neoliberal de la política económica mexicana, cuando se promovió un conjunto de reformas legales que dio entrada al sector empresarial a la explotación y el aprovechamiento de diversos recursos naturales, como los minerales, las aguas, las tierras ejidales y el viento. Entre las reformas y nuevas leyes destacan: la reforma al artículo 27 constitucional en 1992 y la promulgación de la Ley Agraria, la Ley Minera, la Ley de Aguas Nacionales y la Ley Forestal, así como el paquete de reformas de 2013, que abrieron el sector energético al mercado. Estos nuevos marcos legales conviven con otros provenientes del pasado posrevolucionario —como la Ley Agraria, que regula la tenencia comunal y ejidal de la tierra— y conforman una mixtura abigarrada de referencias jurídicas que se superponen e incluso se contradicen entre sí (Torres-Mazuera, 2020).

Es así también en la convergencia de la legalización-mercantilización de los recursos naturales, con otro paquete de reformas dirigidas a la protección de los derechos humanos, en particular el derecho a la participación, la información, la libre determinación de los pueblos indígenas y el medio ambiente sano. A fin de lograr el ejercicio de estos derechos, nuevas instituciones de participación han sido concebidas: la consulta previa, las asambleas agrarias de formalidades especiales, las evaluaciones de impacto social, las manifestaciones de

impacto ambiental y la consulta pública. Las empresas extractivas también se vieron obligadas a implementar espacios de participación comunitaria, bajo el mandato de la responsabilidad social empresarial establecido por un marco de gobernanza empresarial o derecho blando (Zaremborg, Torres y Guarneros-Meza, 2018).

En este panorama de disonancias legales pasadas y nuevas, que liberalizaron los bienes naturales pero establecieron a la par protecciones o salvaguardias para las poblaciones y territorios rurales e indígenas, es preciso documentar cómo se concreta la participación ciudadana cuando se trata de proyectos que implican la extracción intensiva de algún recurso natural. Algunas cuestiones por investigar son: ¿hasta qué punto las nuevas instituciones de participación comunitaria y pública significan procesos auténticos de información, deliberación, negociación o consentimiento para las comunidades y el público al que se consulta respecto de la implementación de proyectos extractivistas a gran escala? ¿Hasta qué punto las nuevas instituciones se mixturán, superponen y entran en conflicto con modalidades establecidas en el pasado, en especial en torno al gobierno ejidal y comunal? ¿En qué medida estas instituciones logran la inclusión de toda la comunidad, o por el contrario, excluyen a sectores de la población —mujeres, jóvenes, niños y ancianos— históricamente ausentes en los espacios públicos de toma de decisiones? Otra pregunta fundamental para el análisis es: ¿a quién representan y dan voz las nuevas instituciones de participación? En otras palabras, ¿hasta qué punto representan a los distintos grupos sociales de una comunidad?, ¿o más bien fungen como dispositivos estatales o empresariales de control y legitimación social? Desde un enfoque más amplio, ¿qué tanto consiguen las nuevas instituciones de participación superar el paradigma extractivista caracterizado por las desigualdades en la obtención de beneficios, la instrumentación de estrategias de despojo de recursos y bienes comunes,

la fragmentación y atomización de las comunidades, así como la precarización laboral?

Los artículos reunidos en este número de *Desacatos* se proponen responder estas preguntas a partir de la información empírica y etnográfica recopilada en distintas regiones del país, en las que se desarrollan proyectos de extracción minera, megaparques eólicos y meggranjas porcícolas.

El interés por realizar este número temático surgió tras un coloquio celebrado en la Facultad de Ciencias Sociales, sede México (Flacso-México) en 2019, en el marco del proyecto “Conversando con Goliat: participación, movilización y represión en conflictos neoextractivistas y ambientales”, financiado por la Academia Británica y coordinado conjuntamente por Gisela Zaremborg, de Flacso-México, y Valeria Guarneros-Meza, de De Montfort University. En este evento participaron funcionarios públicos, integrantes de organizaciones de la sociedad civil, antropólogos, politólogos y abogados de diversas instituciones, entre ellas del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, quienes generaron discusiones y aprendizajes conjuntos sobre los principales retos y oportunidades que presenta el contexto actual para fortalecer los derechos de acceso a la información, participación y justicia en torno a conflictos relacionados con megaproyectos. Este ejercicio incluyó el análisis desde la perspectiva de género. En este sentido, se dedicó una serie específica de paneles a analizar la interacción entre proyectos extractivos, participación y análisis feminista.

El resultado es un conjunto de investigaciones empíricas, de carácter comparativo e interdisciplinario, que permiten comprender la puesta en práctica de un conjunto de instituciones de participación poco exploradas en la literatura académica: las asambleas agrarias de formalidades especiales, las iniciativas de participación promovidas por empresas mineras que cumplen con el mandato de responsabilidad social empresarial y las autoconsultas

indígenas, que se plantean como ejercicios autonómicos de participación indígena.

El dossier temático comienza con un texto de Gabriela Torres-Mazuera y David Recondo en el cual se describen los claroscuros de la participación en asambleas comunitarias y agrarias —ejidales y de bienes comunales— en Oaxaca y Yucatán, cuando se trata de decidir sobre la implementación de proyectos eólicos en tierras ejidales o comunales. Su investigación comparativa explica las condiciones en las que una asamblea agraria funge como espacio de participación democrático, así como aquellas otras condiciones que la convierten en un espacio de cooptación social y mínima representación comunitaria. El contraste entre las dos regiones de estudio revela la dualidad del ejido y la comunidad, en tanto dispositivos gubernamentales de regulación agraria —como ocurre en Yucatán—, pero también como instituciones de participación colectiva que afianzan la autonomía de la comunidad indígena en ciertos contextos —como ocurre en Oaxaca—. Esta investigación expone, además, los límites de las asambleas agrarias cuando se trata de negociar con promotores de proyectos energéticos de distinto tipo. Esta negociación, que requiere un alto grado de información técnica y científica, y de deliberación en torno a posibles ganancias y pérdidas, sólo ha sido posible en la práctica cuando el conflicto se judicializa y conlleva un siguiente nivel de participación: la consulta previa definida en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

En concordancia, Marcela Torres Wong describe la puesta en marcha de una autoconsulta indígena llevada a cabo en 2019 en una comunidad maya de Yucatán que se enfrenta a la instalación de una megagránja porcícola en territorio municipal. El artículo describe el surgimiento de la autoconsulta como una alternativa emancipatoria que defiende el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas. Esta institución de participación

se contrapone al instrumento de la consulta previa, considerada en leyes secundarias y reglamentada en protocolos gubernamentales —en particular, los de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas— y en el Convenio 169 de la OIT, el cual ha sido fuertemente criticado por diversos movimientos indígenas, como el Congreso Nacional Indígena y algunas organizaciones de la sociedad civil, debido a sus múltiples experiencias fallidas. El artículo revela, como uno de los resultados más exitosos de la autoconsulta, el fortalecimiento comunitario en la toma de decisiones sobre los recursos locales, incluso cuando distintas instancias de gobierno, como el ayuntamiento, los tribunales y el gobierno del estado de Yucatán, ignoran este instrumento de participación.

Por otra parte, América N. Lutz Ley y Gisela Zaremborg analizan la relación entre género, participación y extracción minera. Para ello, investigan de qué manera la incursión femenina en diferentes posiciones laborales en el sector minero en Cucurpe, Sonora, implica un cambio de papeles de género que pudiera evolucionar hacia el empoderamiento de las mujeres. Concluyen que el simple hecho de entrar a trabajar como empleada minera en una posición que tradicionalmente no se considera femenina es, de por sí, un primer rompimiento con los papeles de género tradicionales. No obstante, la minería es sólo uno de los factores que potencian este cambio y complementa otras determinantes, como el nivel educativo, el apoyo familiar, y de manera importante, el grado de tenencia de la tierra —en general, bajo o nulo— ligado a la propiedad ejidal o comunal. Más aún, señalan que la autonomía económica lograda por las mujeres que trabajan en el sector minero “no parece impulsar más experiencias de participación política o liderazgo social reconocido oficialmente”; tampoco “se traduce en formas más avanzadas de transformación de roles en lo que se refiere a alcanzar posiciones de mayor poder” (p. 64).

Finalmente, David Madrigal González y Valeria Guarneros-Meza describen la participación comunitaria promovida por el Grupo México y la New Gold-Minera San Xavier en regiones con una larga tradición minera, como Cananea, Sonora y Cerro de San Pedro, San Luis Potosí. Analizan hasta qué punto los procesos de participación promovidos por ambas empresas han resultado ser estrategias de validación social de proyectos extractivistas, mucho más que espacios libres e informados para la organización y la toma de decisión comunitaria. Consideran, además, las reciprocidades negativas, que a su vez influyen en los niveles y formas de participación comunitaria: “las reciprocidades negativas son intercambios que van más allá de

la explotación misma e implican explotación con control social, sobre todo porque aplacan las amenazas que retan a la minería” (p. 74).

En conjunto, los artículos aportan experiencias novedosas que transcurren en los pliegues de marcos institucionales abigarrados, en los que se superponen tanto diferentes tipos de derechos como distintas tradiciones e innovaciones. De esta forma, el análisis que se ofrece permite aprehender las posibilidades y los límites de las acciones lideradas por distintos actores, que incluyen empresas, comunidades indígenas, asambleas ejidales y comunales, y mujeres que se enfrentan a procesos de transformación en condiciones profundamente asimétricas. **D**

Bibliografía

Torres-Mazuera, Gabriela, 2020, “Introducción. La regulación imposible”, en Gabriela Torres-Mazuera y Kirsten Appendini (eds.), *La regulación imposible. (I)legalidad e (i)regularidad en los mercados de tierra en ejidos y comunidades en México al inicio del siglo XXI*, El Colegio de México, México, pp. 29-68.

Zaremborg, Gisela, Marcela Torres Wong y Valeria Guarneros-Meza, 2018, “Descifrando el desorden: instituciones participativas y conflictos en torno a megaproyectos en México”, en *América Latina Hoy*, núm. 79, pp. 81-102.