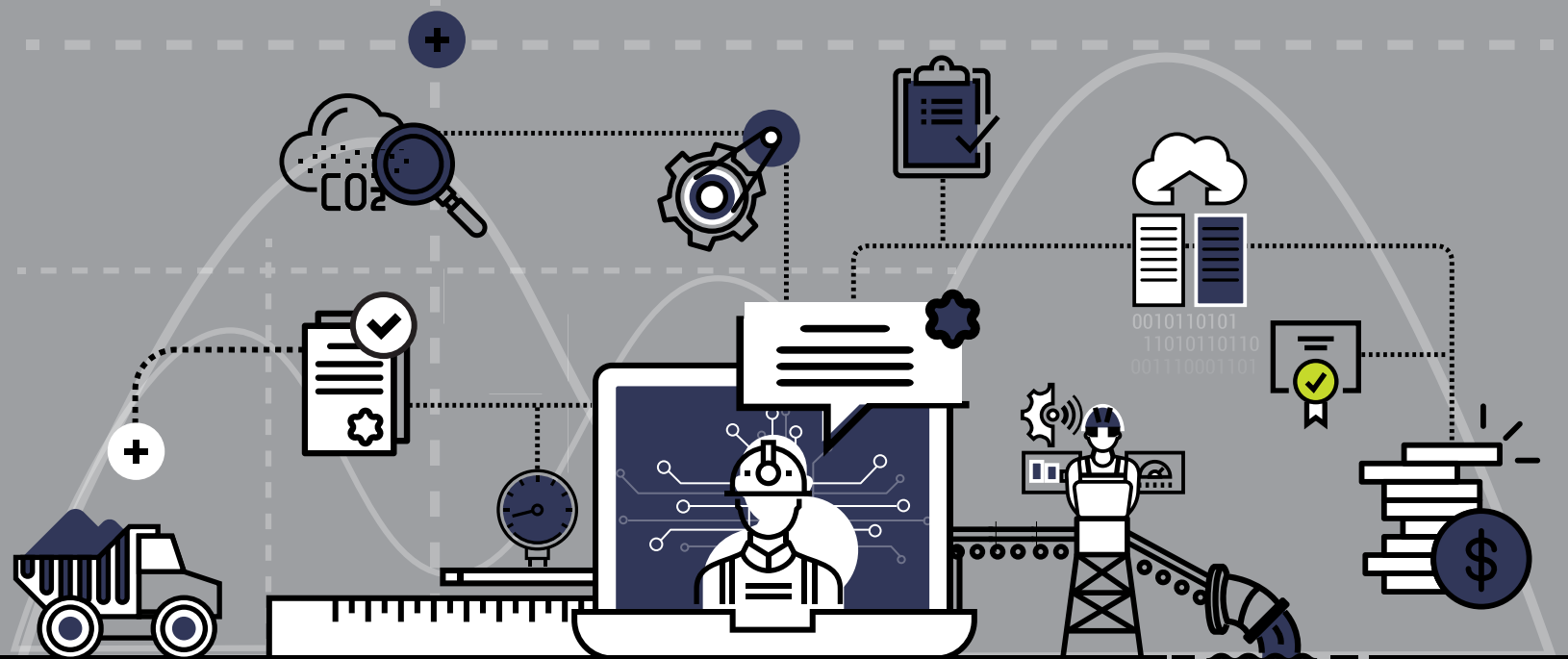


Estudio comparativo de la gobernanza de los conflictos asociados a la minería del cobre en Chile, el Ecuador y el Perú

Rafael Poveda Bonilla



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Documentos de Proyectos

**Estudio comparativo de la gobernanza de los
conflictos asociados a la minería del cobre
en Chile, el Ecuador y el Perú**

Rafael Poveda Bonilla



CEPAL

Este documento fue preparado por Rafael Poveda Bonilla, Consultor de la División de Recursos Naturales de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Se agradece el valioso aporte en el procesamiento de datos e incorporación de observaciones de Orlando Reyes, la revisión de Mauricio León y los comentarios de Pablo Chauvet, funcionarios de la División de Recursos Naturales, para la elaboración de este documento.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización o las de los países que representa.

Publicación de las Naciones Unidas
LC/TS.2021/180
Distribución: L
Copyright © Naciones Unidas, 2021
Todos los derechos reservados
Impreso en Naciones Unidas, Santiago
S.21-00786

Esta publicación debe citarse como: R. Poveda Bonilla, "Estudio comparativo de la gobernanza de los conflictos asociados a la minería del cobre en Chile, el Ecuador y el Perú", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2021/180), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2021.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Documentos y Publicaciones, publicaciones.cepal@un.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

Índice

Introducción.....	7
I. La minería del cobre: un sector decisivo para los países andinos	13
II. Marco normativo e institucional	21
A. Antecedentes.....	21
B. Chile.....	24
1. Nueva institucionalidad ambiental: del diagnóstico a la reforma	25
2. Participación ciudadana: avances y retrocesos	27
3. Agenda a largo plazo: en la búsqueda de la legitimidad.....	29
C. Perú	29
1. Reforma de la institucionalidad ambiental: demandas ciudadana e internacional.....	29
2. Flexibilización: una respuesta a los conflictos y a la caída de las inversiones	32
3. Participación ciudadana: entre las brechas normativas y la realidad.....	32
4. Consultas populares: entre la protesta y la institucionalidad	34
5. Diálogo, planificación y reformas: una oportunidad	34
D. Ecuador.....	36
1. La Asamblea Constituyente: una ventana de oportunidad	38
2. El fortalecimiento institucional: entre la planificación y la respuesta a los conflictos.....	39
3. Participación ciudadana: entre la norma y la realidad.....	41
4. Consulta Popular: un derecho en construcción	42

III. Actores y recursos: dimensión política del proceso de formulación de las políticas públicas	45
A. Antecedentes.....	45
B. Actores públicos.....	45
1. Poder Ejecutivo	45
2. Poder Judicial	48
3. Gobiernos locales	50
C. Actores empresariales.....	52
D. Actores sociales	56
VI. Reflexiones finales y desafíos	61
Bibliografía	65
Cuadros	
Cuadro 1 Tendencias de la producción de cobre de mina: Chile y Perú	14
Cuadro 2 Rentas económicas generadas por la minería del cobre en Chile y Perú, 2000–2019 ..	18
Cuadro 3 Principales hitos en los conflictos mineros de Chile, Ecuador y Perú, 2000-2021	22
Cuadro 4 Principales actores públicos en Chile, Ecuador y Perú.....	47
Cuadro 5 Principales actores y recursos empresariales en Chile, Ecuador y Perú	53
Cuadro 6 Principales actores y recursos social en Chile, Ecuador y Perú	57
Gráficos	
Gráfico 1 Producción de cobre de mina: Chile y Perú, 2000-2020	14
Gráfico 2 Chile y Perú: producción de mina de cobre y conflictos socioambientales, 2000-2020	16
Gráfico 3 Exportaciones de cobre: Chile y Perú, 2000-2020	17
Recuadros	
Recuadro 1 Iniciativas asociadas al estudio, mitigación y prevención de los conflictos mineros	10
Recuadro 2 Proyectos de inversión con procesos judiciales pendientes en Chile, 2020.....	49
Recuadro 3 Iniciativas asociadas al estudio, mitigación y prevención de los conflictos mineros	55
Diagramas	
Diagrama 1 Chile: hitos de los principales conflictos sociales mineros y reformas normativas e institucionales, 2000-2021	26
Diagrama 2 Perú: hitos de los principales conflictos sociales mineros y reformas normativas e institucionales, 2000-2021	30
Diagrama 3 Ecuador: hitos de los principales conflictos sociales mineros y reformas normativas es institucionales, 2000-2021	37

Acrónimos

BID: Banco Interamericano de Desarrollo

CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe

CODELCO: Corporación Nacional del Cobre de Chile

CONAIE: Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador

CORFO: Corporación de Fomento de la Producción de Chile

EEEP: Empresa Pública Ecuador Estratégico del Ecuador

EITI: Extractive Industries Transparency Initiative

EJAtlas: Atlas de Justicia Ambiental

GRI: Global Reporting Initiative

ICA: International Copper Association

ICMM: International Council on Mining and Metals

IED: Inversión extranjera directa

IGF: Foro Intergubernamental sobre Minería, Minerales, Metales y Desarrollo Sostenible

IRMA: Minería Responsable

MINAM: Ministerio de Ambiente de Perú

MMA: Ministerio de Medio Ambiente de Chile

OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos

OCMAL: Observatorio de Conflictos Mineros de América Latina

OIT: Organización Internacional del Trabajo

OLCA: Observatorio de Latinoamericano de Conflictos Ambientales

ONG: Organismos No Gubernamentales

PNUMA: Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente.

RMF: Responsible Mining Foundation

SEIA: Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental del Perú

SENACE: Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles del Perú

USGS: Servicio Geológico de Estados Unidos

TLC: Tratado de Libre Comercio

Introducción

En las últimas dos décadas el impulso de la demanda de los minerales desde los grandes centros de fabricación y consumo (Unión Europea, China, Asia y Estados Unidos) aumentó la presión en la extracción de los recursos naturales no renovables en los países ricos en reservas, entre ellos los del continente africano y los de América Latina y el Caribe. Este auge de las materias primas tuvo una incidencia importante en los indicadores de las exportaciones, el crecimiento económico, los ingresos fiscales, la reducción de la pobreza, y la inversión extranjera directa (IED) de los países productores. Sin embargo, este incremento de los volúmenes de extracción expuso y agudizó los conflictos sociales relacionados con la extracción de minerales (Arce y Morán, 2020; Pérez y otros, 2018; Sánchez, 2019). El posterior declive de los precios de los minerales en los mercados internacionales ocasionó el retroceso en las dimensiones económica, social y ambiental, sin que el volumen de extracción y los conflictos necesariamente hayan disminuido.

La preocupación por los conflictos relacionados con el aprovechamiento de los recursos naturales no renovables se instaló crecientemente en la agenda política y en el debate público. En la deliberación política estuvieron presentes diferentes actores: las empresas mineras, los ciudadanos y la sociedad civil, la academia, los organismos y las agencias de cooperación internacionales, y el Estado a través de sus diferentes dependencias y agencias de gobierno.

Desde el Estado, se diseñaron una serie de estrategias de respuesta, entre ellas la institucionalización de la gestión de los conflictos, los mecanismos de coordinación institucional, la activación de procesos normativos, los sistemas de prevención y alerta, la revisión de la distribución de rentas, la creación de nueva institucionalidad, las plataformas de diálogo, y los procedimientos de acceso a la información y transparencia.

El interés de los ciudadanos en la gobernanza de los recursos naturales también aumentó. La irrupción de las tecnologías de la información y las telecomunicaciones (TIC) y la masificación del uso de las redes sociales en la última década propiciaron nuevos espacios de actuación y coordinación de los actores sociales. Estos utilizaron diversas estrategias como la conformación de alianzas multiescalares, el fortalecimiento de las capacidades, las manifestaciones, la difusión de información a través de las redes

sociales, la escenificación de rituales y símbolos de protesta, la impugnación a través de recursos judiciales, y la participación en procesos institucionales de participación ciudadana, diálogo y negociación.

Las empresas a nivel individual y en consorcio movilizaron una serie de recursos con el objetivo principal de obtener la licencia social para operar (LSO). Entre estos, la difusión de información a través de los medios de comunicación, la participación en iniciativas público-privadas, la propuesta de reformas normativas, la innovación en los mecanismos de participación ciudadana, la creación y adhesión de iniciativas y estándares internacionales, y el impulso de herramientas de acceso a la información y rendición de cuentas.

El debate en la academia y en las instituciones y agencias internacionales, confluyó en investigaciones, estudios, y publicaciones, y en la organización de congresos y seminarios internacionales para la difusión de las ideas y la conformación de redes. Existen numerosos estudios que destacan los conflictos relacionados con los proyectos mineros, los procesos extractivos y productivos, las transferencias fiscales y el uso y distribución de las rentas fiscales (Bebbington y otros, 2010; Arellano, 2011; Sánchez y otros, 2016; Nochi, 2020).

Asimismo, el vínculo entre los recursos naturales y los conflictos ha sido analizado por la literatura empírica en los últimos años (Vesco y otros, 2020). Algunas de las variables consideradas son la localización geográfica, los actores, el tipo de demandas ciudadanas, y la intensidad del conflicto (Albrieu y Palazzo, 2020; Bebbington y Humhreys, 2009; Martínez, 2018; Paredes, 2018; Shorr, 2018; Jerónimo y otros, 2019). Otros autores buscan caracterizar a los conflictos por las causas que los originan. Entre las principales se encuentran: pobreza; acceso a la tierra, uso del agua, afectación a la salud, puestos de trabajo y contratación de bienes y servicios locales (De Echave y otros, 2009; Salvador, 2013; Sánchez y otros, 2017). Desde otra perspectiva más institucional se abordan los conflictos y su relación con las reformas al marco normativo ambiental, el acceso a mecanismos de participación ciudadana, entre ellos los procesos de consulta previa libre e informada, las capacidades burocráticas, y los cambios al régimen fiscal en la captura, uso y distribución de la renta (Barandiarán, 2013; Barton y otros, 2016; Cisneros, 2016; Cortes y Maillat, 2018; Damonte, 2016; Ponce y McClintock, 2014). Además, hay una amplia mirada a los conflictos desde una perspectiva de defensa ambiental y ecológica (Helwege, 2014; Conde, 2016; Viana, 2018; Suárez y Leifsen, 2019; Martínez-Alier, 2020; Sheidel y otros, 2020). De igual forma, las disputas asociadas a los recursos minerales son parte del debate geopolítico y de ecología política donde las narrativas están relacionadas con la competencia por los recursos, el poder de los países consumidores frente a los países proveedores, los modelos de desarrollo, la distribución de los impactos ambientales y sociales, la escasez y la abundancia, la soberanía y la propiedad (Gudynas, 2014; Bebbington y otros, 2019; Espinosa, 2021).

Esta amplitud de enfoques de investigación refleja la compleja y heterogénea realidad de los conflictos denominados sociales, ambientales, socioambientales, ecológicos, políticos y territoriales, asociados a las actividades mineras. Los conflictos socioambientales pueden definirse como conflictos sociales relacionados con el medio ambiente y que son impulsados por diferentes actividades económicas vinculadas con la cadena de producción y la frontera de extracción: explotación de recursos, producción, consumo y gestión de residuos (Scheidel y otros, 2020). También pueden estar asociados a la distribución injusta de 'bienes ambientales', por ejemplo, el agua, la calidad del aire, el acceso a tierras fértiles, así como a la exposición a contaminación atmosférica, riesgos y amenazas en la salud, en los medios de vida y en las identidades sociales y culturales (Martínez-Alier y O'Connor, 1996). Sin embargo, existe un desacuerdo tanto sobre la existencia como sobre el tipo de relación que conecta los recursos naturales con los conflictos. Según Martínez-Alier y otros (2016), hasta un cierto umbral, los conflictos ambientales tienden a aumentar a medida que los recursos naturales se vuelven más escasos, se agotan, degradan o se utilizan en exceso.

En este documento, siguiendo la línea de investigación de la CEPAL de los últimos años en relación con la gobernanza de los recursos naturales, en especial de los recursos mineros y de los

conflictos asociados a este sector, se usará la denominación “conflictos sociales” o “conflictos mineros” (Altomonte y Sánchez, 2016; Ramos y otros, 2017; Sánchez, 2019; González, 2019; León y otros, 2020). En esta se entenderán incluidos los conflictos ambientales o conflictos socio ambientales y los demás conflictos que por su naturaleza generalmente van a tener una dimensión social.

De igual forma, al hablar del sector o actividad mineros se referirá a las etapas de exploración y explotación de la mina. Los ciclos de refinación y cierre de minas, dadas sus implicancias en cuanto a los impactos, responsabilidades, y gestión, requieren un abordaje particular que escapa el alcance de este estudio. Sin embargo, esta separación de los conflictos por etapas de su ciclo productivo no necesariamente ocurre en la práctica. Cada faena productiva minera tiene su propia historia y contexto y de estos dependerá la forma en la que ocurran y se transformen los conflictos sociales a lo largo de todo el ciclo productivo del mineral.

En este estudio, sobre la base de la metodología analítica de gobernanza propuesta por Dente y Subirats (2014) y por León y Muñoz (2019)¹, se analizarán los conflictos sociales asociados a la minería en Chile, Ecuador y el Perú. Además de la revisión de los estudios de caso sobre la gobernanza de los recursos mineros en los países andinos publicados por CEPAL entre 2019 y 2020 (Almeida, 2019; De Echave Cáceres, 2020; Obaya, 2019; Poveda Bonilla, 2019; 2020), se considerarán los conflictos sociales mineros más relevantes o emblemáticos ocurridos en cada uno de los países en las últimas dos décadas, con énfasis en los conflictos ambientales y la participación ciudadana. Es decir, aquellos conflictos que han sido parte de la agenda de los medios de comunicación social a nivel nacional, del debate político y objeto de investigación por parte de la academia.

La conflictividad en la minería atraviesa transversalmente a cada uno de los tres países andinos analizados. En Chile, Ecuador y el Perú, los conflictos sociales se han incrementado en los proyectos extractivos desde el inicio de la década del 2000 y constituyen en la actualidad uno de los principales desafíos de la política minera. Entre 2000 y 2020, sobre la base del Atlas de Justicia Ambiental (EJAtlas)², se observa que los conflictos asociados a las actividades mineras aumentaron de 7 y 12 a 28 y 51 para Chile y Perú, respectivamente, prácticamente se cuatuplicaron.

En las últimas dos décadas se han creado varias redes de análisis, observatorios, iniciativas, estándares e indicadores para el análisis de los conflictos, su mitigación y prevención (Recuadro 1). Estas iniciativas han sido impulsadas desde la academia, la sociedad civil, los gremios empresariales y en menor medida desde las entidades estatales. Los enfoques van desde la creación de redes y plataformas de información para registrar los conflictos en defensa del ambiente y de las comunidades en contra de la actividad extractiva hasta iniciativas empresariales para promover la minería, establecer estándares y de esa forma contribuir con la sostenibilidad de la industria minera. A pesar de la riqueza de las iniciativas de investigación de los conflictos sociales asociados a la minería, las bases de datos, las metodologías, y los criterios de registro son heterogéneas y presentan ciertos límites para la comparación estadística (González, 2019).

¹ La gobernanza entendida como los procesos de interacción y toma de decisiones entre diversos autores, involucrados en un problema público relacionado con la propiedad, el acceso, la extracción, el uso, la conservación, la apropiación, o la distribución de rentas, de los recursos naturales que, en un contexto dado, lleva a la creación o cambio de reglas institucionales formales o informales para resolver conflictos de interés entre esos actores sobre dichos recursos (León y Muñoz, 2019).

² Para más detalles véase el Environmental Justice Atlas (EJAtlas) [datos en línea] <https://ejatlas.org> [fecha de consulta: agosto de 2020].

Recuadro 1

Iniciativas asociadas al estudio, mitigación y prevención de los conflictos mineros

Entre las principales iniciativas de investigación académica está el Atlas de Justicia Ambiental (EJ Atlas) propuesto a partir de 2014 como una red de colaboración para el levantamiento de un inventario de los conflictos socio ambientales y de resistencia global^a.

Entre las redes de activismo ecológico se encuentra el Observatorio de Latinoamericano de Conflictos Ambientales (OLCA), con sede en Santiago de Chile. A través de su página web se publican noticias, estudios de caso e informes sobre la explotación de recursos naturales en los distintos países de la región. Además, el Observatorio de Conflictos Mineros de América Latina (OCMAL), integrado por organizaciones no gubernamentales de varios países que buscan establecer estrategias de resistencia y alternativas a la minería. En su sitio de internet publica una base de datos que contiene información sobre los conflictos mineros de la región con un enfoque en la criminalización de la protesta social. Se financia con aportes de sus integrantes y donaciones de personas naturales y Organismos No Gubernamentales (ONG) de Europa.

En el ámbito de entidades públicas, el mapa de conflictos socio ambientales del Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH) de Chile es una herramienta que agrupa los conflictos asociados a categorías productivas (una de ellas la minería), las causas, los derechos humanos involucrados, en cada una de las regiones de Chile. El INDH es una entidad de derecho público creada por ley y autónoma e independiente de los poderes del Estado.

En las iniciativas empresariales están: los 10 principios de Desarrollo Sostenible (2003), el Programa de Cambio Climático (2011), y la Guía para el Abastecimiento Responsables (2015) del Consejo Internacional de Minería y Metales (ICMM por sus siglas en inglés: International Council on Mining and Metals)^b. Los Estándares de Informes de Sostenibilidad de la Iniciativa de Reporte Global (GRI por sus siglas en inglés: Global Reporting Initiative)^c, implementados a partir de 2016 y utilizados por las empresas de distintos sectores para presentar sus informes anuales de sustentabilidad. El Índice de Minería Responsable (IMR) (2018), de la Fundación Minera Responsable (RMF por sus siglas en inglés: Responsible Mining Foundation). El RMI busca promover una mejora continua de la minería en toda la industria mediante una evaluación transparente de las políticas y prácticas de las principales mineras del mundo y destacar las mejores prácticas y aprendizajes. The Cooper Mark, de la Asociación Internacional de Cobre (ICA, por sus siglas en inglés: International Copper Association)^d lanzado en 2019 busca establecer una certificación de producción responsable y el estándar de debida diligencia sobre prácticas responsables, fortaleciendo la transparencia para los inversionistas, la sociedad civil y las empresas que utilizan cobre en sus productos.

A nivel intergubernamental los principales lineamientos y principios son: Los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos de la Naciones Unidas. El objetivo de los Principios es guiar al Estado y a las compañías para prevenir, abordar y remediar los abusos contra los derechos humanos, abarcando a todas las empresas y Estados en el nivel internacional. Además, las Líneas Directrices para las Empresas Multinacionales (2011), Las Herramientas para la identificación de Riesgo para las Empresas Multinacionales en Áreas de Frágil Gobernabilidad (2006); y la Guía para la Debida Diligencia para Cadenas de Suministro responsables de Minerales en las Áreas de Conflicto o de Alto Riesgo (2011). Todas de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de González (2019) y Dufey (2020).

^a La iniciativa es coordinada por académicos de la Universidad de Barcelona y financiada con recursos de la Unión Europea.

^b El ICMM es una institución internacional que agrupa a las principales empresas y gremios mineros del mundo.

^c La GRI es una iniciativa que surgió a finales de la década de 1990 como un proyecto del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA).

^d Copper Alliance representa la red de centros regionales del cobre y sus miembros líderes en la industria, dirigida por la ICA. ICA es una asociación comercial sin fines de lucro que de manera independiente afronta los desafíos de la industria minera.

El propósito de este estudio es comparar la gobernanza de los conflictos sociales asociados a las actividades de exploración y explotación a gran escala del cobre en Chile, Ecuador y el Perú. Las principales preguntas que han guiado el análisis son: ¿Cuáles son las diferencias y semejanzas en los mecanismos de respuesta desde el Estado en la gestión de los conflictos mineros? ¿Cuáles son las estrategias de actuación de los ciudadanos y las comunidades en los conflictos mineros? ¿Qué tipo de acciones han utilizado las empresas mineras frente a los conflictos a nivel local, nacional e internacional? ¿De qué forma los conflictos pueden ser una fuente de innovación social en los países andinos? ¿Cuáles son los desafíos de gobernanza en el sector minero?

Luego del choque económico global provocado por la pandemia del COVID-19, a partir del segundo semestre de 2020 se ha observado la recuperación de la demanda del cobre, la que, a su vez, ha impulsado

el aumento de su precio hasta alcanzar desde el primer trimestre de 2021 valores históricos no observados desde hace casi una década. Este auge es una nueva oportunidad para impulsar una agenda más efectiva de gobernanza de los recursos minerales que contribuya a un mayor aporte a los ingresos fiscales, un crecimiento económico más equitativo, el impulso a la transformación productiva hacia bienes y servicios con mayor valor agregado, y una conversión del capital natural no renovable en capital perdurable. Esta oportunidad requiere innovaciones de gobernanza que permitan gestionar eficazmente los conflictos sociales asociados a la minería, generar confianza en la ciudadanía, garantizar una real y concreta participación de las comunidades en las decisiones que se adopten y en los beneficios que se generen, y aumentar las salvaguardas ambientales y sociales en los territorios mineros.

El documento se estructura en cuatro secciones. En la primera se expone la relevancia del aprovechamiento del cobre para los países estudiados y se hace una breve reseña de los conflictos asociados a la minería. A continuación, se analiza los principales hitos en las últimas dos décadas de los conflictos mineros y la incidencia de estos en los cambios normativos e institucionales de los tres países andinos. Luego, se examina qué actores relevantes han participado en los conflictos y qué estrategias y recursos han utilizado en la defensa de sus intereses. Finalmente, se concluye con una reflexión sobre las características comunes, las desemejanzas, las particularidades, y los desafíos que se observan en la gobernanza de los conflictos mineros.

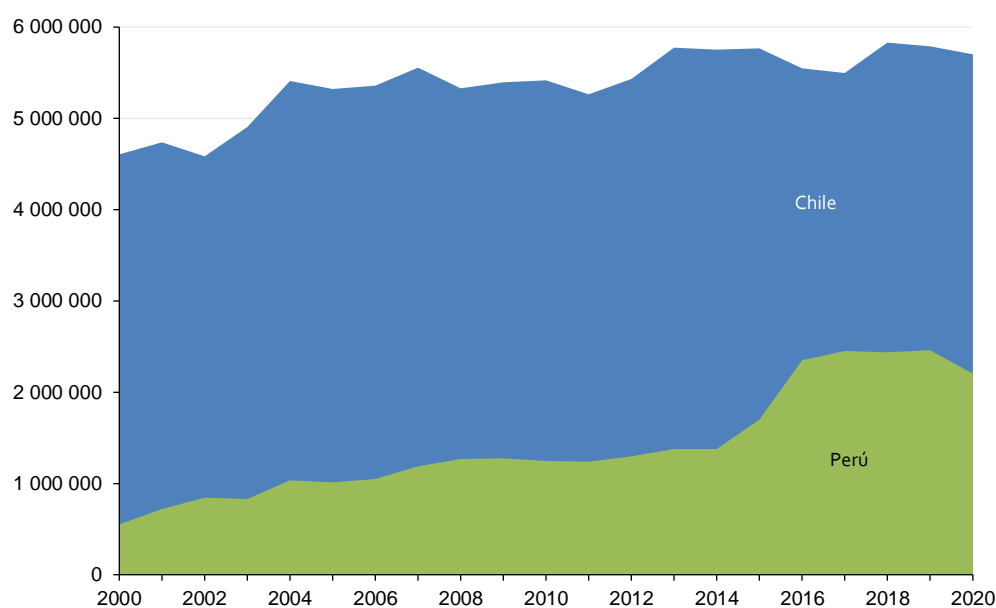
I. La minería del cobre: un sector decisivo para los países andinos

América Latina y el Caribe es una de las regiones con más conflictos socioambientales asociados a extracción de minerales y metales, biomasa y uso de la tierra, combustibles fósiles, gestión del agua y biodiversidad. La persistencia de importantes desafíos ambientales relativos a la explotación de los recursos naturales y a la ampliación de la frontera extractiva constituye una de las fuentes importantes de conflictos sociales (Temper y otros, 2018).

De acuerdo con información del Servicio de Prospección Geológico de los Estados Unidos (*USGS*, por sus siglas en inglés: *U.S. Geological Survey*), en las últimas dos décadas, las reservas del Perú se multiplicaron por 4,6 veces, y las de Chile por 2,3 veces, mientras que las reservas del mundo se han multiplicado por 2,6 veces hasta alcanzar 870 millones de toneladas. De esta cantidad, Chile y el Perú acumulan el 33%.

La producción mundial de cobre de mina pasó de 12,9 a 20 millones de toneladas entre 2000 y 2020. En Chile y el Perú la producción de cobre también ha crecido de forma importante (Gráfico 1). En Chile, con una tasa de crecimiento promedio anual de 1,1%, pasó de 4,6 millones de toneladas en 2000 a 5,7 en 2020, con un máximo de 5,8 millones de toneladas en 2018 (Cuadro 1). En el Perú, el incremento fue más significativo. Creció con una tasa del 7,1% anual en promedio y pasó de un poco más de 500.000 toneladas en 2000 a 2,2 millones en 2020, con un máximo en 2019 de 2,4 millones de toneladas.

Gráfico 1
Producción de cobre de mina: Chile y Perú, 2000-2020
 (En toneladas)



Fuente: Elaboración propia con base en información estadística de U.S. Geological Survey, Mineral Commodity Summaries.

Chile (28,5%) y el Perú (11%) son actualmente, en ese orden, los dos primeros países productores de cobre contabilizan entre ambos el 39,5% de la producción mundial. Por su parte, Ecuador, a partir de 2019, se encuentra en una fase inicial de producción de cobre a gran escala y busca consolidar a la minería como otro eje de impulso a su economía que ha sido altamente dependiente de la explotación de petróleo. En 2020, las exportaciones de minerales fueron el cuarto producto de la canasta exportadora del Ecuador.

Cuadro 1
Tendencias de la producción de cobre de mina: Chile y Perú

País	Producción (en toneladas)			Cambio anual (en toneladas)	Tasa de cambio (en porcentaje anual)
	2000	2010	2020	2000-2020	
Chile	4 602 400	5 418 600	5 700 000	54 880	1,08
Perú	553 924	1 247 145	2 200 000	82 304	7,14

Fuente: Elaboración propia con base en información estadística de U.S. Geological Survey, Mineral Commodity Summaries.

Los principales actores productivos son sobre todo empresas privadas transnacionales, con pocas empresas de propiedad estatal. En la actualidad, diez empresas concentran el 53% de la producción de concentrado de cobre, incluidas la estatal chilena "Corporación Nacional del Cobre de Chile" (CODELCO) responsable del 9% de la producción mundial de cobre de mina. La importancia de América Latina y el Caribe, y de manera especial de Chile y Perú, en la producción de cobre se puede apreciar también a nivel de operaciones productivas. De las diez minas de cobre más grandes del mundo, siete están en la región, tres en Chile, tres en el Perú y una en México (DBS, 2018).

Durante buena parte del período analizado, Chile y el Perú mostraron un importante dinamismo económico que se apoyó en el boom exportador y de producción de recursos mineros. Sin embargo, simultáneamente el incremento de la producción de cobre de mina contribuyó a la generación de conflictos sociales asociados a las actividades mineras (Gráfico 2). Las razones de los conflictos son diversas: contaminación del agua, aire y suelo de los procesos de extracción, fundición y transporte; competencia por el uso del agua; afectación del hábitat y de zonas protegidas; superposición de concesiones mineras sobre áreas con altos niveles de biodiversidad; pasivos ambientales; y actividades de alto riesgo informales e ilegales (IRP, 2019)³.

Las economías de Chile y Perú dependen económicamente de la explotación y exportación de minerales, lo cual constituye una de las razones estructurales de los conflictos sociales en el sector minero. En Chile, la actividad minera en los últimos diez años tuvo una participación promedio en el PIB de un 11% y de un 13,6% en 2019. En Perú, la participación fue de un 8,5% y de 9,3% respectivamente⁴.

Chile y Perú son los únicos países de la región en donde la minería representa más de la mitad de las exportaciones totales de bienes. En 2020, el valor de las exportaciones de Chile fue de 67.339 millones de dólares. De este total, tan solo el cobre explicó un 47%. En el Perú, las exportaciones totales sumaron 28.642 millones de dólares. El 26% de ese valor correspondió a los envíos de cobre. Un 16% adicional corresponde a las exportaciones de oro, plata, zinc, hierro, plomo, molibdeno y estaño. En el Ecuador las exportaciones totales en 2020 sumaron 34.363 millones. El cobre representó el 1,34% del total de envíos al exterior⁵.

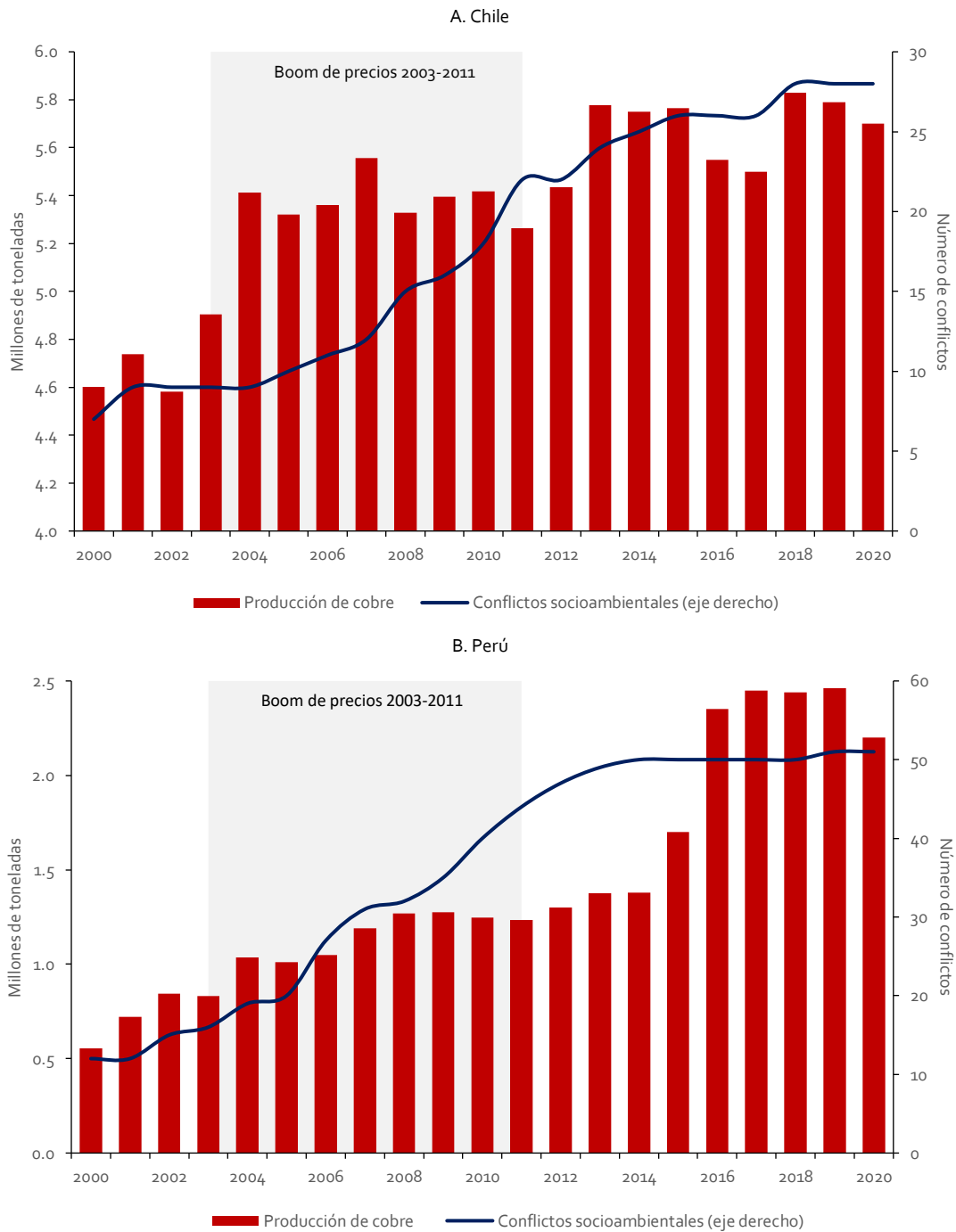
En el Gráfico 3 se muestra la evolución de las exportaciones de cobre para el período 2000-2020 y la creciente importancia macroeconómica de estas. En el caso del Perú se observa un incremento importante a partir de 2015, que tiene que ver con un aumento de la producción del 44 por ciento entre 2015 y 2019, gracias al inicio de operaciones de proyectos como Minera Las Bambas, Minera Chinalco y Hudbay Perú Inc. (Jorratt, 2021).

³ Se realizaron pruebas estadísticas de correlación entre producción de cobre de mina y conflictos socioambientales. Los resultados señalan que para el caso de Chile y Perú existe una relación positiva y significativa entre la producción de cobre y la frecuencia de conflictos ambientales.

⁴ CEPALSTAT: Bases de Datos y Publicaciones Estadísticas [datos en línea] <https://estadisticas.cepal.org/cepalstat/portada.html>.

⁵ DATASUR [datos en línea] <https://www.datasur.com/datamerica/>.

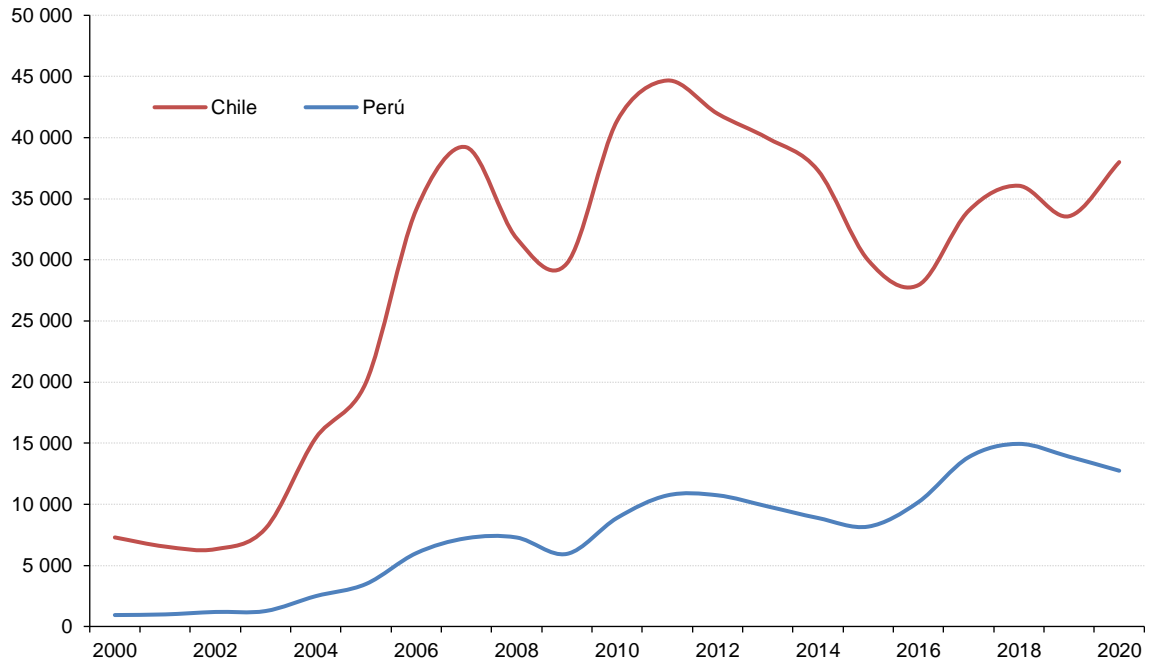
Gráfico 2
Chile y Perú: producción de mina de cobre y conflictos socioambientales, 2000-2020
 (En millones de toneladas y números de conflictos)



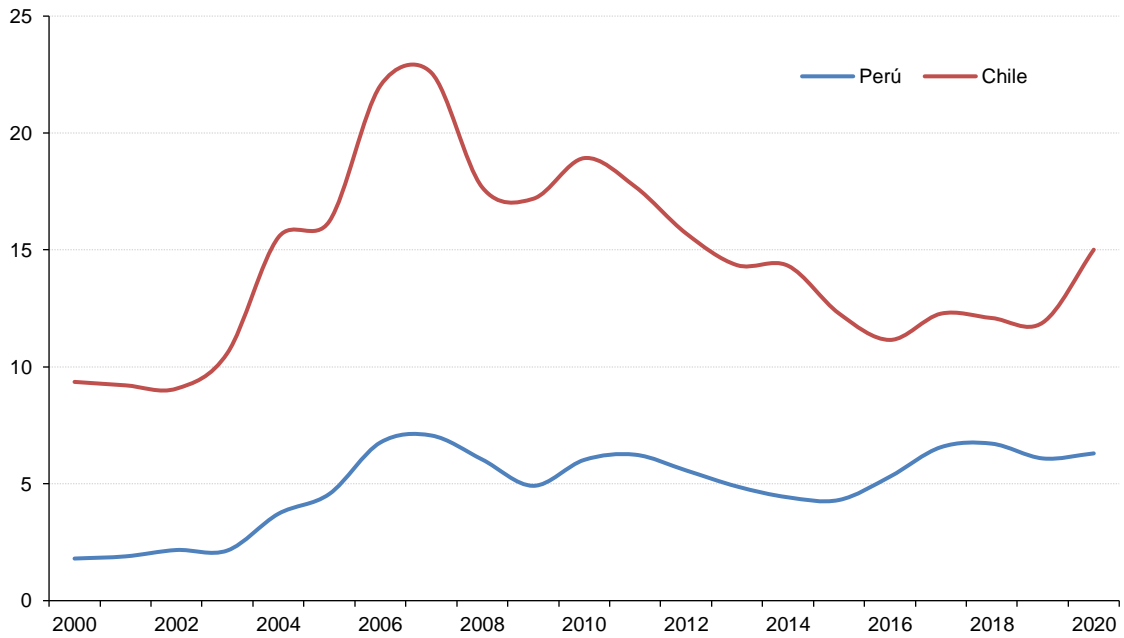
Fuente: Elaboración propia sobre la base del registro de casos de conflictos ambientales del Environmental Justice Atlas (EJAtlas) y U.S. Geological Survey (USGS), Mineral Commodity Summaries.

Gráfico 3
Exportaciones de cobre: Chile y Perú, 2000-2020

A. Millones de dólares



B. Porcentaje del PIB



Fuente: Elaboración propia con base en información estadística del Banco Central de Chile y del Banco Central de Reserva del Perú.

Otra fuente de conflictos en la minería se relaciona con la apropiación y distribución de la renta económica. En un estudio sobre la renta económica y el régimen fiscal del sector de la minería de cobre en Chile y Perú, se encontró que, a lo largo del período 2000-2019, la minería del cobre generó rentas económicas del orden de los 173 mil millones de dólares para Chile y 70.000 millones de dólares para el Perú, distribuidas entre diferentes actores de conformidad con el Cuadro 2 (Jorratt, 2021).

Cuadro 2
Rentas económicas generadas por la minería del cobre en Chile y Perú, 2000-2019

Renta Minera	Monto
Chile	
Renta total Chile	173 000
Renta capturada por las empresas privadas	76 000
Renta capturada por el Estado	97 000
Renta capturada por el Estado a través de impuestos	51 000
Renta capturada por el Estado a través de CODELCO	46 000
Perú	
Renta total Perú	70 000
Renta capturada por las empresas privadas	38 000
Renta capturada por el Estado	26 000
Renta capturada por los trabajadores (distribución utilidades)	6 000

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Jorratt (2021).

El caso de Ecuador es distinto. El aporte de la minería a la economía ha sido históricamente marginal, aunque en los últimos años ha aumentado de forma significativa. Entre 2000 al 2020, las rentas mineras generaron recursos menores al 1% del PIB, en promedio. A partir de la expedición de la Ley de Minería de 2009, se observó un incremento substancial de la participación del Estado en las rentas mineras. La evolución de los ingresos mineros está marcada por el desarrollo de los proyectos de minería a gran escala Fruta del Norte y Mirador, que entraron en operación en 2019. A partir del 2012, se incrementaron sustancialmente el pago de regalías, y de patentes mineras. Mirador entregó 100 millones de dólares entre 2012 y 2018. Fruta del Norte entregó un total de 65 millones de dólares entre 2016 y 2018. Las exportaciones mineras en 2020 se posicionaron como el cuarto producto de exportación del país después del petróleo, el banano y el cacao; alcanzaron un total de 921 millones de dólares y representaron un 4,5% del total de las exportaciones del país. Con el aumento de la capacidad de procesamiento planificada para las minas Fruta del Norte y Mirador en 2021, se proyecta un crecimiento de las exportaciones mineras del 75%. Se prevé alcanzarán los 1600 millones de dólares. De igual forma, en la IED, la minería entre el 2016 y el 2020 ha representado más del 40% del total (BCE; 2021). Si bien las cifras de la minería en Ecuador distan mucho de las de Chile y el Perú, su contribución comienza a ser relevante y se posiciona como un sector estratégico para el impulso económico del país.

El crecimiento de la demanda mundial de cobre que se espera en el mediano y largo plazo será un factor que presionará sobre la expansión de la frontera extractiva y sobre la conflictividad consiguiente en los países de la región. La mayor demanda estará condicionada por las tendencias globales del crecimiento económico, la transición energética, la electromovilidad y la regionalización de las cadenas globales de valor (Monge, 2021). La demanda mundial de cobre se prevé que aumentará de 26,9 a 33,5 millones de toneladas entre 2020 y 2030, lo que representa una tasa de crecimiento anual compuesta del 2,2% durante este período. La mayor parte del crecimiento de la demanda de cobre provendrá de mercados emergentes como India y el sudeste asiático, aunque China seguirá siendo el mayor consumidor de cobre a nivel mundial, y representará el 44% de la demanda mundial de cobre refinado para 2030 (Jones y otros, 2021).

Sin la variable de vehículos eléctricos (VE), el consumo de cobre esencialmente se mantendría sin cambios a partir de 2030. DBS (2018) proyecta que la demanda para VE crecerá de un poco más de 200.000 toneladas en 2018 a casi dos millones de toneladas en 2030. Este crecimiento hará que el consumo de cobre en VE pase de menos del 1% en 2018 a casi el 10% en 2030. Junto con los VE las tecnologías de energías renovables solar y eólica serán grandes demandantes de cobre. La energía solar fotovoltaica es el tipo de energía renovable que más cobre consume. En 2020 este tipo de fuente energética representó el 64% de la demanda de cobre en el segmento de energías renovables. En el mediano y largo plazo, CEPAL pronostica que la demanda mundial de cobre de uso final proveniente de energías renovables aumentará a una tasa anual de 7,7% alcanzando 1,35 millones de toneladas en 2030 (Jones y otros, 2021).

Otro vector que apoyará el crecimiento sostenido de la demanda de cobre en el largo plazo es la industrialización y urbanización de países en vías de desarrollo, donde la demanda provendría del sector de tendidos y redes eléctricas. India será el principal impulsor de esta tendencia, en línea con su expansión demográfica y aumento esperado en el ingreso per cápita.

II. Marco normativo e institucional

A. Antecedentes

El impulso y el desarrollo del sector minero en América Latina ha tenido como estrategia principal el fomentar, atraer y facilitar la inversión extranjera. Para aquello, los gobiernos han buscado crear el marco normativo e institucional acorde a este propósito. En el debate ha estado presente, por una parte, el equilibrio entre las ganancias del capital privado y las rentas económicas de los Estados; y, por otra parte, la capacidad regulatoria de los Estados y la certeza y seguridad jurídica exigida por los capitales.

A partir de la década de 2000, se incorporan con fuerza nuevos problemas colectivos en la discusión política. Entre ellos, los impactos sociales y ambientales de la minería; las tensiones y la conflictividad vinculada a la explotación de los recursos minerales; el uso de la renta minera; y, más tarde, los escasos encadenamientos productivos y la poca innovación tecnológica en la actividad extractiva.

En esta sección se pretende explorar la evolución normativa e institucional relacionada con los conflictos mineros desde la década de 2000 en Ecuador, Chile y el Perú. El Cuadro 3 sistematiza los principales hitos de los conflictos más emblemáticos y las reformas institucionales que se dieron en las últimas dos décadas.

Cuadro 3
Principales hitos en los conflictos mineros de Chile, Ecuador y Perú, 2000-2021

Año	Ecuador	Chile	Perú
2001		Calificación ambiental proyecto Pascua Lama	Consulta popular Tambo Grande Ley de Canon Minero Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental (SEIA)
2002	Salida de Bischinmetal (Intag)		
2004	Ley de Gestión Ambiental	Contaminación Río Cruces	Ley de Regalía Minera
2005	Consulta en Tundayme Movilizaciones y enfrentamientos Quema del campamento de Ascendant Copper (Intag)	Impuesto Específico a la actividad minera Informe de Evaluación Ambiental OCDE	Ley General del Ambiente Adhesión a la Iniciativa de la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI, por siglas en inglés: <i>Extractive Industries Transparency Initiative</i>)
2006	Conflicto Quimsacocha	Nueva calificación ambiental al proyecto Pascua Lama Inicio de la reforma a la institucionalidad ambiental Primer proyecto de Ley de protección de Glaciares	
2007	Diálogo Minero Diálogos por la Vida		Consulta Popular Majaz Conflicto Río Blanco
2008	Manifestaciones en Azuay Mandato Minero Constitución 2008 Reglamento de participación social de la Ley de Gestión Ambiental.		Ministerio del Ambiente
2009	Ley de Minería CONAIE demanda inconstitucionalidad de la Ley de Minería	Ratificación del Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (núm. 169) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)	“Baguazo” Consulta Popular Tía María Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (SINEFA), Ley de Recursos Hídricos
2010	CONAIE movilización por la Ley de Recursos Hídricos Ley Orgánica de Participación Ciudadana Sentencia Corte Constitucional: (consulta previa obligatoria)	Ley 20.417 Ministerio del Medio Ambiente, Servicios de Evaluación Ambiental y Superintendencia de Medio Ambiente Consejo de Ministros para la Sustentabilidad. Fondo de Inversión de Reconversión Regional	
2011	Empresa Pública Ecuador Estratégico Consulta popular comunitaria Quimsacocha	Ley sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública	“Aymarazo” Conflicto Tía María Conflicto Conga Crisis Ministerial Ley de Consulta Previa
2012	Contrato de explotación Mirador Reforma Ley de Minería Regalía anticipada CONAIE Marcha por el Agua, la Vida y la Dignidad de los Pueblos	Ley 20.600 Creación de Tribunales Ambientales	Consulta Popular Cañarico Conflicto Conga Reglamento Consulta Previa Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (SENACE)

2013	Declaratoria de interés nacional de la explotación petrolera Yasuní Reformas a la Ley de Minería.	Reglamento de procedimiento de Consulta Indígena (DE. 66)	Reducción de plazos y requisitos para EIA (Decretos 054 y 060)
2014	Consulta Prelegislativa Ley de Recursos Hídricos Ley de Recursos Hídricos Reglamento Ambiental de Actividades Mineras	Comisión Asesora Presidencial (CAP), Minería una plataforma de Futuro para Chile	Consulta Popular Tía María La Ley núm. 30.230 Restringe capacidad sanción OEFA
2015	Ministerio de Minería Reformas al Reglamento a la Ley de Minería.	CAP para evaluar el SEIA Creación de Alianza Valor Minero	Conflicto Tía María Agenda Pro-inversión Ley núm. 30.327
2016	Instructivo al otorgamiento de Concesiones. Reforma al Reglamento Ambiental Minero (RAAM)	CAP, Informe del SEIA	
2017	Código Orgánico del Ambiente, "Diálogo Nacional" CONAIE, "Marcha por un diálogo con resultados"	Crisis ministerial por el proyecto Dominga Proyecto de ley de reforma al SEIA	Eliminación EIA exploración y amplia límite Dióxido Sulfuro (Decreto 002)
2018	Referéndum Quema Campamento Rio Blanco Cierre Catastro Minero Ley de Fomento Productivo. Ley para la Planificación de la Circunscripción Territorial Amazónica	Superintendencia del Medio Ambiente (SMA), clausura del proyecto Pascua Lama Agenda pro-inversión Proyecto de Ley que modifica el SEIA Retiro proyecto ley de protección de Glaciares Postergación de la firma del Acuerdo de Escazú	Reducción de espacios de concertación (mesas de diálogo)
2019	Consulta Popular Quimsacocha Acuerdo de adhesión EITI	Sentencia Corte Suprema a favor de Pascua Lama Nueva iniciativa legislativa para protección de Glaciares Estallido Social	Conflicto Tía María Conflicto Antapacay, Conflicto Quellaveco Visión Minería al 2030 Comisión de Desarrollo Minero Sostenible
2020	Pedidos de Consultas Populares Eliminación de Ecuador Estratégico EP Fusión de Ministerio de Ambiente y Agua	Sentencia Tribunal Ambiental, cierre definitivo de Pascua Lama	
2021	Consulta Popular prohibición de minería en Cuenca Proyecto de ley de Consulta Previa Decreto Ejecutivo de política minera	Sentencia Tribunal Ambiental a favor de Dominga Nueva Licencia Ambiental a favor de Dominga	Conflicto Las Bambas Conflicto Tía María

Fuente: Elaboración propia.

En Chile, se observan procesos de deliberación más extensos y cambios de menor intensidad. La estabilidad política e institucional apreciada y defendida por la clase política gobernante desde el inicio de la transición a la democracia en 1990, se refleja en las bases constitucionales y legales que rigen al sector minero desde su diseño en las décadas de 1970 y 1980. Durante el auge de precios del cobre de los 2000, varios factores, entre ellos el incremento de los conflictos sociales, ocasionaron tensiones al interior del gobierno y propiciaron reformas en la institucionalidad ambiental y de participación ciudadana (Poveda, 2020). El proceso constituyente por el que transita Chile desde el estallido social de octubre de 2019 abre una ventana de oportunidad para incluir en la agenda política la renovación del marco normativo minero, ambiental y social, y reconfigurar los mecanismos de participación e incidencia ciudadana.

En el Ecuador, el proceso reformista iniciado en 2007 incluyó una Asamblea Constituyente, la nueva Constitución Política, y el rediseño de la institucionalidad sectorial minera, ambiental y de participación ciudadana. Los avances de la minería a gran escala observados desde los primeros años de la década de 2010 propiciaron el incremento de las tensiones sociales en los cantones con actividad minera. La oposición a la minería se acentúa a partir de 2017 con el protagonismo de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE), y su brazo político el movimiento Pachakutik que activan las movilizaciones, la protesta, los recursos legales y las consultas populares contra la minería (Almeida, 2019). La elección del presidente Guillermo Lasso en abril de 2021, con una agenda pro-inversión y de aumento de la frontera extractiva enciende nuevamente las alertas de los grupos sociales y políticos opuestos a la actividad minera. El nuevo gobierno busca en la alianza legislativa con el partido Pachakutik diferir y atenuar la confrontación.

En el Perú, luego de las reformas liberales de la década de 1990, a partir del inicio del nuevo milenio, en un contexto de disputa por la renta minera liderada por los gobiernos sub-nacionales y de manifestaciones sociales recurrentes, se producen reformas al régimen fiscal minero mediante la creación de la regalía minera y el incremento del canon minero. De igual forma, durante el auge de precios de los minerales, iniciado en 2004, se modifica la institucionalidad ambiental, de participación ciudadana y de transparencia y acceso a la información (De Echave, 2020). La caída de los precios del cobre desde el 2014, que coincide con la entrada en producción de varias minas, principalmente de cobre, y más tarde con la crisis política nacional por la que recorre el Perú desde la renuncia del presidente Pedro Pablo Kuczynski en 2018, crean el escenario propicio para avivar los conflictos en varios territorios mineros. Las elecciones presidenciales de junio de 2021 vuelven a polarizar a las élites políticas. El proceso electoral genera incertidumbre y expectativa en el sector minero. El presidente electo Pedro Castillo ganó ampliamente en las regiones andinas y del sur del país donde se concentra la mayor actividad minera del Perú. Entre sus principales propuestas de campaña estuvo el aumento de la participación del Estado en las rentas mineras y una distribución de esta más efectiva en las regiones.

B. Chile

En un contexto internacional que elevó la preocupación ambiental a partir de la Cumbre de Río de 1992, el gran impulso de la actividad minera ocurrido en Chile hizo que, a partir de la década de 2000, el dilema sobre la sostenibilidad económica, ambiental y social del modelo de desarrollo basado en la explotación de los recursos naturales cobrara cada vez mayor relevancia en la discusión y la agenda política. Justamente, los principales conflictos asociados a la minería chilena en las últimas dos décadas (véase diagrama 1) están vinculados con iniciativas empresariales que por los impactos ambientales potenciales que podrían ocasionar han sido rechazadas desde varios sectores de la sociedad civil, han propiciado reformas institucionales, han sido parte de tensiones al interior de las entidades de gobierno, y todavía son desafíos latentes que deberán ser enfrentados por las autoridades públicas.

Los conflictos sociales en la minería son parte de un entramado complejo que abarca al sector energético y que tiene al agua, a la contaminación y a la sobre explotación de los recursos naturales como ideas transversales de la controversia. La discusión sobre la pertinencia del proyecto minero Dominga recuerda la insostenible situación de la denominada “zona de sacrificio” de Quintero y Puchuncaví en el que las plantas de generación termoeléctrica presentan una permanente amenaza a las condiciones de salud y ambientales. Así mismo, la iniciativa de Pascua Lama impulsó el debate sobre la necesidad de una ley de Glaciares que proteja las fuentes de agua amenazadas por la expansión de la frontera extractiva. Discusión que se mantiene con la intención de ampliar la mina los Bronces. En el caso de los Morros (hoy Nueva Unión) en la Región de Atacama, las comunidades se resisten al proyecto minero ante el eventual impacto en los escasos recursos hídricos de la región.

Estos casos de confrontación, que suspenden o eliminan la posibilidad de desarrollar los proyectos mineros, han sido traducidos por algunas autoridades de gobierno, empresarios, expertos y académicos como un freno al desarrollo de Chile que requiere de ajustes institucionales que faciliten la inversión, aclaren los mecanismos de participación ciudadana y mejoren los procesos de calificación ambiental (Lagos, 2019; OCMAL, 2021). De hecho, en parte, la resolución de los conflictos de interés y de visiones entre los actores estatales, empresariales y de la sociedad civil se ha canalizado mediante reformas a la institucionalidad ambiental y una serie de propuestas para la gestión de los conflictos y la participación ciudadana, que se detallan en el Diagrama 1.

1. Nueva institucionalidad ambiental: del diagnóstico a la reforma

La necesidad de una reforma ambiental fue un tema discutido por varios años. Primero, con la creación de la Comisión Presidencial de Modernización de la Institucionalidad Reguladora del Estado (Comisión Jadresic), en el año 1998; luego, con la Comisión de Reforma a la Ley No.19.300 (Comisión Castillo), el informe preparado por la Oficina Regional para América Latina y el Caribe del PNUMA en el año 2000, y varias iniciativas parlamentarias (BCN, 2010). Durante la administración del expresidente Lagos, se produjeron tres hechos que impulsaron el debate y posicionaron el tema en la campaña política de 2005. El primero, en 2004, fue la contaminación en humedales de Valdivia por vertidos de una planta de celulosa que ocasionó la migración y muerte de cisnes de cuello negro. El segundo, fue el informe de evaluación de desempeño ambiental de Chile en 2005 efectuado por la OCDE y la CEPAL. El tercero, fue la aprobación en 2006 de una nueva licencia ambiental para el proyecto Pascua Lama⁶. La reflexión política se enfocó en la debilidad de la regulación, el control y la fiscalización, que exigía una institucionalidad moderna, autónoma, con los suficientes recursos y jerarquía política.

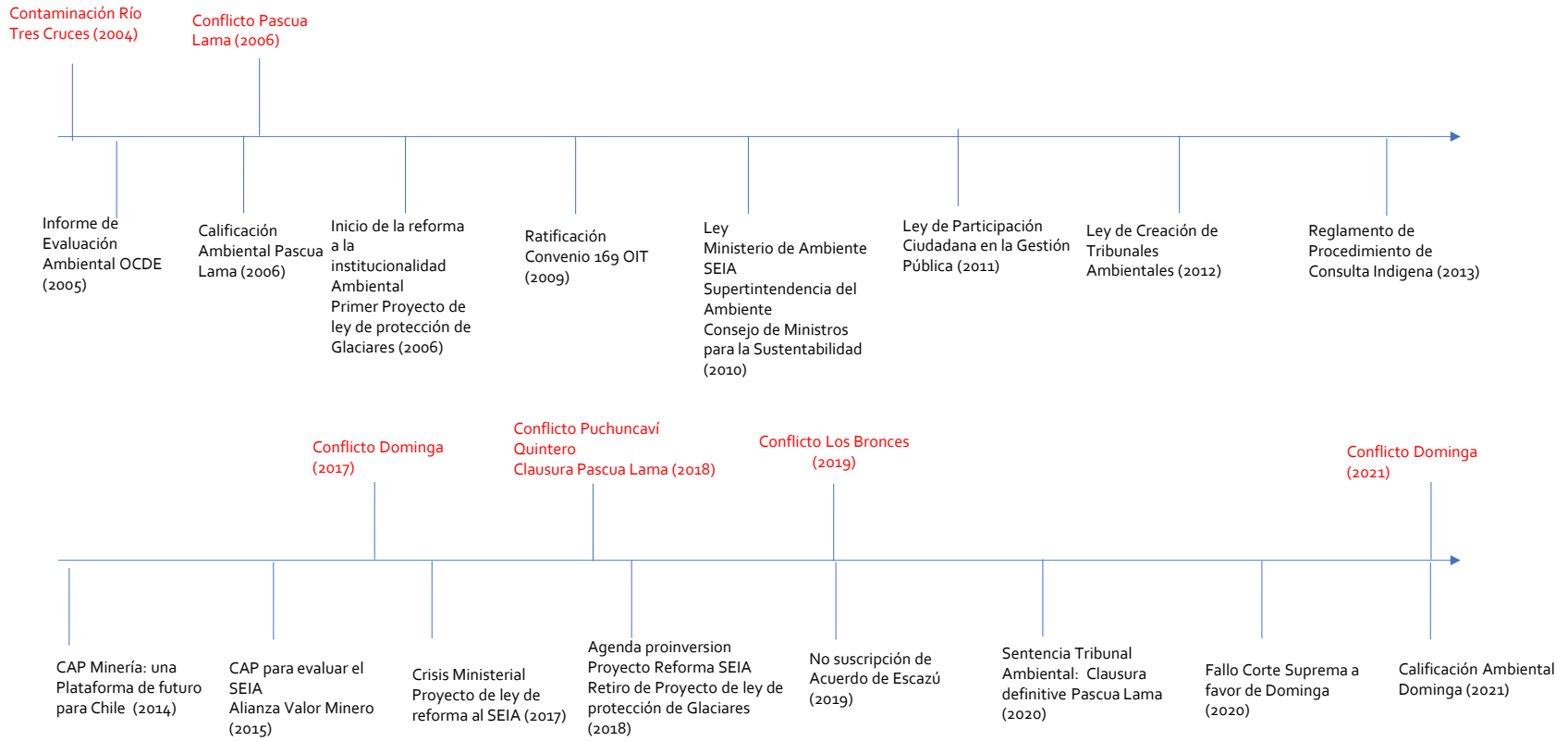
En 2006, desde los primeros días de su gobierno, la expresidenta Michelle Bachelet inició el proceso de reforma ambiental. En un primer momento dotó de rango ministerial a la autoridad ambiental de ese entonces, el presidente de la Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA). Posteriormente, impulsó el proyecto de ley para la creación de una nueva institucionalidad ambiental. La propuesta gubernamental recogía los principios básicos que habían sido parte del debate: salir del modelo transversal y sectorial, la creación de una autoridad con rango ministerial, y la separación de las competencias en rectoría de políticas, regulación, control y fiscalización. La discusión al interior del Congreso Nacional fue compleja, pues a pesar del aparente acuerdo político sobre la necesidad de la reforma, la oposición y los principales gremios empresariales pusieron varios reparos al modelo institucional diseñado. Producto de la negociación política, la nueva arquitectura institucional ambiental quedó dividida en tres cuerpos legales. El primero, la Ley 20.417, aprobada en enero de 2010, que creó el Ministerio del Medio Ambiente (MMA), el Servicio de Evaluación Ambiental (SEA) y la Superintendencia del Medio Ambiente (SMA)⁷. El segundo, la Ley 20.600, aprobada en 2012, que creó los Tribunales Ambientales⁸. Y, el tercero, el proyecto de ley de 2014 enviado al Congreso Nacional para la creación del Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas, que hasta la redacción de este informe no ha sido aprobado.

⁶ Pascua Lama es un proyecto minero binacional ubicado en la zona de Atacama en la frontera con Argentina que obtuvo su primera licencia ambiental en 2001. El proyecto de Barrick Gold está orientado a la extracción de reservas minerales de oro, plata y cobre. La principal preocupación sobre el proyecto es el impacto que tendría sobre los glaciares chilenos Toro 1, Toro 2 y Esperanza.

⁷ El MMA es responsable del diseño de políticas, la redacción de normas y la gestión de la información en materia medioambiental, y tiene una fuerte presencia regional mediante sus Secretarías Regionales. El SEA es un organismo técnico descentralizado que funciona bajo la órbita del MMA en el ámbito regional y está encargado de administrar el SEIA, incluido un sistema de información sobre permisos ambientales. La SMA es responsable de la fiscalización ambiental y de velar por el cumplimiento de las normas relativas a las actividades y proyectos sujetos al SEIA o comprendidos en los Planes de Prevención y Descontaminación Atmosférica (PPDA), así como de las normas que rigen las emisiones y la calidad ambiental (CEPAL/OCDE, 2016).

⁸ Los Tribunales Ambientales fueron creados como órganos jurisdiccionales especializados, integrados de forma mixta e independientes del poder ejecutivo, sujetos a la superintendencia directiva, correccional y económica de la Corte Suprema, cuya función es resolver las controversias medioambientales de su competencia y ocuparse de los demás asuntos que la ley somete a su conocimiento.

Diagrama 1
Chile: hitos de los principales conflictos sociales mineros y reformas normativas e institucionales, 2000-2021



Fuente: Elaboración propia.

Notas: Los colores en las letras del diagrama corresponden a: negro: reformas institucionales; y rojo: principales conflictos mineros.

La principal preocupación de los gremios empresariales, entre ellos el Consejo Minero y la Sociedad de Fomento Fabril (SOFOFA), era la independencia y el poder que tendrían los nuevos entes estatales, además de la compleja transición y la escasez de recursos públicos. Para atenuar lo primero, se configuraron tres mecanismos de contención. El primero, el mantenimiento del Comité de Ministros existente desde la anterior Ley 19.300⁹. Este Comité tiene como una de sus funciones actuar como instancia superior de revisión de las resoluciones que rechacen los Estudios de Impacto Ambiental o de revisión de las Resoluciones de Calificación Ambiental. Precisamente, una de las decisiones del Comité de Ministros en el proyecto minero Dominga¹⁰ causó uno de los momentos más críticos al interior del gabinete de la expresidenta Bachelet en su segundo mandato. El segundo, la creación del Consejo de Ministros para la Sustentabilidad¹¹ con la Ley de 2010, como un mecanismo de coordinación horizontal que hace que las propuestas de políticas públicas, leyes o actos administrativos con contenido ambiental deban tener un pronunciamiento de este cuerpo colegiado antes de ser puesto en conocimiento del presidente de la República. Finalmente, el tercero, la creación de los Tribunales Ambientales¹² en la Ley de 2012, como un contrapeso al poder de las autoridades del ejecutivo y de la Superintendencia, y como un mecanismo institucional de tutela de los derechos de los ciudadanos y las empresas.

2. Participación ciudadana: avances y retrocesos

La participación ciudadana en el proceso de formulación de políticas públicas encontró su punto de partida institucional en la Ley 19.300 Bases Generales del Medio Ambiente, promulgada en 1993. Aquí se estableció la posibilidad de acceder a la información y hacer observaciones a los Estudios de Impacto Ambiental (EIA), como parte del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA). Más tarde en las reformas de 2010, se amplió la participación para ciertos casos de Declaraciones de Impacto Ambiental¹³. En ese mismo cuerpo legal se crearon los Consejos Consultivos Nacionales y Regionales incorporados como herramientas de participación.

Desde 2008 se han llevado a cabo nuevos esfuerzos a nivel de gobierno para promover la participación ciudadana. En 2009 entró en vigor la ratificación del Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, de 1989 (núm. 169) de la OIT. En 2011, se aprobó la Ley sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública y Consejos Consultivos de la Sociedad Civil, tras varios años de debate, que se iniciaron en el año 2000 con la constitución del Consejo Nacional de Participación Ciudadana y Fortalecimiento de la Sociedad Civil. En 2013, luego de un proceso de consulta sobre la institucionalidad indígena, mediante Decreto Ejecutivo 66, se reglamentó el procedimiento de consulta indígena del Convenio 169 de la OIT, y se dispuso que la consulta previa, libre e informada se hiciera a través de cada una de las agencias de gobierno sectoriales. Sin embargo, en un informe de la OCDE (2017) se señala que a pesar de ser una de las democracias más estables del continente, Chile destaca por un bajo nivel de participación ciudadana y por la baja confianza de sus ciudadanos en las instituciones públicas.

En 2016, durante el segundo gobierno de la expresidenta Bachelet, se creó una Comisión Asesora Presidencial (CAP) para evaluar y sugerir reformas al SEIA. El informe de la Comisión, presentado en 2016, entre otras recomendaciones, abordó los mecanismos de participación ciudadana y de consulta indígena. En el diagnóstico se relevó la falta de espacios de diálogo con participación del Estado y la poca incidencia de los ciudadanos en las decisiones referidas a proyectos de inversión. Como respuesta, se propuso el relacionamiento temprano que tiene como objetivo generar, con presencia del Estado, los

⁹ Esta Ley vigente desde 1994 definía el modelo institucional y la política ambiental hasta la vigencia en 2010 de la Ley 20.417.

¹⁰ El Comité está integrado por el ministro del Medio Ambiente, que lo preside, y los Ministros de Salud; de Economía, Fomento y Turismo; de Agricultura; de Energía y de Minería.

¹¹ El Consejo está presidido por el ministro del Medio Ambiente e integrado por los Ministros de Agricultura; de Hacienda; de Salud; de Economía, Fomento y Turismo; de Energía; de Obras Públicas; de Vivienda y Urbanismo; de Transporte y Telecomunicaciones; de Minería; y, de Desarrollo Social.

¹² Los tres Tribunales Ambientales creados por ley se conformaron entre diciembre de 2012 y septiembre de 2017.

¹³ El Estudio de Impacto Ambiental y la Declaración de Impacto Ambiental son instrumentos de gestión ambiental que la ley prevé deben ser aplicados dependiendo de la complejidad de la actividad productiva y de las posibles afectaciones ambientales.

espacios de diálogo entre los proponentes de proyectos o actividades y las comunidades locales, en etapa temprana y anterior al ingreso del proyecto al SEIA, con el fin de abordar temáticas socio ambientales y de interés mutuo, respecto de proyectos que pretendan implementarse en los territorios. En la Consulta Indígena, se observa la falta de claridad en los reglamentos, la asimetría de información entre empresas, ciudadanía y Estado, los escasos recursos financieros y técnicos para brindar la asistencia técnica requerida, además de la inexistencia de un procedimiento especial de reclamación de los pueblos indígenas en contra de las Resoluciones de Calificación Ambiental (MMA, 2016).

En 2017, se presentó un proyecto de ley que modifica la ley N° 19.300 en materia de participación ciudadana dentro del SEIA. En 2018, al inicio del segundo gobierno del presidente Sebastián Piñera, como parte de la agenda de impulso a las inversiones, se presentó el proyecto de ley de Modernización del SEIA¹⁴. En el proyecto, se reforma la institucionalidad, eliminando el recurso administrativo de impugnación ante el Comité de Ministros, se crea en su lugar un recurso judicial ante los Tribunales Ambientales, se amplía los procesos de participación a todas las evaluaciones ambientales, y se incluye un recurso de reclamación directo ante los Tribunales Ambientales. Sin embargo, en 2019, el proyecto de ley fue retirado del Congreso y sustituido por otro proyecto de ley, todavía en trámite en el Congreso Nacional. La única diferencia de fondo del nuevo proyecto es la eliminación de la participación ciudadana anticipada obligatoria¹⁵. El concepto de una participación ciudadana temprana se había recogido del informe de la CAP para la evaluación del SEIA de 2016. La Alianza Valor Minero realizó un planteamiento similar, en 2018, a través de la creación de una agencia pública autónoma, para conducir los procesos de participación ciudadana anticipada, con un rol protagónico del Estado.

En septiembre de 2018, el gobierno de Chile anunció su decisión de postergar la firma del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (Acuerdo de Escazú)¹⁶. La decisión causó sorpresa en los países partes del Acuerdo y en los actores políticos y académicos de Chile. Los argumentos del gobierno para rechazar el tratado hablan de ambigüedades en algunas normas que prevalecerían sobre la legislación interna, causando confusiones jurídicas y exponiéndoles a posibles demandas internacionales. La no suscripción y ratificación de Chile fue criticada como un retroceso en materia ambiental, de gestión de los conflictos socio ambientales y de la política internacional¹⁷. Este diferimiento coincidió con la agenda pro-inversión anunciada por el gobierno al inicio de su gestión en marzo de 2018, el proyecto de reforma al SEIA ingresado al Congreso, y el retiro del patrocinio del ejecutivo a la ley de protección de glaciares que se discutía en el Congreso durante ese mismo año. Desde los sectores ambientalistas y de derechos humanos, se cuestionó la supuesta prevalencia de los derechos de las empresas por sobre los derechos de las comunidades y los ciudadanos¹⁸. Chile había sido paradójicamente junto con Costa Rica el principal impulsor de la iniciativa regional desde el 2012. El Acuerdo de Escazú entró en vigor en abril de 2021, luego de haber sido suscrito por 24 países y ratificado hasta ese momento por 12, entre ellos Ecuador y el Perú.

¹⁴ Este proyecto de ley es parte de una serie de varios proyectos presentados en distintos años por diferentes actores para reformar el SEIA.

¹⁵ Hasta la redacción de este informe el proyecto de ley no había superado la primera etapa del proceso de tramitación ante el Congreso Nacional.

¹⁶ El Acuerdo adoptado en Escazú, Costa Rica, el 4 de marzo de 2018, tiene como objetivo garantizar la implementación plena y efectiva en América Latina y el Caribe de los derechos de acceso a la información ambiental, participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales y acceso a la justicia en asuntos ambientales. Es el único acuerdo vinculante emanado de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible (Río+20), el primer acuerdo regional ambiental de América Latina y el Caribe y el primero en el mundo en contener disposiciones específicas sobre defensores de derechos humanos en asuntos ambientales. Véase: <https://www.cepal.org/es/acuerdodeescazu>.

¹⁷ Véase para mayores detalles: <https://www.dw.com/es/chile-el-rechazo-al-acuerdo-de-escaz%C3%BA-acaba-con-la-aspiraci%C3%B3n-de-liderazgo-ambiental/a-55003032>.

¹⁸ Para más información: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-54263916>.

3. Agenda a largo plazo: en la búsqueda de la legitimidad

En la lógica institucional y de reformas graduales que caracteriza a Chile, se han realizado varios intentos por construir una agenda de la minería de largo plazo que contribuya con la sustentabilidad de una industria clave para la economía y cada vez más cuestionada por la ciudadanía por sus impactos ambientales y sociales. Así, en 2014, durante el gobierno de la expresidenta Michelle Bachelet se creó la CAP para discutir el modelo de desarrollo basado en la explotación de los recursos naturales. Esta comisión fue creada en virtud de la desaceleración del ritmo de inversiones mineras, el deterioro de la confianza, las brechas de productividad detectadas y la compleja relación con los pueblos y comunidades de las zonas de influencia extractiva. En ese mismo año, en el contexto de la notoriedad mundial alcanzada por el litio y las preocupaciones por el impacto ambiental, se creó otra CAP, en este caso para generar una visión estratégica en torno a una política nacional de largo plazo para el mineral blanco.

En una iniciativa más reciente, durante el segundo gobierno del presidente Sebastián Piñera, se busca salir de la arena de discusión de los “expertos” y se plantea un diálogo más amplio y participativo a nivel regional y nacional para la elaboración de la Política Nacional de Minería (PNM) 2050. En la PNM 2050 se incluyen mesas de trabajo, talleres, grupos técnicos, encuestas, y plataformas virtuales de interacción, con la participación de la sociedad civil, sector público, industria minera, academia y gremios empresariales y sindicales. Sin embargo, hasta la culminación de este informe en el tercer trimestre de 2021, el proceso no termina.

La nueva Constitución Política que se redacta en Chile definirá un nuevo marco de poder político que exigirá posteriores mecanismos de deliberación para las reformas legales e institucionales que eventualmente se requieran implementar, y en los que la definición de una estrategia minera país con una visión holística que incluya a los ciudadanos y al ambiente será indispensable.

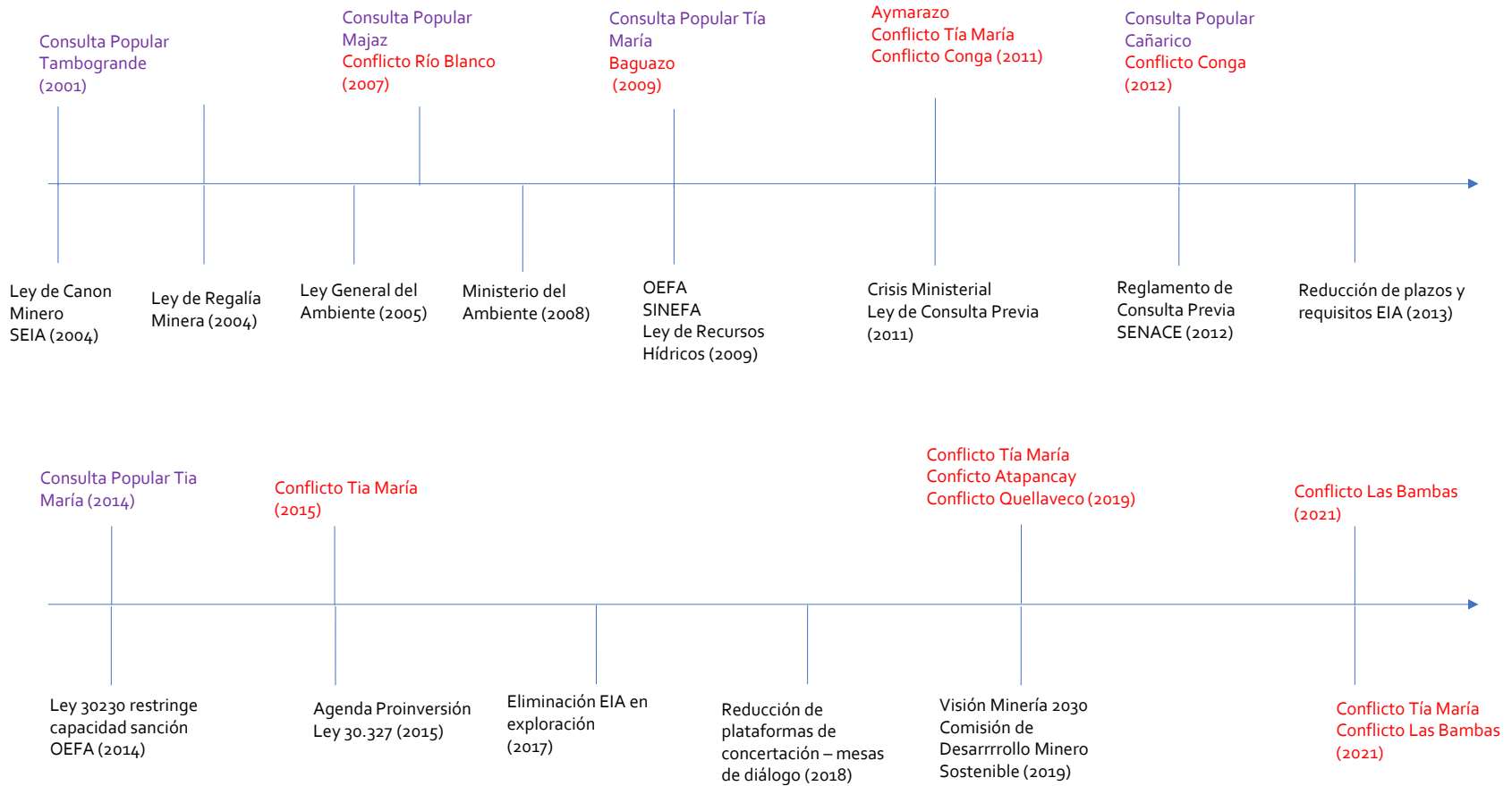
C. Perú

En la década de 1990, durante el gobierno del expresidente Alberto Fujimori, siguiendo el modelo chileno y con el apoyo de organismos de financiamiento internacional, se implementó un marco normativo e institucional que promovió el retiro del Estado de la esfera productiva minera e impulsó un primer flujo importante de inversiones privadas al sector minero que le permitió al país duplicar su producción de cobre en el decenio 1995-2005. El crecimiento de la inversión y de la producción minera tuvo como correlato el aumento de las tensiones entre el estado central, las empresas y los territorios mineros representados por los grupos de campesinos e indígenas y los gobiernos subnacionales. Las disputas se orientaban, por una parte, hacia una mayor participación de la renta a nivel nacional y subnacional y, por otra, en la escasa participación ciudadana en la toma de decisiones, la falta de información y los riesgos ambientales e impactos sociales de la minería. Estos problemas públicos propiciaron reformas institucionales que se discuten a continuación, con énfasis en las reformas ambientales y de participación social (véase Diagrama 2).

1. Reforma de la institucionalidad ambiental: demandas ciudadana e internacional

Desde inicios de la década de 2000, diversos sectores de la sociedad civil, la academia y los organismos no gubernamentales impulsaron el debate sobre la dispersión y la escasa integración y coordinación de la gestión ambiental y la necesidad del fortalecimiento de la institucionalidad. En 2001, se impulsó la aprobación de Ley que crea el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (2001). Sin embargo, el impulso definitivo se dio en el marco de la negociación del acuerdo comercial con la Unión Europea y las obligaciones derivadas del Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos.

Diagrama 2
Perú: hitos de los principales conflictos sociales mineros y reformas normativas e institucionales, 2000-2021



Fuente: Elaboración propia.

Notas: Los colores en las letras del diagrama corresponden a: negro: reformas institucionales; rojo: principales conflictos mineros; y violeta: consultas populares relacionadas con la minería.

En los primeros años del súper ciclo del cobre, se inició la reforma de la institucionalidad ambiental con la aprobación de la Ley No 28.611, Ley General del Ambiente, que derogó el Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales de 1990 y ordenó el marco normativo legal para la gestión ambiental en el Perú.

Durante el gobierno del expresidente Alan García, en 2008, se creó el Ministerio de Ambiente (MINAM)¹⁹. En 2009, con la Ley 29.325, se creó el Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (SINEFA), integrado por el MINAM, como ente rector del sector ambiental, encargado de desarrollar la política nacional ambiental; y el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA). El OEFA se encuentra adscrito al MINAM y se encarga de la fiscalización, supervisión, evaluación, control y sanción en materia ambiental. De esta forma, se buscaba terminar con la sectorialización de la política, el control y la fiscalización ambiental que había estado vigente desde la década de 1990.

En el mismo año 2008, en el contexto de una gestión del agua sectorial, fragmentada y desarticulada, se promulgó la Ley 29.338 de Recursos Hídricos (LRH) que derogó la Ley General del Agua de 1969 y reformó la institucionalidad hídrica. En primer lugar, se creó la Autoridad Nacional de Agua (ANA), como un organismo rector y coordinador del Sistema Nacional de Gestión de Recursos Hídricos (SNGRH)²⁰ y encargada de formular las políticas, planes y estrategias de los recursos hídricos. Posteriormente, en aplicación de la LRH se crearon los Consejos de Recursos Hídricos de Cuenca en 2010 con la participación de usuarios para la planificación a nivel de Cuenca, y el Tribunal Nacional de Resolución de Controversias Hídricas como órgano encargado de la resolución de controversias en última instancia administrativa en 2014. Finalmente, en ese mismo año se promulgó la Ley No 30.157 de las Organizaciones de los Usuarios del Agua.

En 2012, mediante Ley 29.968, se creó el Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (SENACE), como un organismo público técnico especializado, adscrito al MINAM, con competencia para aprobar los Estudios de Impacto Ambiental detallados (EIA-d) de los proyectos de inversión de alcance nacional que impliquen actividades, construcciones y obras que puedan causar impactos ambientales significativos. La creación del SENACE, que fue objeto de tensiones al interior del ejecutivo y de oposición de los gremios empresariales, se produjo como respuesta a la cuestionada idoneidad y credibilidad de los mecanismos de evaluación de los Estudios de Impacto Ambiental que tomaron notoriedad pública en el marco de los conflictos del año 2011 en los proyectos mineros Tía María y Conga. La crisis ocasionada por el proyecto Conga produjo la primera crisis de gabinete ministerial en el gobierno del expresidente Ollanta Humala y (De Echave, 2020). En el contexto de esta crisis política, se creó una Comisión Multisectorial, integrada por varios Ministerios de Estado. La Comisión tenía como objetivo presentar propuestas de políticas y normativas para mejorar las condiciones ambientales y sociales bajo las cuales se desarrollarían las actividades económicas, especialmente las extractivas. El informe fue presentado en octubre de 2012²¹. Una de las sugerencias fue la creación de un organismo independiente de los sectores productivos como nuevo responsable de evaluar los EIA, lo que dio origen al SENACE²².

¹⁹ El MINAM no se crea por una Ley del Congreso, sino por un decreto legislativo en el marco de las facultades delegadas al Ejecutivo para adecuar la normativa nacional a las exigencias del Tratado de Libre Comercio (TLC) con EE. UU., que incluía compromisos en materia ambiental.

²⁰ El SNGRH, es una plataforma conformada por todas las instituciones del sector público y usuarios del agua. La finalidad de este sistema es articular el accionar del Estado, para conducir los procesos de gestión integrada y de conservación de los recursos hídricos en los ámbitos de cuencas de los ecosistemas que lo conforman y de los bienes asociados.

²¹ El informe reconoce que los límites de la gestión ambiental están detrás de la conflictividad social en materia ambiental. El documento contempla varios ejes de reforma y plantea, entre otros puntos, cambios en la certificación ambiental, la fiscalización y la capacidad sancionadora del Estado, el ordenamiento territorial, el fortalecimiento del derecho de consulta previa.

²² El SENACE fue parte de la agenda reformista del expresidente Humala. El objetivo de esta nueva institución era fortalecer a la autoridad ambiental, superar el enfoque sectorial, dejar al MINAM como ente rector de las políticas ambientales, y así viabilizar las inversiones reduciendo la conflictividad asociada a la poca credibilidad de las autoridades sectoriales (De Echave, 2020).

2. Flexibilización: una respuesta a los conflictos y a la caída de las inversiones

De 2013 en adelante, con el fin del auge de precios de los minerales, se aprobaron una serie de reformas con el apoyo de los sectores empresariales para flexibilizar las normas del sector minero a fin de reimpulsar la inversión.

Entre 2013 y 2014, durante el gobierno del expresidente Humala, se aprobaron las primeras reformas con dos decretos supremos (DS 054-2013-PCM y DS 060-2013-PCM) que redujeron plazos y requisitos previos para la aprobación de estudios ambientales, restringieron las competencias de las autoridades administrativas y disminuyeron los espacios de participación ciudadana. En ese mismo período, en el año 2014, se aprobó la Ley 30230, que, entre otros aspectos, restringió la capacidad sancionadora del OEFA, redujo plazos para la evaluación de los EIA y limitó las funciones del MINAM en campos como el ordenamiento territorial. Además, se promulgaron otras normas relevantes de promoción de inversiones, entre estas, el D.S 104-2013-EF, que declaró de interés nacional y prioritario la promoción y agilización de la inversión, y la Ley 30056 que modificó diversas leyes para facilitar la inversión, impulsar el desarrollo productivo y el crecimiento empresarial (De Echave, 2020).

La tendencia a desregular para promover la inversión continuó durante el gobierno del expresidente Pedro Pablo Kuczynski, con modificaciones a la normativa sobre exploración minera, restricciones a las funciones del MINAM y modificaciones en los estándares de calidad ambiental, entre otros. Dos de los cambios más polémicos, a decir de Echave (2020), son la Resolución Ministerial N°276-2017-MINAM que modificó las categorías de los proyectos de exploración minera a fin de excluir a un conjunto de ellos del requisito —hasta entonces, obligatorio— de presentar estudios de impacto ambiental. Y, el Decreto Supremo N° 003-2017-MINAM que elevó el límite para dióxido de sulfuro en 12 veces (pasando de 20 a 250 g/m³ al día), lo que habría tenido como motivación principal el facilitar la inversión en fundiciones para el procesamiento de minerales y en especial concretar la venta del Complejo Metalúrgico de La Oroya²³.

3. Participación ciudadana: entre las brechas normativas y la realidad

En 1994, en un contexto de pérdida de la capacidad de la movilización social, se ratificó el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales. La adhesión temprana a este convenio internacional se dio como una señal política a la presión internacional que enfrentaba el gobierno del expresidente Fujimori desde la disolución del Congreso Nacional en 1992. Sin embargo, la suscripción de este instrumento internacional no trajo mayores cambios en los procesos de consulta previa y participación de las comunidades ni en los procesos de certificación ambiental. En 1996, mediante Resolución Ministerial N°335-96-EM-SG, se dictó el primer Reglamento de Participación Ciudadana que estableció el procedimiento de Audiencias Públicas en el trámite de aprobación de Estudios de Impacto Ambiental en el sector minero. Posteriormente, en 1999, mediante Resolución Ministerial N°728-99-EM/V, se dictó el Reglamento de Participación Ciudadana en el Procedimiento de Aprobación de los Estudios Ambientales del Ministerio de Energía y Minas.

La notoriedad pública nacional que adquirieron algunos conflictos sociales mineros como los de Sancocha y Tambogrande y los reclamos de grupos de la sociedad civil sobre la ausencia de mecanismos de participación adecuados indujeron la aprobación de la Ley de creación del SEIA, la cual inició el

²³ El Complejo Metalúrgico de la Oroya se vio forzado a cerrar en 2009, afectado por la crisis financiera de 2008 que acentuó el mal manejo de sus finanzas y la falta de cumplimiento de la normativa ambiental a la que estaba obligado. Su cierre, además de afectar en la reducción de la capacidad de fundición y refinamiento de cobre del Perú, provocó un fuerte impacto en la economía de la población de La Oroya que dependía de la actividad productiva minera. En 2015, en uno de los puntos máximos de conflicto social, una marcha en La Oroya para pedir al Gobierno la operación de la planta y el relajamiento de los requerimientos ambientales terminó con un muerto y 50 heridos luego de enfrentamientos con la policía. Durante el 2020, y luego de varios fracasos de subastas internacionales en los últimos 10 años, se encuentra en proceso la liquidación del Complejo Metalúrgico La Oroya. Con esta figura jurídica, se espera que los trabajadores reciban como dación en pago de sus acreencias acciones en la empresa creada para la tenencia, gestión y operación del complejo industrial, que se espera inicie nuevamente sus operaciones en 2021 (Poveda, 2020).

fortalecimiento de los instrumentos de difusión, acceso a información, transparencia y participación ciudadana. De Echave (2020) resalta, como uno de los cambios importantes introducidos por esta ley, la incorporación de mecanismos obligatorios de difusión (consulta) y participación ciudadana (plan) en el proceso de aprobación de los Estudios de Impacto Ambiental. Estos mecanismos ampliaron lo establecido en los reglamentos de participación ciudadana del Ministerio de Energía y Minas de 1996 y 1999, y, además, lo convirtieron en obligatorio para todos los sectores y no únicamente para Energía y Minas.

En 2011, 17 años después de la ratificación del Convenio 169, se promulgó la Ley 29.785, denominada Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios. Esta norma había sido parte de las promesas de campaña del expresidente Ollanta Humala. La ley tuvo como antecedente las movilizaciones sociales protagonizadas por pueblos indígenas en protesta por las negociaciones del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos y que tuvieron como corolario en 2009 el denominado “Baguazo”. El proyecto de ley, que había sido discutido y aprobado en el Congreso Nacional en 2010, no continuó el trámite legislativo por observaciones presentadas por el entonces presidente Alán García. La negativa gubernamental fue respaldada por el gremio empresarial, aduciendo una supuesta falta de claridad que podía frenar las inversiones (De Echave, 2020).

En 2012, se aprobó el Reglamento a la Ley 29.785, del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios. La propuesta de Reglamento fue preparada por una Comisión Multisectorial conformada por los viceministros de las distintas carteras de Estado (15), un delegado del presidente del Consejo de Ministros y representantes de organizaciones indígenas de alcance nacional. Tanto en la ley como en el reglamento, se desarrollaron los principios y el procedimiento del derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas u originarios respecto a las medidas legislativas o administrativas que les pudieran afectar. Entre las reglas se estableció que el responsable del proceso de consulta sería la entidad estatal promotora de la medida legislativa o administrativa. Además, se definió al Viceministerio de Interculturalidad del Ministerio de Cultura como un órgano técnico especializado en materia indígena de la función Ejecutiva, con funciones de rectoría, coordinación y asesoría del proceso de consulta²⁴.

Hasta la redacción de este informe, se registraron 26 procesos de consulta en proyectos mineros implementados y 2 se encontraban en curso, la mayoría en la etapa de exploración. Desde una mirada optimista, algunos actores resaltan el reconocimiento global del derecho a la consulta previa libre e informada. En contraste, desde una posición más pesimista, otros actores consideran que las expectativas respecto de la Ley de Consulta Previa no se han cumplido y que hacen falta reformas que fortalezcan la institucionalidad, eliminen la sectorización y optimicen los procesos de diálogo y recursos disponibles para llevar a cabo las consultas (Melo, 2020).

²⁴ Véase: [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/277ED2Co85B6361805257A5C00725796/\\$FILE/29785.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/277ED2Co85B6361805257A5C00725796/$FILE/29785.pdf).

4. Consultas populares: entre la protesta y la institucionalidad

En el Perú, a pesar de no estar prevista formalmente la consulta ciudadana en el sector extractivo, diversos actores sociales en alianza con gobiernos subnacionales han realizado consultas ciudadanas en distintos escenarios de conflictividad.

En 2001, en Tambogrande (Piura), donde se produjo uno de los primeros conflictos de resistencia al ingreso de las actividades mineras en zonas agrícolas, el Municipio Distrital de Tambogrande fundamentado en la Ley Orgánica de Municipalidades creó un mecanismo de consulta vecinal para asuntos de interés público. El conflicto impulsó el nacimiento y protagonismo de nuevos actores sociales locales como el Frente de Defensa de Tambogrande y nacionales como la Coordinadora Nacional de Comunidades Afectadas por la Minería (CONACAMI). La consulta realizada en 2002 con un resultado casi unánime en contra de la minería. La consulta no era vinculante legalmente, sin embargo, fue el primer caso en el que la población había sido capaz de organizar un procedimiento para expresar su opinión e intereses en contra de la minería, poniendo en evidencia las debilidades institucionales en el Perú. Finalmente, las concesiones mineras de la empresa canadiense Manhattan fueron revocadas por el gobierno en 2003 y el proyecto minero no se desarrolló (Paredes, 2018). Esta experiencia fue replicada en otros casos: Huancabamba y Ayabaca (Piura) ante el proyecto Majaz (2007), Valle de Tambo (Arequipa) ante el proyecto Tía María (2009), y Kañaris (Lambayeque) ante el proyecto Cañariaco (2012) (De Echave, 2020).

5. Diálogo, planificación y reformas: una oportunidad

Durante el gobierno del expresidente Vizcarra, en materia de diálogo y búsqueda de consensos con los actores del sector minero, se dieron señales contradictorias. Por una parte, en 2018, a nivel nacional se abrió un espacio de diálogo con la construcción de una agenda para la gobernanza en el sector minero que tuvo como un primer producto la denominada “Visión de la minería en el Perú al 2030”. Por otra parte, en ese mismo año los espacios de diálogo local y regional perdieron la atención y el respaldo del gobierno central. El Decreto Supremo No.120-2018-PCM, en el marco de un proceso de búsqueda de eficiencia del aparato estatal, eliminó varios espacios de concertación de distinto tipo: comisiones, comités, grupos y equipos de trabajo, consejos y mesas de diálogo.

Asimismo, desde varias organizaciones de la sociedad civil, la eliminación de las mesas de diálogo se observó como un retroceso en el derecho de participación ciudadana en la toma de decisiones públicas (OCMAL, 2018). Las mesas de diálogo se habían creado tradicionalmente como una respuesta de las autoridades de gobierno frente a un conflicto vinculado y asociados a alguna actividad productiva (minería, agricultura, energía) y se constituían en arenas de deliberación donde se trataban los reclamos de las comunidades en relación con afectaciones a su territorio, al ambiente, las actividades productivas, el agua, entre otros temas. Su eliminación dejó una sensación de vacío institucional para las comunidades que vieron una reducción de sus marcos de diálogo y muchos temas todavía pendientes por resolver.

La propuesta de “Visión de la Minería en el Perú al 2030” fue elaborada en un proceso de diálogo y discusión técnica entre representantes del Estado, el sector privado, la sociedad civil y la academia. La iniciativa fue liderada por el Ministerio de Minería (MINEM) con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). En esta primera etapa, centralizada en la capital, se contó con un grupo de trabajo de alto nivel conformado por representantes del sector público, privado, la academia y la sociedad civil, denominado Centro de Convergencia y Buenas Prácticas Minero-Energéticas -RIMAY. En octubre de 2019, este espacio de coordinación y articulación se creó oficialmente mediante resolución del Ministerio de Energía y Minas como una plataforma de diálogo y discusión técnica para el aprovechamiento de los recursos minero-energéticos. Dentro de las funciones encargadas a RIMAY, está la difusión, validación e implementación de la Visión de la Minería en el Perú al 2030 (Cooperación,

2018)²⁵ En una siguiente etapa, se prevé la implementación de los procesos de diálogo descentralizados en las regiones. De igual forma, se prevé la conformación de los grupos de trabajo técnicos para el desarrollo de las actividades priorizadas de RIMAY. Así, se dará continuidad al grupo técnico de la Hoja de Ruta Tecnológica de Proveedores de la Minería, y se conformarán los grupos para el impulso a las Buenas Prácticas de Gestión de Recursos Hídricos y el Piloto de Desarrollo Regional²⁶.

En julio de 2019, sobre la base de la iniciativa de los gobernadores del Sur del Perú, el expresidente Vizcarra planteó una nueva Ley General de Minería, en un contexto de conflictos sociales que se evidenciaron en protestas en el Cusco, Puno, Moquegua y Arequipa en contra de las actividades mineras: mina Arasi (Aruntani), proyecto Tía María (Southern Copper), mina Antapaccay (Glencore), mina Constanza (Hudbay) y proyecto Quellaveco (Anglo American)²⁷. Este anuncio detonó el debate público con oposición de los sectores empresariales. Por otro lado, desde algunos sectores académicos y de las organizaciones sociales fue visto como una oportunidad para incluir cambios en aspectos como la carga tributaria, los mecanismos de participación ciudadana, los procedimientos de licenciamiento ambiental, entre otros.

Como un mecanismo previo a la elaboración de una nueva ley de minería, en septiembre de 2019, mediante Decreto Supremo 145, se creó la Comisión Consultiva denominada "Comisión para el Desarrollo Minero Sostenible", dependiente de la Presidencia del Consejo de Ministros. A la Comisión Consultiva integrada por ocho profesionales especialistas en temas relacionados con la minería, se le encargó proponer medidas normativas y de gestión, así como de política pública, para el desarrollo de actividades mineras sostenibles.

El informe de la Comisión Consultiva fue presentado en junio de 2020 con una serie de recomendaciones generales sobre la problemática del sector minero y sin una propuesta concreta de un nuevo marco jurídico para la minería en el Perú (CDMS, 2020). Entre las recomendaciones relevantes en materia de conflictos y de participación ciudadana se destacan: i) la creación de mecanismos de evaluación temprana y concurrente de los EIA, a través de un diálogo previo entre las empresas, la autoridad ambiental y el Estado; ii) la incorporación de mayores mecanismos participativos que involucren un diálogo abierto con la ciudadanía en las etapas tempranas de identificación, diseño y desarrollo de los proyectos; iii) implementar mecanismos de monitoreo, supervisión y resolución de conflictos que permitan garantizar el cumplimiento de los acuerdos sociales entre empresas y comunidades (Cooperación, 2020). Luego de la presentación del informe, el contexto de la pandemia del COVID-19 y la terminación abrupta del gobierno del expresidente Vizcarra en noviembre de 2020, las reformas o la nueva ley de minería salieron de la agenda política.

La implementación de la agenda en minería propuesta por el recién electo presidente Pedro Castillo en junio de 2021, que incluye la revisión del régimen fiscal y el destino y el uso de las rentas mineras, necesitará varias reformas normativas que implicarán negociaciones políticas en el Congreso Nacional, acuerdos con las empresas mineras, y un amplio debate con actores de la sociedad civil, las comunidades y los pueblos campesinos e indígenas.

²⁵ En la Visión de la Minería en el Perú al 2030, se sugiere poner en marcha las siete políticas que se consideran prioritarias según los criterios de viabilidad, maduración temprana, impacto y sentido de urgencia. Entre ellas: i) Fortalecer las capacidades de los gobiernos regionales y locales para mejorar la gestión institucional del Estado en los planes de desarrollo concertado y el ordenamiento territorial de forma participativa. ii) Difundir y adoptar las mejores prácticas nacionales e internacionales de gestión hídrica en toda la cadena de valor minera. iii) Impulsar un marco legal moderno e innovador, incluyendo la promoción de la exploración minera, manteniendo altos estándares ambientales y sociales.

²⁶ Véase: Bnamericas (2021), "Minem alista diálogos para Moquegua y Cajamarca en busca de consensos para la minería" [en línea] <https://www.bnamericas.com/es/noticias/minem-alista-dialogos-para-moquegua-y-cajamarca-en-busca-de-consensos-para-mineria> [fecha de consulta: junio de 2021] [fecha de consulta: junio de 2021].

²⁷ Véase: Ojo Público (2019) [en línea] <https://ojo-publico.com/1299/gobierno-anuncia-cambios-en-ley-de-mineria-en-medio-de-cinco-conflictos-sociales> [fecha de consulta: julio de 2020].

D. Ecuador

En el Ecuador, a diferencia de Chile y el Perú, la historia reciente de la minería a gran escala está caracterizada por el limitado avance de la actividad desde los 80s hasta la primera década de 2000. Mientras las reformas económicas impulsadas en Chile y el Perú en ese período dieron los resultados esperados y lograron posicionar a los dos países como líderes en la producción minera a nivel mundial, en el caso del Ecuador, las reformas implementadas no tuvieron impactos significativos en la atracción de inversiones y el incremento de la actividad minera a gran escala.

Pese al escaso avance del sector minero a gran escala, los conflictos sociales han estado siempre presentes en la agenda política del Ecuador y han tenido períodos atemperados y otros de mucha intensidad. Al igual que en Chile y el Perú, los conflictos más emblemáticos han incidido en el proceso de formulación de políticas públicas y en el avance o suspensión de las actividades productivas mineras (Diagrama 3).

Desde 2007, durante el Gobierno del expresidente Rafael Correa, a partir de la Asamblea Constituyente de 2008, en un contexto de incremento de la conflictividad minera en el quinquenio previo, se produjo una importante reforma institucional del sector minero. En un primer momento, la reforma consistió en la emisión de una norma supraconstitucional denominada Mandato Minero y una nueva Ley de Minería en 2009. Posteriormente, entre 2013 y 2018, se realizaron una serie de reformas al régimen fiscal de la minería con la finalidad de eliminar ciertas restricciones y lograr condiciones de competitividad para la atracción de la inversión (Almeida, 2019). Con el período de estabilidad política, económica y social del decenio iniciado en 2007, que incluyó un importante desarrollo de la infraestructura y los servicios, más el ordenamiento institucional y los ajustes normativos, se generó el entorno adecuado para avanzar en las etapas de exploración avanzada, factibilidad, suscripción de los contratos de explotación minera e impulsar la construcción de los primeros proyectos de minería a gran escala que entraron en producción en 2019²⁸.

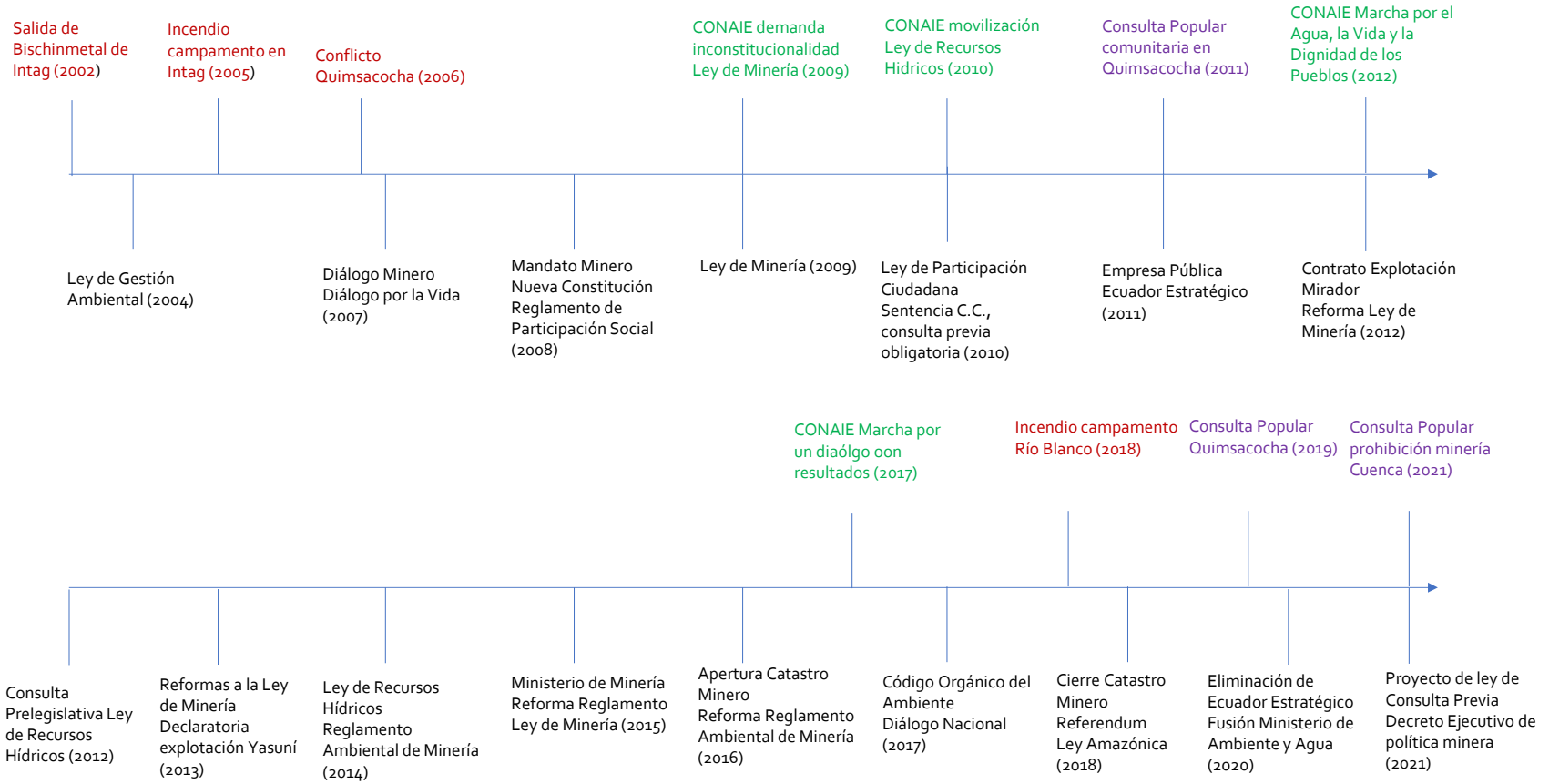
En cuestiones ambiental, luego de las innovaciones conservacionistas contenidas en la Constitución Política de 2008²⁹, la presión generada por la ampliación de la frontera extractiva petrolera y minera generó tensiones en los territorios en torno al agua y la biodiversidad e hizo que las reformas institucionales se dilaten. La ley de Recursos Hídricos aprobada en 2015 tuvo un largo camino que se inició desde la expedición de la Constitución de 2008. De igual forma, el Código Orgánico del Ambiente aprobado en 2017 fue parte de un extenso debate iniciado a partir de 2013.

El derecho de participación ciudadana en la vida pública nacional o en asuntos ambientales fue ampliamente desarrollado en la Constitución de 2008. Entre las herramientas de participación se encuentra la consulta previa libre e informada, la consulta a la comunidad en materia ambiental, y la consulta popular. Estas instituciones fueron posteriormente reguladas en la Ley de Minería (2009), la Ley Orgánica de Participación Ciudadana (2010), y el Código Orgánico del Ambiente (2017).

²⁸ En 2012 se suscribió el primer contrato de explotación de minería a gran escala con la empresa de capitales chinos Ecuacorriente S.A., del proyecto de cobre Mirador. El segundo contrato de concesión se firmó en 2017 con la empresa canadiense Lundin Gold para la explotación del proyecto aurífero Fruta del Norte.

²⁹ La Constitución incorporó la naturaleza o Pachamama como sujeto de derechos y prohibió la actividad extractiva de recursos no renovables en las áreas protegidas y en las zonas declaradas intangibles. Además, incluyó a nivel constitucional el principio de responsabilidad objetiva.

Diagrama 3
Ecuador: hitos de los principales conflictos sociales mineros y reformas normativas es institucionales, 2000-2021



Fuente: Elaboración propia.

Notas: Los colores en las letras del diagrama corresponden a: negro: reformas institucionales; rojo: principales conflictos mineros; y violeta: consultas populares relacionadas con la minería; y verde: movilizaciones de la CONAIE de Ecuador.

En diciembre de 2017, se evidenciaron nuevamente las tensiones generadas por la minería. Durante el primer año del gobierno del expresidente Lenin Moreno, la CONAIE, luego de organizar y liderar una multitudinaria “Marcha por un diálogo con resultados”, logró que el gobierno disponga la suspensión de la entrega de nuevas concesiones mineras, la revisión de las concesiones que se habían adjudicado desde 2016, el compromiso político de no otorgar más concesiones mineras sin que se realice la correspondiente consulta previa, y el cambio del Ministro de Minería. Desde el cierre del catastro minero en 2018 hasta la finalización del gobierno de Lenin Moreno en 2021 no se volvieron a adjudicar nuevas áreas de concesión minera a pesar de los continuos anuncios de las autoridades del Ministerio de Energía y Minas. En agosto de 2021, el recién electo presidente Guillermo Lasso dictó dos decretos ejecutivos en los que puso de manifiesto una agenda de expansión del sector minero y petrolero para los próximos años de gobierno. Estos anuncios causaron el rechazo de los movimientos ecologistas, de la dirigencia de la CONAIE y de las principales fuerzas políticas de la oposición.

1. La Asamblea Constituyente: una ventana de oportunidad

El triunfo de Rafael Correa en las elecciones de 2006 generó en varios sectores de la sociedad civil, indígenas, ecologistas y trabajadores mucha expectativa respecto de la gobernanza de los recursos naturales y la sustentabilidad social y ambiental en el nuevo modelo a ser implementado.

En un contexto de desconfianza hacia las instituciones del Estado y de conflictos mineros que habían tenido escaladas de violencia a finales de la década de 1990 e inicios de la década de 2000³⁰, como parte de la agenda reformista se instaló la Asamblea Nacional Constituyente en 2007. Previo a su instalación se produjo una ola de movilizaciones que forzó al Gobierno a formar tres comisiones con la participación de organizaciones sociales para estudiar los conflictos en Quimsacocha, Intag y la Cordillera del Cóndor (Amazonía Sur). Las comisiones no llegaron a funcionar adecuadamente y tampoco tuvieron resultados (Cisneros, 2016).

En 2008, la Asamblea Constituyente aprobó el denominado Mandato Minero. Este declaró la caducidad de concesiones mineras por varias causales y ordenó la suspensión de actividades mineras, la moratoria en el otorgamiento de nuevos títulos de concesión minera, la revisión de los contratos de concesión existentes, el dictado de una nueva ley sectorial y la creación de una empresa pública de minería (Almeida, 2019; Poveda, 2020).

La aprobación de esta norma supraconstitucional se constituyó en una válvula de escape ante las constantes tensiones que venían desde el interior del gobierno, los asambleístas constituyentes, y los sectores sociales que habían liderado movilizaciones en contra de la minería desde el inicio del gobierno. El Mandato Minero fue una señal política favorable para los sectores sociales. Desde el lado empresarial, la señal fue contraria a la inversión, la seguridad jurídica y el hasta entonces avance lento del sector minero. Antes del Mandato Minero, el 14,6% del territorio ecuatoriano estaba concesionado a empresas dedicadas a la explotación minera, y se habían otorgado 4.347 concesiones que abarcaban casi cuatro millones de hectáreas. De acuerdo con Sacher y Acosta (2012), el 7% de las concesiones estaban en fase de exploración y explotación, mientras que el restante 93% era objeto de especulación. Al finalizar la depuración del catastro minero en 2017, el equivalente al 6% del territorio nacional estaba bajo concesiones, con un total de 6.785 áreas registradas. De estas, el 9,7% correspondían a la minería a gran escala, el 21,5% a la pequeña minería, y el 56,1% a la minería artesanal. Además, el 12,2% estaban destinadas a libre aprovechamiento.

En ese mismo año, la Asamblea Constituyente aprobó una amnistía a favor de 357 personas, en su mayoría líderes comunitarios y campesinos, algunos de ellos indígenas, de varias comunidades, vinculados a procesos comunitarios en contra de la minería, el petróleo, las hidroeléctricas y la

³⁰ Los principales conflictos se ubicaron en las provincias de Imbabura, Azuay y Zamora Chinchipe, en los proyectos Intag (Bischimetals y posteriormente Ascendant Copper), y Mirador (BHP Billinton y posteriormente Ecuacorriente).

explotación maderera. Esta acción política fue defendida desde la Asamblea y el Gobierno como un acto de justicia con los defensores de los derechos humanos, criminalizados por sus acciones de protesta y resistencia en defensa de sus comunidades y de la naturaleza. Desde el lado empresarial se vio con preocupación la impunidad de los delitos de los que habían sido acusados en su momento y que, según su perspectiva, incluían sabotaje, atentado a funcionarios públicos, apología del delito, delitos contra la propiedad o contra las personas, entre otros. Paradójicamente algunos grupos sociales que impulsaron y se beneficiaron de la amnistía, con el transcurso de los años acusarían al gobierno de Rafael Correa Delgado de criminalizar la protesta social durante el ejercicio de su mandato.

2. El fortalecimiento institucional: entre la planificación y la respuesta a los conflictos

Inmediatamente después de aprobado el Mandato Minero, se inició el debate de una nueva Ley de Minería, promulgada en abril de 2009. A partir de la Ley de Minería se fortaleció el rol del Estado y se crearon el Instituto de Investigación Geológico Minero Metalúrgico (INIGEMM, transformado en 2018 en Geológico y Energético), la Agencia de Regulación y Control Minero (ARCOM), integrada a partir de 2018 en la Agencia de Regulación y Control de Energía y Recursos Naturales no Renovables, y la Empresa Nacional Minera del Ecuador (ENAMI). Además, el gobierno creó el Ministerio Coordinador de Sectores Estratégicos (2008) y el Ministerio de Minería (2015), ambos suprimidos en 2018, y la empresa pública Ecuador Estratégico en 2011, eliminada en 2020.

A partir de 2010, como lo menciona Almeida (2019), fue clave en el impulso al sector minero el liderazgo del propio presidente de la República, así como el rol de las autoridades vinculadas a la nueva institucionalidad, especialmente el Ministerio Coordinador de Sectores Estratégicos que logró articular a las entidades públicas vinculadas al sector, incluido el Ministerio de Finanzas y el Ministerio de Minería, y liderar la estrategia de impulso a la minería y el diálogo con las empresas responsables de los primeros proyectos de minería a gran escala. Esta acción del ejecutivo llevó, a decir de Cisneros (2016), a que la cara visible de la minería en algunas zonas no hayan sido ya las empresas sino el presidente Correa apoyado por una estrategia de comunicación y de transferencia de recursos a programas de salud y educación.

En 2011, en pleno auge de los precios de las materias primas, se creó la Empresa Pública Ecuador Estratégico (EEEP) como una herramienta de gestión para acelerar el impacto de la inversión pública en las provincias en las que se situaban las operaciones petroleras y mineras. El gobierno había señalado como un problema histórico a resolver, la escasa, dispersa y lenta ejecución de proyectos de infraestructura básica y de servicios en las provincias amazónicas. Desde la oposición se criticó la presencia de la empresa pública, con los argumentos de la recentralización de recursos, la limitación de las competencias de los gobiernos locales, la cooptación de algunas autoridades locales, y la capitalización política de las obras a favor del gobierno en épocas electorales. Desde el interior del gobierno también se dieron voces de oposición pues se veía a la EEEP como una entidad con excesivas competencias y recursos financieros que eventualmente ponía en riesgo las metodologías de planificación de los programas de política pública muy apreciadas desde la tecnocracia gubernamental (Poveda, 2020).

La creación de EEEP estuvo acompañada de las regalías anticipadas³¹. Entre 2012 y 2016, EEEP invirtió más de 900 millones de dólares, principalmente en la región amazónica, en obras de infraestructura sanitaria, agua potable, centros de salud, escuelas, vías, electrificación rural y urbano marginal, y centros de conectividad de internet comunitarios. Las inversiones de EEEP permitieron, como señala Almeida (2019), que las comunidades sintieran por primera vez que no solo se quedaban con los pasivos de la actividad extractiva, sino que también se beneficiaban a través de obras públicas en sus territorios.

³¹ El Foro Intergubernamental sobre Minería, Minerales, Metales y Desarrollo Sostenible (IGF, 2019) considera a las regalías anticipadas como un "sistema de punta a nivel mundial para la recaudación y distribución de ingresos del sector minero" (IGF, 2019).

En 2018, el gobierno del expresidente Lenin Moreno expidió la Ley Orgánica de Planificación Integral de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica. Entre otros aspectos esta nueva norma, creó dos fondos: el Fondo de Desarrollo Sostenible Amazónico y el Fondo Común de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica. El primer fondo se financia con recursos provenientes de la explotación petrolera, y el segundo, con las regalías mineras, los excedentes de las empresas públicas de generación eléctrica y las utilidades de las empresas petroleras. Ambos fondos están concebidos para utilizarse en proyectos de inversión en los gobiernos subnacionales. Esta reforma significó un notable cambio en la política vigente en el decenio anterior ya que se volvió a la preasignación de recursos económicos a favor de determinados territorios y gobiernos subnacionales, y se dejó sin su principal área de competencia a la EEEP. Posteriormente, en 2020, en el marco de la agenda de ajuste económico y del plan de reducción del tamaño del Estado, se eliminó la EEEP.

El Código Orgánico del Ambiente aprobado en 2017 fue parte de un largo debate que se inició poco después de aprobada la Constitución de 2008 y tomó fuerza en 2013 a partir de la declaratoria de interés nacional de la explotación petrolera en el Parque Nacional Yasuní. La decisión de explotar los Bloques 31 y 43, de conformidad con la Constitución Política, requería de una resolución favorable de la Asamblea Nacional. Luego de un complejo proceso de deliberación política se aprobó la explotación y se incluyó como parte de las condiciones de viabilidad la necesidad de promulgar una ley especial para la Amazonía y el Código Orgánico del Ambiente. La elaboración del Código Orgánico del Ambiente incluyó momentos de tensión al interior del ejecutivo y entre el ejecutivo y los Asambleístas oficialistas. Entre los temas en disputa estuvo la nueva arquitectura institucional. Finalmente, por restricciones presupuestarias en el contexto de la caída del precio del petróleo, se descartó la creación de una Agencia de Regulación y Control del Ambiente o una Superintendencia del Ambiente, y se definió al Ministerio de Ambiente como única autoridad. Posteriormente, se fortaleció el Ministerio de Ambiente y del Agua como única autoridad encargada de la política, la regulación, el control y la fiscalización ambiental³². Esta estructura institucional es distinta de la asumida por Chile y el Perú, países que dividieron las competencias entre varias entidades y agencias de gobierno.

En el nuevo Código se desarrollaron entre otros principios incluidos en la Constitución de 2008, el de la responsabilidad objetiva³³, la imprescriptibilidad de las acciones legales para perseguir y sancionar el daño ambiental, el indubio pro natura³⁴, la responsabilidad extendida del productor, la inversión de la carga de la prueba³⁵, la solidaridad por la responsabilidad solidaria por daños ambientales entre personas jurídicas vinculadas, y entre una persona jurídica, sus accionistas y administradores. Además de la prohibición de las actividades extractivas de hidrocarburos, minería y forestal, dentro del Sistema Nacional de Áreas Protegidas y en zonas declaradas como intangibles.

En el referéndum de 2018, convocado por el ex presidente Moreno, en un contexto de búsqueda de legitimidad y que tenía como razón principal la instauración de un Consejo de Participación Ciudadana y Control Social con facultades de evaluar y cesar al Fiscal General, al Contralor, y al Procurador, se incluyeron dos preguntas con contenido ambiental que fueron aprobadas por la población: prohibir sin excepción la minería metálica en todas sus etapas en áreas protegidas, zonas intangibles y centros urbanos, e incrementar

³² En 2008 se creó la Secretaría Nacional del Agua, posteriormente en 2014 con la aprobación de la Ley se dotó de cobertura legal a su institucionalidad, sin embargo, a partir de 2020, esta cartera de Estado fue suprimida y sus competencias pasaron al Ministerio de Ambiente y del Agua. Por Decreto Ejecutivo No. 1007, publicado en Registro Oficial Suplemento 194 de 30 de abril del 2020, se fusionó el Ministerio del Ambiente y la Secretaría del Agua en una sola entidad denominada "Ministerio del Ambiente y Agua". Todas las competencias y atribuciones de la Secretaría del Agua y el Ministerio de Ambiente fueron asumidas por el nuevo Ministerio.

³³ Según este principio, toda persona natural o jurídica que cause daño ambiental tendrá responsabilidad, aunque no exista dolo, culpa o negligencia.

³⁴ Cuando exista falta de información, vacío legal o contradicción de normas, o se presente duda sobre el alcance de las disposiciones legales en materia ambiental, se aplicará lo que más favorezca al ambiente y a la naturaleza.

³⁵ En el caso de procesos administrativos por infracciones, la obligación de probar la inexistencia o desvirtuar su responsabilidad sobre un daño ambiental, le corresponderá al operador o gestor de la actividad.

la zona intangible en al menos 50 mil hectáreas y reducir el área de explotación petrolera autorizada por la Asamblea Nacional en el Parque Nacional Yasuní de 1000 hectáreas a 300 hectáreas.

De forma paralela a la discusión sobre la necesidad de promulgar un Código de Ambiente, se debatía sobre la aprobación de una nueva Ley de Agua. Durante el gobierno del expresidente Correa, las condiciones de viabilidad política para la aprobación de esta ley, a pesar de la mayoría legislativa oficialista, fueron difíciles de conseguir. En un primer momento, en 2010, cuando se discutía la aprobación de la Ley en primer debate, una movilización indígena encabezada por la CONAIE y varios dirigentes y autoridades políticas del partido político Pachakutik obligó a suspender la votación de la ley y diferir su tratamiento. El reclamo de los manifestantes se dirigía en contra de la intención de privatizar el agua. Desde el gobierno se argumentaba una manipulación de los dirigentes indígenas ya que la Constitución Política prohibía expresamente la privatización del recurso hídrico.

Posteriormente, en marzo de 2012 se realizó un nuevo llamado de la CONAIE para la aprobación de un proyecto alternativo a la ley de recursos hídricos a través de la Marcha por el Agua, la Vida y la Dignidad de los Pueblos. En septiembre de 2012, se retomó el proceso de consulta prelegislativa de la ley a nivel nacional. En esta ocasión la consulta permitió a las autoridades de la Asamblea Nacional recoger en territorio las inquietudes de las organizaciones sociales, campesinas e indígenas y aclarar las inquietudes que existían. Desde la sociedad civil se involucraron una cantidad importante de expertos y activistas de ONG, universidades, organizaciones indígenas y agencias de gobiernos locales. Finalmente, en 2014 se aprobó la Ley Orgánica de Recursos Hídricos Usos y Aprovechamiento del Agua.

La consulta prelegislativa tuvo como antecedente la Sentencia de la Corte Constitucional de 2010 en relación con la demanda presentada por la CONAIE en contra de la Ley de Minería. En ese entonces se impugnó la ley argumentando, entre otras cosas, que no se había cumplido con el procedimiento de consulta prelegislativa³⁶. En noviembre de 2020, se aprobó una reforma a la Ley Orgánica de la Función Legislativa y se agregó un capítulo sobre el procedimiento de Consulta Prelegislativa, en el que se estableció la finalidad de la consulta, los sujetos de consulta, las reglas mínimas, los parámetros y los principios, así como el órgano responsable y la pertinencia de la consulta prelegislativa. A decir de Cisneros (2016), esta vinculación entre las políticas mineras y las políticas de agua obedeció a un replanteamiento de la estrategia de los actores sociales que buscaban en la disputa por la gestión del agua un espacio más natural de conflicto que les permitiera tener “un impacto más durable en el sistema político como un todo y desde ahí cambiar la política pública minera”.

3. Participación ciudadana: entre la norma y la realidad

Si bien la Constitución Política de 1998 ya recogía de forma acotada el principio de participación ciudadana³⁷, es a partir de la Constitución Política de 2008 que se institucionalizó normativamente la visión de una democracia directa con un rol protagónico de la participación ciudadana y con el Estado como garante de los derechos. En esta Constitución se menciona 86 veces la participación ciudadana en diferentes Capítulos y Títulos (Borja, 2016). Una serie de principios, derechos e instituciones son recogidos por la norma constitucional y posteriormente desarrollados en la Ley de Minería (2009), la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social (2010), el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (2010), el Código Orgánico del Ambiente (2017) y fallos de la Corte Constitucional. Entre los mecanismos de participación ciudadana se reconocen los consejos

³⁶ La Corte falló a favor de la constitucionalidad de la Ley de Minería, sin embargo, ordenó que toda actividad minera que se pretenda realizar en los territorios de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígena, deberá someterse al proceso de consulta previa establecido en Constitución y reguló el procedimiento de consulta prelegislativa aclarando que es un proceso sustantivo y no únicamente formal.

³⁷ La Constitución de 1998 establecía que toda decisión estatal que pueda afectar al medio ambiente deberá contar previamente con los criterios de la comunidad, para lo cual esta será debidamente informada. La ley garantizará su participación.

consultivos, las audiencias públicas, los cabildos populares, la silla vacía, la revocatoria del mandato, la consulta pre-legislativa, la consulta previa libre e informada, la consulta ambiental y la consulta popular.

La consulta previa, libre e informada ha estado regulada a nivel constitucional en el Ecuador desde 1998 y posteriormente en la carta política vigente fue ampliamente desarrollada. Además, el Ecuador es signatario del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales desde 1998 y de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los Pueblos Indígenas de 2007. No obstante, en la práctica, la evolución normativa e institucional no ha tenido el impulso reclamado desde las organizaciones de la sociedad civil. En abril de 2021, al final del gobierno del expresidente Moreno el gobierno remitió a la Asamblea Nacional un proyecto de ley de consulta previa libre e informada para las industrias de recursos naturales no renovables.

Asimismo, la iniciativa legislativa, así como la reforma a la Ley Orgánica de la Función Legislativa de 2020 antes mencionada, tuvieron como antecedente dos sentencias de la Corte Constitucional. La sentencia de 2010 estableció una serie de reglas apegadas al Convenio número 169 de la OIT que debían ser observadas en todas las actividades de la industria minera e hidrocarburífera que se realizaran en los territorios de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianas y montubias. Además, exhortó a la Asamblea Nacional para que legisle sobre los citados derechos constitucionales. La sentencia de 2019 declaró el incumplimiento parcial por parte de la Asamblea Nacional de la sentencia de 2010, en relación con la regulación del derecho a la consulta previa, libre e informada, así como la regulación al derecho de la consulta pre-legislativa, y determinó que dicho órgano legislativo, dentro del plazo máximo de un año, expidiera las leyes orgánicas correspondientes que regularían el derecho a la consulta previa, libre e informada y a la consulta pre-legislativa.

En el sector extractivo, la institución de participación más desarrollada es la consulta ciudadana ambiental regulada por el Código Orgánico Ambiental (2018) y su Reglamento (2019). La consulta ciudadana en el sector minero es parte del proceso de aprobación del Estudio de Impacto Ambiental y el Plan de Manejo Ambiental. Además, debe ser evaluada en el Informe Ambiental Anual que cada operador presenta ante el Ministerio de Ambiente.

4. Consulta Popular: un derecho en construcción

La Consulta Popular como institución de participación local en la gobernanza minera se ha configurado como un mecanismo de colaboración entre autoridades locales, generalmente alcaldes, y las comunidades, los pueblos indígenas y los grupos ecologistas. El referéndum convocado por el expresidente Moreno en 2018, que incluyó la prohibición de la minería metálica en áreas protegidas, zonas intangibles y centros urbanos, abrió la puerta para que las agrupaciones ambientalistas e indígenas activaran con fuerza su agenda anti extractiva.

En marzo de 2019, en el cantón Girón de la provincia de Azuay (al sur del Ecuador), en el marco de las elecciones nacionales de alcaldes municipales y prefectos provinciales, se realizó una consulta popular en la que la mayoría de la población votó a favor de la prohibición de las actividades mineras en los páramos y fuentes de agua del Sistema Hidrológico Quimsacocha. El objetivo principal de la consulta era detener el proyecto minero Loma Larga que tiene parte de sus concesiones en Girón y sobre el que se ha discutido desde hace varios años la afectación al sistema hidrológico del páramo. La lucha de los campesinos y líderes de los sistemas comunitarios del cantón Girón se inició desde hace más de una década. En 2011, organizaron una consulta popular que tuvo similar resultado en contra de la minería. Sin embargo, en aquella ocasión se realizó al margen de la normativa electoral y fue desconocida. Antes, a través del Mandato Minero se trató de lograr la caducidad de la concesión del proyecto Loma Larga (Quimsacocha), en virtud de la disposición que ordenaba la caducidad de las concesiones que estuvieran en áreas protegidas, nacimientos de agua y zonas de recarga. A pesar de la oposición, el proyecto a cargo de la empresa canadiense INV Minerales Ecuador ha avanzado con las campañas exploratorias y

con el estudio de factibilidad y se encuentra en ejecución del Estudio de Impacto Ambiental previa a la obtención de la licencia respectiva³⁸.

Luego de la consulta popular del Girón, entre julio de 2019 y agosto de 2020, el excandidato presidencial y en ese entonces Prefecto de la provincia del Azuay, Yaku Pérez Guartambel, solicitó por tres ocasiones la convocatoria a una consulta popular con la intención de prohibir la minería en toda la provincia y revocar las concesiones vigentes. En las tres ocasiones, la Corte Constitucional negó los pedidos de consulta alegando falta de claridad y generalidad de las preguntas y afectación a los derechos de los electores. Yaku Pérez, antes como presidente de la Confederación de Pueblos de la Nacionalidad Kichwa (ECUARUNARI) y miembro de la Unión de Sistemas Comunitarios de Agua del Azuay, apoyó la consulta en el cantón Girón y lideró manifestaciones en contra de la minería. En las elecciones presidenciales de febrero de 2021, Yaku Pérez disputó el segundo lugar y estuvo muy cerca de ser parte del balotaje final. Un elemento importante de su propuesta de campaña fue su mirada ecologista contraria a la actividad minera.

En febrero de 2021, en el cantón Cuenca de la provincia del Azuay, en el marco de la primera vuelta de las elecciones presidenciales, se realizó un referéndum impulsado por el alcalde de la ciudad y autorizado por la Corte Constitucional. En la consulta, la población votó a favor de prohibir la minería en las zonas de recarga hídrica de los ríos Tomebamba, Tarqui, Yanuncay, Machángara y Norcay, que son los cinco ríos más grandes de la ciudad y sus alrededores. Este pronunciamiento ampliamente mayoritario de la población fue visto desde las autoridades locales y de organizaciones ambientales como un éxito en la defensa del derecho humano al agua. Desde el Estado central y las empresas mineras, se afirmó que los resultados de la consulta no afectaban a las concesiones vigentes de los proyectos mineros Río Blanco y Loma Larga, y se advirtieron los riesgos de demandas internacionales por afectación de la seguridad jurídica (Mongabay, 2019).

³⁸ Véase para más información: <https://www.invmetals.com/>.

III. Actores y recursos: dimensión política del proceso de formulación de las políticas públicas

A. Antecedentes

En esta sección, desde la dimensión política del proceso de formulación de las políticas públicas, y con un enfoque analítico, se buscará encontrar las semejanzas y desemejanzas entre los distintos actores políticos y sociales, formales e informales, los recursos que utilizan y las arenas de interacción política en los conflictos sociales del sector minero en los tres países andinos. La dimensión política considera las disputas entre actores políticos, sea en valores normativos, intereses económicos, concepciones de orden social, rol del Estado y del sector privado, entre otros (Irrazábal y otros, 2020).

A los actores en cada uno de los países se los puede agrupar en: i) actores públicos, ii) actores empresariales, y iii) actores sociales. En cada una de estas categorías de actores, de manera general, se presentan estructuras comparables entre sí y a la vez heterogéneas. Además, se incluirán las características distintivas que se observan en cada uno de los países en el proceso de gobernanza de los conflictos sociales en la minería. De igual forma, se discutirá sobre los recursos que son utilizados por los diferentes actores en el proceso de formación de las políticas públicas vinculadas a los conflictos mineros.

B. Actores públicos

1. Poder Ejecutivo

La respuesta desde el Estado a los conflictos sociales vinculados a las actividades extractivas, y en este caso particularmente a la minería, ha sido heterogénea en cada uno de los países estudiados (Cuadro 4). En la práctica, la actuación del Estado está fragmentada en las distintas instituciones que lo integran. Así, las competencias legales, el liderazgo de las autoridades y la fortaleza institucional propia de cada entidad son factores determinantes en la actuación de la administración pública frente a los problemas colectivos que se presentan. En materia de conflictos sociales, las competencias de las instituciones del

Estado han estado orientadas, por una parte, al proceso de autorización de licencias y permisos ambientales, y a la fiscalización de su cumplimiento. Por otra parte, se han orientado a la implementación de procesos de participación ciudadana. A pesar de los avances conseguidos, todavía se cuestiona la capacidad política del Estado de ser un agente regulador legítimo por la tendencia de éste a flexibilizar los estándares o procedimientos en la carrera por las inversiones, y por su poca presencia en los procesos de consulta, participación y licenciamiento ambiental, que terminan otorgando un poder e influencia directa a las empresas (Damonte, 2016).

Chile tiene una relativa baja intensidad de conflictos mineros. De acuerdo con el Mapa Mundial Justicia Ambiental (EJAtlas)³⁹, Chile registra el menor número de conflictos entre los tres países analizados. De los 60 conflictos registrados, 26 corresponden a minería y 18 a gestión del agua. Pocos de estos conflictos escalan a nivel nacional y forman parte de la agenda política del gobierno. Los conflictos sociales en los territorios mineros han sido enfrentados principalmente entre los actores sociales y las empresas mineras.

La actuación del Estado en los conflictos emblemáticos se da a través de las instancias administrativas de los Ministerios y agencias de gobierno en los procesos de obtención de las aprobaciones de los Estudios de Impacto Ambiental y en las Resoluciones de Calificación Ambiental, y mediante las resoluciones y sentencias de los órganos del poder judicial. Una de las particularidades del proceso administrativo de Calificación Ambiental chileno es el órgano del Comité de Ministros. Este comité está integrado por el ministro del Medio Ambiente, quien lo preside, y por los Ministros de Salud; Economía, Fomento y Turismo; Agricultura; Energía; y Minería. Las competencias del Comité de Ministros han sido calificadas desde algunos sectores empresariales o ecologistas (dependiendo de la resolución adoptada) como una intervención política contraria a un supuesto deber ser técnico. En los últimos años y sobre todo a partir de la controversia ocurrida en el proyecto Dominga se discute sobre la pertinencia de eliminarlo.

En el Perú, con mayores conflictos en número e intensidad, 97 casos registrados de los cuales 51 corresponden a minería (EJAtlas, 2021), el gobierno ha buscado institucionalizar mecanismos formales de gestión propia de las disputas, con un rol protagónico de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM). La institucionalidad ha tenido variaciones en el tiempo⁴⁰. En 2017 se creó, dentro de la PCM, el Viceministerio de Gobernanza Territorial. Este viceministerio fusionó las competencias de la Secretaría de Gestión Social y Diálogo (SGSD). El Viceministerio realiza su trabajo, con oficinas en cinco unidades territoriales (Norte, Amazonía, Centro, Sur y Lima), con el objetivo de fortalecer la prevención de conflictos mediante la intervención temprana en el territorio. Entre los recursos más utilizados por el ejecutivo en la gestión de los conflictos están: i) la gestión de la información; ii) el sistema preventivo de alertas tempranas; iii) las plataformas de diálogo; y, iv) el presupuesto fiscal para obras de infraestructura y servicios.

Uno de los mecanismos que mayor legitimación ha tenido entre los actores de la sociedad civil han sido las mesas de diálogo en el sector minero, que tomaron fuerza a partir de la década de 2010. El principal objetivo de estas es la resolución de conflictos sobre la base de la construcción de confianza entre actores, a través de la definición de las causas del problema (peticiones de los actores sociales), y los compromisos que asumen las partes (las empresas, las comunidades y el Estado) (De Echave, 2020).

³⁹ Para más detalles [datos en línea] <https://ejatlas.org>.

⁴⁰ En 2004 se creó la Unidad de Análisis Estratégico y Prevención de Conflictos (UAPECS), cuyo enfoque era más bien analítico y orientado a producir información para mejorar la toma de decisiones del gobierno central. En 2005, se creó la Unidad de Análisis de Conflictos (UAC), instalada en el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN), que implementó un proyecto piloto de fortalecimiento de capacidades de gestión en gobiernos regionales y locales. En el 2007 nació la Secretaría de Coordinación y, posteriormente, la Oficina de Gestión de Conflictos Sociales, ambas bajo la conducción de la PCM. Posteriormente, la Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad (ONDS) reemplazó a la Oficina de Gestión de Conflictos Sociales (De Echave, 2020).

Cuadro 4
Principales actores públicos en Chile, Ecuador y Perú

Actores públicos / Recursos	Judiciales	Negociación	Difusión	Movilización	Legales	Presupuesto	Burocracia	Redes	Información
Chile									
Comité de Ministros					x		x		x
Comisiones Asesoras Presidenciales			x				x		x
Tribunal Ambiental					x		x		x
Tribunal Constitucional					x				
Corte Suprema					x		x		
Ecuador									
Ecuador Estratégico			x		x	x	x	x	x
Ministerio Coordinador S.E.	x	x	x				x	x	x
Corte Constitucional					x				
Gobiernos Locales	x	x	x	x				x	
Asamblea Constituyente		x	x		x				x
Perú									
Presidencia del Consejo de Ministros		x	x		x	x	x		x
Viceministerio de Interculturalidad		x	x		x	x	x		
Viceministerio de Gobernanza Territorial	x	x	x		x	x	x		x
Defensoría del Pueblo		x	x		x		x	x	x
Gobiernos Locales	x	x	x	x				x	
Tribunales de Justicia					x		x		

Fuente: Elaboración propia.

En la Consulta Previa Libre e Informada a los pueblos indígenas, un actor protagónico es el Viceministerio de Interculturalidad del Ministerio de Cultura, órgano técnico especializado en materia indígena de la función Ejecutiva, con funciones de rectoría, coordinación y asesoría del proceso de consulta. Sin embargo, de acuerdo con la ley, el responsable del proceso de consulta es la entidad estatal promotora de la medida legislativa o administrativa.

En el caso de Ecuador, con menos conflictos mineros y más esporádicos, la participación del Estado ha sido intermitente. De acuerdo con el Mapa Mundial Justicia Ambiental (EJAtlas) 2020, Ecuador registra 65 conflictos. De éstos, 15 corresponden a minería y 9 a gestión del agua. En algunos períodos la respuesta desde el Estado ha sido principalmente reactiva. Cuando los conflictos se intensifican y se producen hechos de violencia que afectan el orden público o la seguridad de las operaciones mineras, el Estado interviene a través del Ministerio de la Política en coordinación con la fuerza pública. De la misma forma que en el resto de los países, la participación de los órganos del poder judicial en los conflictos mineros se ha ido ampliando en la última década.

Desde el inicio de la década de 2010 y hasta la eliminación del Ministerio de Minería en 2018, sin la institucionalización desarrollada por el Perú, el Ministerio Coordinador de Sectores Estratégicos (MICSE) implementó una estrategia de prevención de los conflictos mineros. Para aquello, conformó un equipo de gestión de conflictos con personal en territorio y en permanente coordinación con las autoridades locales (Gobernadores, presidentes de Juntas Parroquiales, alcaldes), con las demás carteras de Estado (Ministerio de Ambiente, Secretaría Nacional de Agua, Ministerio de Minería, Secretaría de la Política) y con las empresas mineras responsables de los proyectos. La articulación oportuna, las plataformas de diálogo con las comunidades y la presencia activa del Estado en el territorio con reuniones de trabajo, talleres de deliberación, mesas informativas, e incluso gabinetes ministeriales, permitieron generar confianza con las comunidades y atenuar los conflictos sociales en esa época.

La Empresa Pública Ecuador Estratégico, hasta su eliminación en 2020, fue otro actor relevante en la prevención de los conflictos sociales mineros. Además de la construcción de proyectos de infraestructura y servicios, operó en el territorio con equipos de trabajo multidisciplinarios y con una estrategia de comunicación y difusión permanente. Esta gestión de comunicación estuvo apalancada en el respaldo político desde la Vicepresidencia de la República, el apoyo técnico burocrático desde el Ministerio Coordinador de Sectores Estratégicos y el Ministerio de Minería, la dotación de recursos financieros desde el Ministerio de Finanzas, y la capilaridad de las redes sociales construidas en los territorios mineros.

2. Poder Judicial

Las reformas institucionales de fortalecimiento del poder judicial y el incremento de los conflictos sociales propiciaron en mayor o menor escala, en cada uno de los países comparados, el involucramiento cada vez más activo, de los órganos de justicia. Sousa (2010) identifica cuatro características y roles que pueden cumplir las cortes de justicia en los procesos de elaboración de políticas públicas: el veto de nuevas leyes, el ajuste de las leyes, la exigencia en el cumplimiento de las reglas vigentes, y la actuación como un representante alternativo de la sociedad.

En Chile, se observa la aplicación de tres de los cuatro roles señalados por la autora. La cultura institucionalista chilena ha guiado la resolución de los conflictos sociales hacia las instancias judiciales. Tradicionalmente, los actores sociales han utilizado una serie de recursos legales para suspender o cancelar el desarrollo de un determinado proyecto minero. Las acciones contenciosas son presentadas ante la justicia ordinaria a través de recursos de protección o en los últimos años ante los Tribunales Ambientales. Con la creación de los Tribunales Ambientales, a partir de 2012, se establece una jurisdicción ambiental especializada que concentra las competencias vinculadas al cumplimiento de las normas vigentes de carácter ambiental.

Para el sector empresarial, este aumento de las controversias ante los órganos de la justicia, la “judicialización de los proyectos de inversión”, es cuestionada de forma recurrente sobre todo por el tiempo que toma su resolución (Recuadro 2). El tiempo adicional de tramitación de una RCA, considerando el proceso ante el Tribunal Ambiental y un eventual recurso de casación ante la Corte Suprema de Justicia, es de aproximadamente 2 años (CPC, 2020).

Recuadro 2

Proyectos de inversión con procesos judiciales pendientes en Chile, 2020

De acuerdo con un estudio del Observatorio de la Productividad (2020), desde la creación de los Tribunales Ambientales existen 129 proyectos de inversión que ingresaron al SEIA y se encuentran judicializados en 153 causas. De los 129, el 54% son proyectos de minería (25) y energía (45). El total de la inversión en controversia es de más de US\$43.000 millones de dólares. De estos, el 58% corresponden a proyectos mineros.

Del total de las causas se aprecia que el 37% de los reclamantes (58 causas) correspondió a personas naturales, el 36% a organizaciones de la sociedad civil (57 causas), y el 21% a las personas jurídicas titulares de proyectos.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de CPC (2020).

Una característica del proceso de elaboración de leyes en Chile es el rol del Tribunal Constitucional que actúa como una instancia de control constitucional previo. Durante la discusión y antes de que una ley pueda ser promulgada tiene que pasar por el control constitucional del Tribunal. Es decir, este tiene una suerte de poder de veto a los proyectos de ley. Esta competencia del Tribunal Constitucional también ha sido objeto de múltiples debates y podría ser parte de las reformas institucionales que se discutan en el proceso constituyente de 2021.

En Ecuador, los tribunales de justicia, con una madurez institucional menor y mayor fragilidad política, han tenido un rol más acotado que en el caso de Chile, sin esta potestad de veto en los procesos de elaboración de las políticas públicas y sin el activismo de representación de los intereses de terceros. En el caso de la minería, el principal actor desde los órganos de justicia es la Corte Constitucional. Como se relató antes, algunas autoridades locales y dirigentes sociales han impulsado consultas populares tendientes a obtener un pronunciamiento de la población en contra de la actividad minera. De acuerdo con la legislación ecuatoriana, la Corte Constitucional tiene competencia para realizar el control constitucional previo del procedimiento, los considerandos y el cuestionario sometido a consulta popular. La mayoría de las iniciativas de consultas populares ha tenido problemas formales y de fondo en el momento de su formulación y no han franqueado el poder de veto constitucional de la Corte.

Además de las consultas populares del cantón Cuenca de 2021 y la del cantón el Girón en 2019, ambas en la provincia del Azuay, que en su momento fueron aprobadas por la Corte Constitucional, los actores sociales han recurrido ante la justicia ordinaria con acciones de protección. Así, en los últimos años varios fallos judiciales han suspendido las actividades de distintos proyectos. En 2018, se suspendió el proyecto minero Río Blanco también en el cantón Cuenca sin que hasta ahora se haya reanudado. En ese mismo año, en la provincia de Imbabura, un juez dejó sin efecto la licencia ambiental del proyecto Río Magdalena a cargo de la Empresa Pública Minera (ENAMI), resolución que fue impugnada por la empresa. En 2020, una jueza en la provincia de Imbabura (al norte del Ecuador) concedió una acción de protección y una medida cautelar a favor de una especie endémica de rana en peligro de extinción. La resolución se fundamentó en un daño inminente y grave que causaría el proyecto Llurimagua a las especies faunísticas que habitan en esta zona (Mongabay, 2020). Cada uno de estos ejemplos muestran las innumerables batallas que se llevan a cabo y la diversidad de actores y recursos que interpelan la actividad minera en Ecuador.

En el Perú, por su parte, en los últimos años algunas concesiones mineras han sido cuestionadas por la Justicia peruana al considerar que el proceso de consulta previa con las comunidades indígenas no tuvo las garantías ni las condiciones suficientes exigidas por la legislación nacional. En febrero de 2021, una sentencia judicial ordenó al Estado peruano realizar una consulta previa a trece comunidades indígenas del distrito de Balsapuerto en la región amazónica de Loreto, que podrían verse afectadas por una concesión minera. En 2016, otra sentencia judicial similar ordenó la suspensión de las actividades de exploración de una concesión minera hasta que se realice la consulta previa a 11 comunidades del distrito de Atuncolla, en Puno⁴¹.

En la institucionalidad de los conflictos sociales mineros del Perú, el Defensor del Pueblo (Ombudsman) adquiere un rol activo en la representación de los intereses colectivos de la población. La Defensoría del Pueblo, según De Echave (2020), es una de las instituciones con mayor legitimidad en la estructura orgánica del Estado peruano. Entre sus tareas están la prevención y control de la violencia, la promoción del diálogo, la investigación para la transformación de conflictos y la defensa legal. Además, tiene un Sistema de Monitoreo de Conflictos Sociales y elabora un reporte mensual en el que se identifican los principales conflictos en el país. De acuerdo con estos informes, los conflictos sociales vinculados a la minería en 2020 representaron el 62% del total y los vinculados al agua el 25%. De acuerdo con el informe de febrero de 2021, existieron 197 conflictos sociales registrados (144 activos y 53 latentes). En cuanto a la tipología, los casos socio ambientales fueron los más numerosos (65 %). Respecto de los conflictos vinculados a la minería, el porcentaje de estos, con relación a los socioambientales, fue de 64.8 %. En los reportes se incluye además información sobre los nuevos conflictos, los procesos de diálogo en marcha, los eventos de violencia ocurridos, las protestas, movilizaciones y marchas registradas y las alertas tempranas detectadas por la Defensoría y enviadas al Ejecutivo.

En suma, las cortes y tribunales de justicia tienen el poder de veto de ciertas políticas o leyes, moldean su contenido y aseguran su aplicación. De igual forma, el activismo judicial se refuerza por la existencia de otros órganos cuasi-judiciales como el Defensor del Pueblo que actúa como representante de la sociedad civil para la correcta aplicación de otras políticas y en contra de las arbitrariedades que pueden darse en la burocracia estatal. Los movimientos ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil observan cada vez más a las cortes de justicia como recursos con los que cuentan para balancear la distribución del poder respecto de otros actores estatales y empresariales. Algunos autores resaltan el rol de los tribunales de justicia y su mayor predisposición o inclusive voluntad de comprometerse con el proceso de elaboración de las políticas públicas. Otros, por su parte, atribuyen este mayor involucramiento a la expedición de nuevas leyes y al incremento de los conflictos sociales (Sousa, 2010).

3. Gobiernos locales

El incremento de los precios de los minerales, la ampliación de la frontera extractiva, y el acceso a la información a través de las nuevas tecnologías de la comunicación aumentó las expectativas de los ciudadanos y las autoridades locales. Estos factores además de otros propios de los contextos nacionales permitieron un rol más protagónico y activo de las autoridades sub-nacionales en Ecuador y el Perú. En Chile, caracterizado por un modelo más centralista no han surgido con la misma fuerza nuevos actores de escala local.

En el Perú, con el fin del gobierno del expresidente Fujimori al inicio de la década de 2000, toma fuerza el debate sobre la descentralización y como parte de este, el reclamo desde las regiones de los beneficios de la extracción de recursos minerales. En ese contexto, nuevos actores y alianzas emergen. Los gobernados y alcaldes provinciales, aliados con las organizaciones sociales, toman protagonismo. En un primer momento en el posicionamiento en la agenda nacional y las reformas conseguidas en la

⁴¹ Ver para más información: Instituto de Defensa Legal (2016), [en línea] <https://www.idl.org.pe/dos-sentencias-judiciales-ordenan-que-se-consulten-las-concesiones-mineras/> [fecha de consulta agosto de 2020].

redistribución del Impuesto a la Renta que pagan las empresas mineras⁴². Además de mecanismos de financiamiento para anticipar el pago del canon minero como el Fondo de Adelanto Social de 2017⁴³ y la facilidad financiera a gobiernos regionales y gobiernos locales en 2020 conocida como adelanto del canon minero⁴⁴. Posteriormente en los cambios en los procesos de participación ciudadana y acceso a la información en los estudios de impacto ambiental.

Los gobernadores regionales, sin contar con las competencias formales, han sido voces protagónicas en los debates referidos a la distribución de los recursos mineros y a los impactos ambientales y sociales de la actividad minera. Además, se han convertido en interlocutores de las demandas de la ciudadanía de sus regiones y el Gobierno central, participando y convocando a movilizaciones sociales, como en los casos de Conga, Tía María y Moquegua, entre otros. Por su parte, los alcaldes han liderado las consultas populares locales que sirvieron para manifestar la inconformidad de la población ante los proyectos mineros y evidenciar las debilidades de los procedimientos formales de participación de los estudios ambientales (De Echave, 2020).

En Ecuador, la capacidad política y de movilización de los gobiernos subnacionales (alcaldías y prefecturas) ha tenido dos objetivos. Por una parte, impulsar reformas legales que permitan incrementar la participación local de las rentas provenientes de las actividades extractivas petróleo y minería. Y, por otra, buscar reformas legales, institucionales, y cambios en la agenda de gobierno, que difieran, suspendan o eliminen las actividades mineras en un determinado territorio.

En el primer objetivo han incidido a través de sus gremios y con el apoyo de diputados provinciales. En las reformas a la Ley de Minería de 1991 y 2000, así como en la nueva Ley de 2009, se incorporaron incrementos en la participación de la renta minera. De igual forma, en Ley para la Planificación de la Circunscripción Territorial Amazónica de 2018, se crearon asignaciones específicas a favor de los municipios amazónicos.

En el segundo objetivo, la disputa entre algunas autoridades de gobiernos provinciales y municipales y el Gobierno central ha estado orientada al control político del territorio. Esta disputa territorial se ha enfocado en la búsqueda de la anulación del otro, en este caso del Gobierno central y de su agenda extractiva. En provincias con actividad minera (Azuay, Imbabura, Morona Santiago, y Zamora Chinchipe) los alcaldes o prefectos, en determinados contextos y épocas, han posicionado su agenda contraria a la minería a través de declaraciones políticas, la expedición de ordenanzas, impulsando consultas populares, impugnando judicialmente leyes o decretos, o liderando movilizaciones en alianza con las agrupaciones ecologistas y comunidades del área de influencia de las actividades mineras. La amplia capacidad de coordinación entre los alcaldes o prefectos, y sus partidos políticos, en conjunto con las redes orgánicas de la CONAIE y otros grupos de la sociedad civil, han permitido que algunas de las reclamaciones locales se conviertan en problemas nacionales con incidencia en la agenda política.

Las históricas tensiones entre los niveles de gobierno en relación con la gobernanza de los recursos naturales que ha existido tanto en Ecuador como en el Perú no han tenido la misma magnitud e incidencia en la agenda política de Chile. Los diversos modelos de distribución de la renta desde el Gobierno nacional hacia los gobiernos subnacionales adoptados en Ecuador y el Perú, y que han sido parte de los procesos de negociación política para atenuar en parte los conflictos multiescalares

⁴² A partir de 2001, el 50% del denominado Impuesto a la Renta (canon minero) se transfiere directamente a las regiones en donde se encuentra ubicado el proyecto minero. Desde la promulgación de la Ley de Canon en 2001, que regula el canon minero y petrolero, este recurso es distribuido en proporciones distintas a los municipios locales y provinciales donde se ubica el proyecto minero, al gobierno regional y a las universidades estatales de dicha región. Antes de 2001 el porcentaje de los recursos que se transfería era del 20%.

⁴³ El Fondo de Adelanto Social se creó en 2017 como una herramienta para financiar programas o proyectos y cerrar brechas en las zonas donde se desarrollan proyectos de inversión, entre ellos mineros.

⁴⁴ El adelanto del canon minero es una herramienta de gestión que autoriza al Ministerio de Economía y Finanzas a otorgar créditos sin intereses a favor de los gobiernos regionales y locales que, en el marco de la Ley N° 27506 (Ley de Canon), aún no reciben ingresos por concepto de canon (impuesto a la renta) a pesar de que las minas ya están en fase de operación comercial.

originados en la actividad minera, no son parte del modelo chileno. La única reforma relevante en este ámbito se dio en 2011, en el marco de las negociaciones en el Congreso sobre la revisión del impuesto específico a la actividad minera, se creó temporalmente el Fondo de Inversión y Reconversión Regional (2011-2014), encaminado a financiar las obras de desarrollo de los gobiernos regionales y municipales del país, que asignó un tercio del total a las regiones mineras. El Estado centralizado, el poder político y económico concentrado en la Región Metropolitana de Santiago, una política económica hasta ahora ortodoxa y un diseño institucional rígido han sido un dique ante eventuales reformas demandadas desde las comunidades y los gobiernos locales y regionales.

Las reformas constitucionales y legales iniciadas en 2014 por la expresidenta Bachelet, que permitieron en mayo de 2021 las primeras elecciones por votación popular de los gobernadores regionales podrían cambiar el panorama político de los gobiernos regionales y de su representatividad de los intereses ciudadanos frente al gobierno central. Este proceso de descentralización política puede acentuarse en la nueva Constitución que se discute en Chile.

C. Actores empresariales

En los acuerdos políticos para la gobernanza de los recursos minerales, uno de los actores de permanente influencia son las empresas transnacionales (Cuadro 5). El sector empresarial demanda principalmente reglas de juego claras y estables que les garanticen la seguridad de su inversión. Esta narrativa se enmarca en la competencia por atraer inversiones a nivel mundial en la que normalmente se encuentran los países de la región. El principal incentivo de las empresas mineras es la rentabilidad de las actividades exploratorias o extractivas mineras. En la consecución de su propósito actúan ya sea individualmente, o a través de sus gremios nacionales o internacionales, con el apoyo de sus representaciones diplomáticas y ONG.

La empresa minera adopta el rol de promotor de un proyecto extractivo en un determinado territorio. La promesa está acompañada de puestos de trabajo, mejoramiento de las condiciones de infraestructura y servicios, y oportunidades de emprendimiento, además de millones de dólares en inversiones y recursos fiscales a través de regalías e impuestos. Por otra parte, los habitantes del territorio y las autoridades de los gobiernos locales observan las amenazas y los riesgos de la ejecución de la iniciativa empresarial, por posibles fuentes de contaminación ambiental, impacto en las actividades productivas preexistentes y alteraciones en la convivencia social. Esta realidad de intereses y valores disímiles es la base de conflictos sociales entre las empresas y las comunidades. El Estado, por su parte, con su relato de impulso a la actividad minera y a las inversiones, es visto generalmente más cercano a las empresas mineras que a las comunidades.

A nivel nacional, la vinculación de las empresas con las comunidades de las áreas de influencia extractiva está orientada a procurar la denominada licencia social para operar. Los criterios de relacionamiento con las comunidades se fundamentan en principios de carácter voluntario y de auto regulación nacional y transfronteriza que se adaptan a los contextos internacionales y a las tendencias marcadas desde los grandes centros de consumo, los organismos internacionales y los grandes conglomerados internacionales de empresas. Algunas empresas siguen voluntariamente algún tipo de estándar o certificación relacionado, entre otros, con los criterios de la responsabilidad social corporativa, el marco de los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, el acoplamiento de la actividad empresarial minera a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, las Líneas Directrices para las Empresas Multinacionales, OCDE, o el abastecimiento "responsable" de minerales.

Cuadro 5
Principales actores y recursos empresariales en Chile, Ecuador y Perú

Actores empresariales/Recursos	Judicial	Negociación	Difusión	Presupuesto	Redes	Información
Chile						
Consejo Minero	x	x	x	x	x	x
Sociedad de Fomento Fabril (SOFOFA)			x	x	x	x
Ecuador						
Empresas mineras	x	x	x	x	x	x
Cámara de Minería			x			
Perú						
Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (CONFIEP)			x	x	x	
Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía	x	x	x	x	x	x

Fuente: Elaboración propia.

Por otra parte, el aumento de las tensiones y los conflictos mineros ha propiciado la innovación en las estrategias de relacionamiento entre las comunidades y las empresas. Estas innovaciones van más allá del asistencialismo, la responsabilidad social corporativa, o el valor compartido que han predominado en la narrativa de las últimas décadas. A manera de ejemplo, se puede mencionar en Chile, el acuerdo del proyecto Dominga (cobre, hierro y puerto) con la comunidad de la Higuera en el que se compromete una especie de regalía a favor de las comunidades, con características similares al acuerdo entre las comunidades y la empresa Albemarle en la explotación de litio en el Salar de Atacama. En Ecuador, un ejemplo es el proyecto en exploración Warintza a cargo de la empresa Solaris Resources y el acuerdo de alianza estratégica con las comunidades de la nacionalidad shuar Warints and Yawi. En el Perú, se destaca la experiencia en el Proyecto Cerro Verde y la gestión sostenible del agua en beneficio de la población de Arequipa (Ver Recuadro 3).

Entre los aliados con los que cuentan las empresas mineras están algunas ONG que han sido parte de la implementación de proyectos de desarrollo comunitario especialmente con enfoque productivo, así como de la facilitación de procesos de diálogo y participación ciudadana. De igual forma, este grupo de ONG cercanas a las empresas mineras trabajan en propuestas de políticas públicas, reformas institucionales y estudios de caso sobre determinadas actividades o proyectos mineros. Así mismo, participan frecuentemente en iniciativas de grupos de trabajo o comisiones asesoras que son promovidas desde el Estado o desde los organismos internacionales.

A escala internacional, ante el aumento de los conflictos ambientales, y con el objetivo de contribuir con la consecución de la licencia social para operar, la industria ha creado un conglomerado de asociaciones empresariales denominado Consejo Internacional de Minería y Metales (ICMM), con el mandato de mejorar el rendimiento social y ambiental de las empresas mineras. Asimismo, ha impulsado iniciativas internacionales como el Foro Intergubernamental sobre Minería, Metales y Desarrollo Sostenible (IGF) de 2002; la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI), creada en 2003; la Alianza por la Minería Responsable de 2004; la Iniciativa para el Aseguramiento de la Minería Responsable (IRMA) de 2006; The Copper Marck de la Asociación Internacional de Cobre (ICA, por sus siglas en inglés), en 2019, entre otros (Domínguez, 2019).

Algunos autores consideran que esta auto regulación corporativa no solo ha exacerbado la conflictividad sino también limitado el proceso de aprendizaje institucional regulatorio desde el Estado. La presencia de las empresas suple la ausencia o incapacidad del Estado frente a las necesidades y demandas de los ciudadanos en los territorios extractivos. Es decir, los incentivos de las empresas por obtener la licencia social para operar contribuyen con el círculo vicioso de falta de Estado y mayor presencia de la empresa en la atención de las demandas locales (Bebbington y Humbreys, 2009; Damonte, 2016).

En Chile y el Perú, las empresas, principalmente a través de sus gremios, el Consejo Minero en Chile y la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (CONFIEP) y la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía en el Perú, han influido de manera constante en los diversos debates surgidos en torno a los procesos de creación o reforma de políticas públicas vinculadas sobre todo a la apropiación de la renta minera y a la reforma de la institucionalidad ambiental. En las reformas impulsadas por los gobiernos de Perú y Chile para el fortalecimiento institucional del ambiente, los gremios empresariales tuvieron estrategias similares. Inicialmente, se opusieron a la creación del Ministerio rector y de las agencias de control y fiscalización (SMA en Chile y Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (SENACE) en el Perú).

Recuadro 3

Iniciativas asociadas al estudio, mitigación y prevención de los conflictos mineros

El Acuerdo Marco entre Dominga y la comunidad de La Higuera fue el resultado de mesas de diálogo territoriales y temáticas iniciado en 2015. El Acuerdo Marco, bajo el principio de valor compartido, prevé que la Higuera recibirá un monto variable (dependiendo del precio del mineral) entre los 1.8 y 3.7 millones de dólares al año. Los recursos serán utilizados para la ejecución de proyectos de desarrollo hídrico, educación y productivos. En materia ambiental se acordó una comisión especial que definirá un sistema de monitoreo participativo (Dominga, 2021). Un acuerdo de similares características a las de Dominga se dio entre la empresa Albemarle y el Consejo de Pueblos Atacameños y la Comunidad Atacameña Río Grande en la explotación del litio en el Salar de Atacama, en el que se estableció entre otros beneficios, una regalía del 3.5% del valor de la venta de los compuestos de litio a favor de la comunidad, entre otros beneficios.^a

La alianza estratégica y la suscripción en 2020 del Acuerdo de Beneficios e Impactos (ABI) entre la empresa Lowell y las comunidades shuar Warints and Yawi en la Amazonía ecuatoriana, fueron parte de los hitos del proceso de reconciliación y construcción de confianza iniciado años antes. Parte del proceso fue la formalización de las mesas de diálogo y la restitución de 2400 hectáreas de territorios ancestrales de la empresa a las comunidades en 2018. El ABI prevé la participación en un Directorio conjunto de los líderes de las comunidades y los representantes de la empresa minera. En cuerpo colegiado se resuelve la problemática de la comunidad relacionada con el proyecto exploratorio minero. En 2019, ante el pedido conjunto de este Directorio ante el gobierno del Ecuador, se realizó el proceso de consulta previa libre e informada con la participación de las entidades de Estado, la empresa y las comunidades)^{bc}. La estrategia "círculo virtuoso del agua" se implementó a través de la asociación público-privada entre Cerro Verde, representantes de la sociedad civil, la empresa local de agua, las autoridades locales y el gobierno central, con el objetivo de asegurar la oferta sostenible de agua para consumo humano y productivo, y el tratamiento de las aguas residuales de la ciudad de Arequipa. Cerro Verde cofinanció la construcción de tres importantes represas, el sistema de tratamiento de agua potable, el mejoramiento de las líneas de distribución de agua potable hacia los conos, y el sistema de captación y tratamiento de aguas residuales (Cerro Verde, 2021)^d. Con una inversión total de más de 600 millones de dólares, permitirá dotar de agua potable a una población de 1.1 millones de habitantes y tener una cobertura del 94% en agua potable y del 80% en manejo de residuos. A cambio, Cerro Verde recibirá un porcentaje del agua tratada, a ser utilizado para procesos de minería (aproximadamente 1 metro cúbico por segundo). El resto de las aguas residuales tratadas serían devueltas al río, para ser utilizado por los agricultores aguas abajo.

Fuente: Elaboración propia.

^a Para mayor detalle sobre el convenio ver "Estudio de caso sobre la gobernanza del litio en Chile" [en línea] https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/45683/S2000204_es.pdf.

^b Entrevista efectuada a ejecutivos de Lowell.

^c véase: Solarisresources, (2021) [en línea] <https://www.solarisresources.com/sustainability/strategic-alliance/> [fecha de consulta: junio de 2021].

^d véase para mayores detalles: Cerro Verde (2021), [en línea] https://www.cerroverde.pe/mineria_cobre_molibdeno_arequipa_minera_cerro_verde_desarrollo-sostenible/responsabilidad-social-empresarial/circulo-virtuoso-del-agua/ [fecha de consulta: junio de 2021].

Posteriormente, impulsaron la creación de instancias adicionales (Consejo de Ministros para Sustentabilidad⁴⁵ y los Tribunales Ambientales en Chile, y el Consejo Directivo⁴⁶ del SENACE en el Perú), como medida para mitigar el poder de las instancias gubernamentales del medio ambiente. En el Ecuador, los gremios mineros no han tenido la capacidad de organización para sumarse como actores de influencia en el debate de la política minera y de solución a los conflictos sociales. En su lugar, cada empresa actúa de forma independiente en coordinación con sus representaciones diplomáticas y de negocios.

⁴⁵ El Consejo de Ministros para la Sustentabilidad lo preside el Ministerio del Medio Ambiente y está integrado por los Ministros de Agricultura; Hacienda; Salud; Economía, Fomento y Turismo; Energía; Obras Públicas; Vivienda y Urbanismo; Transportes y Telecomunicaciones; Minería, y Desarrollo Social y Familia.

⁴⁶ Además del ministro del Ambiente, el Consejo Directivo del SENACE está integrado por los Ministros de Energía y Minas; Salud; Producción; Agricultura y Riego, y Economía y Finanzas.

D. Actores sociales

En el caso de América Latina y el Caribe no todos los conflictos sociales vinculados a las industrias extractivas responden a los mismos orígenes y demandas (De Echave, 2020). El posicionamiento de la sociedad civil frente a la actividad minera a gran escala encarna la defensa del medio ambiente y los derechos de los ciudadanos frente a los derechos económicos de las empresas y el capital. Sin embargo, las posturas pueden ir desde la aproximación y la colaboración hasta la resistencia y la polarización (Poveda, 2020).

En los tres países andinos, cada uno con trayectorias distintas en el desarrollo de la minería, la relación entre las comunidades locales y las empresas está marcada por la desconfianza mutua. Las comunidades observan que desde afuera se trata de imponer un proyecto minero en su territorio que alterará su vida cotidiana. Para las empresas, la promoción de un nuevo proyecto, el inicio de operaciones o la ampliación de actividades existentes significa un eventual conflicto social. Esta desconfianza está alimentada, entre otras razones, por la falta de información y comunicación, herencias históricas y valoraciones económicas y culturales distintas.

La falta de una institucionalidad más desarrollada en la gestión de los conflictos sociales puede ser observada desde dos perspectivas. Por una parte, como un espacio para la auto regulación de las empresas y la vulneración de los derechos de las comunidades y el ambiente. Por otra parte, según Suárez y Leifsen (2019), como un vacío normativo que produce grietas que son aprovechadas por los actores sociales para encontrar herramientas políticas de resistencia dentro de arenas institucionales; por ejemplo, la consulta previa o la consulta dentro de los procesos de licenciamiento ambiental y en los procesos de planificación de ordenamiento territorial y desarrollo.

La expansión del sector minero y el incremento de los conflictos ha impulsado transformaciones en la dinámica de la movilización social (Cuadro 6). En cada uno de los países, las arenas de disputa y las estrategias utilizadas varían dependiendo de los contextos nacionales. Los actores sociales emplean una amplia variedad de recursos como la conformación de redes nacionales e internacionales que les permite divulgar la información; intercambio de experiencias; asistencia técnica; generación de conocimiento experto alternativo mediante estudios y publicaciones que refutan los argumentos de los impactos positivos de la minería generalmente promocionados por las empresas y el Estado; acciones simbólicas como plantones en sedes oficiales de gobierno o embajadas, o de fuerza como marchas, bloqueos de carreteras, tomas de instalaciones de las empresas, o políticas como declaratorias de territorios libres de minería o consultas comunitarias. En el ámbito más institucional, los actores sociales también apelan a los plebiscitos y referéndums, y a las impugnaciones jurídicas a leyes y políticas relacionadas con la minería (Martínez, 2018).

En Ecuador y el Perú, se observa una mayor capacidad de movilización social ciudadana, donde las comunidades indígenas y campesinas han desempeñado un papel protagónico y han alternado entre el diálogo, las demandas y las tensiones contenidas, y una conflictividad abierta reflejada en acciones de fuerza y protestas violentas. En las relaciones y conflictos de coexistencia, las poblaciones aceptan el desarrollo de la operación minera, sin embargo, confrontan una serie de retos y tensiones sociales alrededor de temas económicos, sociales, ambientales, culturales y políticos, los que se expresan en una agenda local de derechos. En Chile, a decir de (Barton y otros, 2016), a partir de la década de 2000 se produce el "despertar de la sociedad civil" que cuestiona el modelo primario exportador que se fija solo en el crecimiento económico, pero los temas de las externalidades, los beneficios y la distribución son planteados a escalas subnacionales, más que en el ámbito político nacional.

Cuadro 6
Principales actores y recursos sociales en Chile, Ecuador y Perú

Sociedad Civil	Judicial	Negociación	Difusión	Movilización	Violencia	Presupuesto	Redes	Información
Chile								
Ciudadanos	x	x	x	x				
ONG	x		x			x	x	x
Ecuador								
CONAIE	x	x	x	x	x		x	
MP Pachakutik	x	x	x	x			x	
ONG	x		x			x	x	x
Perú								
Frentes de Defensa	x	x	x	x	x		x	
Rondas Campesinas	x	x	x	x	x		x	
ONG	x		x			x	x	x

Fuente: Elaboración propia.

En Ecuador, la movilización de la sociedad civil ha logrado incluir parte de sus demandas en la agenda política. Entre los actores protagónicos se tiene a la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE)⁴⁷. Esta organización a su vez cuenta con un brazo político, el movimiento Pachakutik⁴⁸. La posición de la CONAIE es contraria a la minería. Como se relató anteriormente, la CONAIE ha tenido incidencia directa en algunos hitos relevantes de la actividad minera: la expedición del Mandato Minero en 2008, la suspensión de la votación para la aprobación de la Ley de Recursos Hídricos en 2010, la suspensión del otorgamiento de concesiones mineras en 2017, y el cambio del Ministro de Minería en 2018. El principal recurso utilizado por la CONAIE ha sido su capacidad orgánica de movilización y de redes a nivel territorial y nacional, que le permiten organizar protestas masivas que se inician en las provincias del interior y culminan en una gran movilización que puede sostenerse por varios días en las calles de la capital, su principal arena política.

La lucha de la CONAIE en contra de la minería y las actividades extractivas petroleras es permanente. En 2021, los principales dirigentes de la organización manifestaron públicamente su oposición a la agenda del gobierno anunciada por el presidente Guillermo Lasso, que incluye duplicar la producción petrolera, el impulso a la inversión y la ampliación de la frontera minera, entre otros aspectos. En mayo de 2021, el partido político Pachakutik asumió la Presidencia del Congreso Nacional en alianza con el partido de gobierno CREO. Posiblemente este acuerdo de gobernabilidad no resista los intereses claramente contrapuestos entre los principios ideológicos y políticos de la CONAIE y los intereses partidistas de Pachakutik y CREO.

En la última década, de los tres países estudiados, el Perú es donde más se evidencia el incremento de la presión extractiva impulsada por el aumento de la demanda de minerales. El salto productivo, que le permitió casi duplicar su producción minera entre 2010 y 2020⁴⁹, tuvo como correlato el crecimiento de las tensiones en el territorio, principalmente en las áreas rurales habitadas por comunidades campesinas y nativas. En el Perú se registran varios conflictos emblemáticos con importantes niveles de intensidad y violencia: proyecto Río Blanco (2007), en las provincias de Ayabaca y Huancabamba en Piura; el “Baguazo”, relacionado a la inversión en la Amazonía (2009); el denominado “Aymarazo” contra las concesiones mineras y el proyecto Santa Ana en Puno (2011); el conflicto en torno al proyecto cuprífero Conga, en Cajamarca (2011-2012); el del proyecto cuprífero Tía María, en Arequipa (en tres momentos, 2011, 2015 y recientemente reeditado en 2019); y en la mina Las Bambas, en Apurímac (2014, 2019) (De Echave, 2020). Algunos de estos conflictos se han reeditado en 2021 y han tenido que ser abordados al inicio del gobierno del presidente Castillo.

Como señala De Echave (2020), estos procesos de confrontación y disputa han permitido el nacimiento de nuevos actores sociales con incidencia en la agenda política minera. Las federaciones campesinas y nativas, rondas campesinas, frentes de defensa distritales y provinciales y organizaciones de mujeres, entre otros, se constituyen en representantes y a la vez articuladores de las comunidades. Estas organizaciones han tenido un grado de incidencia relevante en la agenda política minera. En el conflicto de Tambogrande (1999), el rol del Frente de Defensa de Tambogrande y la CONACAMI fue determinante hasta conseguir la cancelación del proyecto. Las movilizaciones sociales protagonizadas por pueblos indígenas y que tuvieron como corolario el denominado “Baguazo” (un conflicto de magnitud en la población de Bagua donde fallecieron más de 30 personas), propiciaron la Ley de Consulta Previa en 2011. Posteriormente, las protestas

⁴⁷ La Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador, CONAIE es una organización que desde 1986 aglutina en su seno a las Nacionalidades, Pueblos, comunidades, Centros y Asociaciones indígenas del Ecuador.

⁴⁸ La CONAIE tuvo un rol fundamental en el derrocamiento de los expresidentes, Bucaram (1996), y Mahuad (2000). Uno de los episodios políticos más recientes protagonizado por la CONAIE fueron las protestas sociales de octubre de 2019 en contra del alza de los precios de combustibles durante el gobierno del expresidente Lenin Moreno.

⁴⁹ A partir de 2013 comenzó la fase operativa de importantes proyectos de cobre como los de Antapaccay de Glencore (2013), Constancia de Hudbay (2014), Toromocho de Chinalco (2015), y Las Bambas de MMG (2016), y la ampliación de Cerro Verde de Freeport-McMoRan (2016).

sociales y lo ocurrido en el proyecto Conga (2011-2012) ocasionaron la primera crisis de gabinete del expresidente Humala y pusieron en la agenda política la reforma al sistema de EIA.

Los Organismos No Gubernamentales (ONG) en los tres países comparados se posicionan como actores aliados de las comunidades. Las ONG, al ser normalmente parte de una red internacional, logran escalar los conflictos desde lo local y regional a lo nacional e internacional. Esta capacidad de amplificación de los conflictos permite que algunos de ellos sean visibles en los medios de comunicación y pasen a ser parte de la agenda política. La notoriedad va de la mano de la estrategia legal que generalmente es apoyada o liderada por las ONG y que incluye la utilización de los todos recursos de impugnación administrativa o judicial disponibles en contra de la actividad minera.

La asimetría en recursos de información, técnicos, financieros y de gestión de los ciudadanos frente a las empresas mineras busca ser compensada por las ONG ambientalistas. Las acciones de las ONG han permitido entregar información a las comunidades, alertar sobre los riesgos sociales y ambientales de la actividad minera y suplir las deficiencias de capacidades y recursos de tal forma que la discusión con las empresas sea menos desigual. La presencia de las ONG en algunas ocasiones produce desconfianza en los actores del Estado.

Las autoridades de gobierno pueden percibir que la agenda de las ONG es oponerse a cualquier propuesta que implique la explotación de un recurso mineral o la ejecución de un proyecto en materia energética sin importar el análisis técnico de los posibles impactos sociales y ambientales. Incluso el activismo ambiental de algunas ONG y su presencia en territorio ha sido calificado por actores gubernamentales como participación de índole política de oposición a la gestión del gobierno. En el Ecuador, durante el gobierno del expresidente Rafael Correa, las tensiones con algunas ONG se incrementaron en el tiempo. Desde el gobierno se argumentaba que algunas ONG eran financiadas por organizaciones de extrema derecha extranjeras que pretendían boicotear los planes en los sectores petrolero y minero, imponer una agenda y realizar actividades políticas sin ser un partido político. Las pretensiones del gobierno de disolver algunas fundaciones como Pachamama o Acción Ecológica, contrarias a la actividad petrolera y minera, fueron cuestionadas por diversos sectores a nivel nacional e internacional.

En el Perú, las ONG tienen un rol importante al dotar de información técnica a las comunidades y poblaciones, capacitar y fortalecer los liderazgos y organizaciones locales, apoyar en la construcción de la agenda de derechos de las comunidades y sobre todo realizar acciones de incidencia y campañas públicas sobre casos emblemáticos. El ámbito de acción de las ONG peruanas es amplio: desarrollo productivo, participación ciudadana, transparencia, mecanismos de diálogo, ordenamiento territorial, defensa legal ante la criminalización de la protesta social, remediación de pasivos ambientales mineros, entre otros. Algunas ONG, además, están agrupadas en conglomerados como la Red Muqui de 29 organizaciones vinculadas al ejercicio de derechos de comunidades y poblaciones rurales en zonas de actividades mineras, o la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos (DDHH) que reúne a 78 organizaciones enfocadas en pueblos indígenas, seguridad de defensores y empresas y DDHH.

En Chile, varios casos emblemáticos de conflictos socio ambientales mineros han tenido como protagonistas a las ONG. Uno de los más recientes es el proyecto Dominga⁵⁰. La complejidad del proceso de licenciamiento ambiental desencadenó al interior del gobierno de la expresidenta Bachelet una crisis política que significó la salida de ministros de Estado. Varios años después, durante el gobierno del presidente Piñera, en abril de 2021, el Primer Tribunal Ambiental de Antofagasta ordenó que el proyecto minero portuario Dominga se volviera a votar en la Comisión de Evaluación Ambiental de Coquimbo (CEAC). En agosto de 2021, la CEAC aprobó la licencia ambiental del proyecto. Dentro de

⁵⁰ El proyecto prevé la extracción de concentrados de hierro y de cobre en la región de Coquimbo, al norte de Chile. Además de la explotación de una mina, este incluye la construcción de un puerto propio para exportar su producción y una desalinizadora para no utilizar el agua dulce de la zona.

esta larga disputa iniciada en 2013, varias ONG han participado activamente, entre ellas Oceana y FIMA⁵¹, a través del patrocinio y el impulso de recursos judiciales en contra de las decisiones de la Corte Suprema de Justicia y del Tribunal Ambiental. Las ONG también han utilizado otros recursos para sensibilizar y movilizar a otros actores en la defensa de la Reserva Natural Pingüino de Humboldt, ecosistema que se vería impactado por la construcción del proyecto portuario - minero. En 2019, mientras se discutía el caso en la Corte Suprema, se conformó la Alianza Humboldt, un conglomerado de organizaciones nacionales, internacionales y locales integrado por Oceana, Greenpeace, Sea Shepherd, Fundación Terram, Chile Sustentable, y FIMA, con el propósito de defender los ecosistemas marino y terrestre de las comunas de La Higuera y Freirina. Desde la empresa, la lectura del conflicto fue distinta. Su principal argumento ha sido que existía un acuerdo con la comunidad de la Higuera desde 2016.

⁵¹ Véase para mayores detalles: <https://www.fima.cl/wordpress/>.

VI. Reflexiones finales y desafíos

Los conflictos sociales se constituyen en la actualidad en uno de los principales desafíos de la política minera. En cada uno de los países estudiados, Chile, Ecuador y el Perú, con historias, contextos, estrategias y políticas distintas, los conflictos sociales asociados a la minería han aumentado en cantidad e intensidad en las últimas dos décadas.

Durante el super ciclo de los precios de los *commodities*, la conflictividad social asociada a la minería fue alimentada, entre otras causas, por la insuficiente presencia del Estado en los territorios, la débil institucionalidad ambiental y social, la deficiente implementación de los mecanismos de participación indígena y ciudadana, los problemas en la distribución y uso de las rentas mineras, y los impactos ambientales potenciales y reales.

El nuevo ciclo de expansión post pandemia de la demanda del cobre probablemente traerá mayor presión sobre los flujos de extracción y exportación de minerales, lo que reavivará, en las circunstancias actuales, los conflictos asociados a la minería. Si bien el crecimiento de la actividad minera genera beneficios económicos y sociales, también tiende a presionar sobre la tierra, el agua, la biodiversidad y sobre las poblaciones que dependen de estos recursos.

Diferentes actores tienen diversas visiones sobre la minería. Sectores de la sociedad civil y las comunidades expresan su malestar y oposición al aumento de la actividad extractiva y a un modelo de desarrollo que privilegia los intereses económicos frente a los derechos de los ciudadanos y el ambiente. Para las empresas mineras, la denominada licencia social para operar es observada como el principal riesgo para el desarrollo de un proyecto minero (EY, 2020). Si bien para las empresas, los conflictos siempre han existido, en los últimos años su gestión y mitigación se ha vuelto cada vez más compleja. Por otro lado, algunos actores estatales observan a los conflictos como obstáculos al desarrollo y mecanismos de oposición a la agenda del gobierno.

La tipología de los conflictos asociados a la minería es amplia y las causas que los generan son diversas. A pesar de las diferencias en el territorio, los volúmenes de extracción, la tradición minera, la incidencia en la economía, y la diversidad de emprendimientos extractivos en cuanto a su dimensión, ubicación, e impactos, los conflictos han afectado a los tres países estudiados. En Chile y Ecuador, la

narrativa de los conflictos ha estado mayormente ligada a la afectación de la biodiversidad y del agua. En Chile, la actividad minera colisiona, por un lado, con los problemas de sequía presentes en varias regiones y, por otro, con los posibles impactos a la biodiversidad y los glaciares. En Ecuador, que se halla en una etapa incipiente de la minería a gran escala, los eventuales impactos a la rica biodiversidad de la Amazonia y a las fuentes hídricas del páramo andino son los principales argumentos de resistencia a la actividad minera. En el Perú, la oposición a la minería ha estado también vinculada al agua, tanto en la disputa por su uso para actividades productivas agrícolas como en la posible afectación a las lagunas como fuentes hídricas. Otras causas de movilización de las comunidades rurales y campesinas en el Perú han sido los problemas de contaminación y de riesgos para la salud de la población, así como el incumplimiento a los acuerdos de licenciamiento social.

La respuesta del Estado se ha orientado a atenuar los conflictos y facilitar un entorno que permita el desarrollo de las actividades extractivas. Para esto, los países han adoptado distintas estrategias y herramientas de política pública. En el Perú, se dio un mayor desarrollo institucional para la gobernanza de los conflictos asociados a la minería. Las competencias asignadas al Viceministerio de Interculturalidad del Ministerio de Cultura, para la rectoría, coordinación y asesoría del proceso de consulta previa, y al Viceministerio de Gobernanza Territorial de la Presidencia del Consejo de Ministros, para la prevención y resolución de los conflictos, son experiencias de un marco institucional formal para una mejor coordinación del aparato estatal. En Ecuador, la creación de la empresa estatal Ecuador Estratégico permitió la presencia del Estado en los territorios extractivos, lo que pudo haber contribuido con la atenuación de los conflictos. De igual forma, el rol del Ministerio Coordinador de los Sectores Estratégicos buscó institucionalizar la gestión de los conflictos y mejorar los mecanismos de coordinación entre las entidades estatales. En Chile, la participación del gobierno central en las disputas vinculadas a los emprendimientos mineros se dio a través de los procesos formales de calificación ambiental. En ciertos casos controversiales, un órgano eminentemente político como el Comité de Ministros dirimió en última instancia administrativa la pertinencia o no de un proyecto.

Una característica común a los tres países son las reformas a la institucionalidad pública impulsadas a partir de acuerdos comerciales, recomendaciones de organismos internacionales, y crisis políticas derivadas de controversias institucionales relacionadas con algún proyecto minero. No obstante, las reformas a los marcos institucionales y a la normativa ambiental y social son insuficientes ante la dinámica de los conflictos y las limitadas capacidades burocráticas del Estado. Así, por ejemplo, las brechas entre la norma y su aplicación son significativas en materia de participación ciudadana y consulta previa. De igual modo, las asimetrías de información entre las empresas y el estado, entre las empresas y los ciudadanos, y entre el estado y los ciudadanos, dificultan la construcción de confianza y deslegitiman los procesos normados de gestión de conflictos o de licenciamiento social o ambiental. Este tipo de deficiencias exige un debate que vaya más allá del aporte de recursos financieros a los presupuestos fiscales o locales, y del cumplimiento o no de los requisitos formales para obtener los permisos ambientales y sociales.

La “judicialización de los proyectos mineros” es una de las manifestaciones de los conflictos en los tres países andinos. El derecho de recurrir a los órganos de justicia es utilizado por la sociedad civil, el Estado, y las empresas. En Chile, con una tradición institucional más sólida, la principal estrategia de oposición a la ejecución de proyectos mineros ha sido la utilización de los recursos legales ante la justicia. Los Tribunales Ambientales y la Corte Suprema de Justicia han tenido un rol cada vez más relevante en los procesos de impugnación a la actividad minera. En Ecuador, además de las actuaciones de los tribunales de justicia ordinaria que han suspendido el avance de actividades de exploración o explotación, la Corte Constitucional ha tenido un papel principal en la calificación de las iniciativas de consultas populares tendientes a prohibir la actividad minera en determinadas provincias o cantones. En el Perú, se destaca la Defensoría del Pueblo, que ha logrado legitimidad en la defensa de los intereses colectivos de los peruanos, con una participación en la prevención, los mecanismos de diálogo y la sistematización de información oficial sobre los conflictos mineros.

En Ecuador y el Perú, con sistemas políticos y económicos más descentralizados, las autoridades locales tienen un rol central en los mecanismos de formación y transformación de los conflictos sociales. Los prefectos provinciales y alcaldes municipales en Ecuador han incidido en el posicionamiento de una agenda política contraria a la minería, y han liderado procesos de consulta popular para impedir el avance de la actividad extractiva. Por otra parte, en procesos de negociación política en el Congreso Nacional han logrado cambios normativos para obtener una mayor participación de la renta minera. En el Perú, los gobernadores y alcaldes regionales han sido protagonistas en las movilizaciones ciudadanas y en los reclamos por la distribución de las rentas y las deficiencias en los procesos de fiscalización y control ambiental. En Chile, con un poder político más centralizado, los alcaldes de las comunas han participado de forma activa en las plataformas de relacionamiento entre la comunidad y las empresas a nivel local, sin mayor incidencia en la agenda nacional minera. A partir de 2021, con la primera elección por votación popular de gobernadores regionales se abre una oportunidad para un rol más activo de estos actores en la gobernanza de los recursos minerales en el territorio.

La posición de la sociedad civil frente a la actividad minera a gran escala ha tenido como narrativa la disputa por el agua y el territorio, la defensa del ambiente, las condiciones del trabajo, y los derechos de los ciudadanos frente a los derechos de las empresas, con posturas que van desde la resistencia y el rechazo hasta la colaboración y el apoyo. La debilidad técnica, económica y legal de las comunidades cercanas a los yacimientos mineros ha sido complementada por actores externos en alianzas multiescalares con organizaciones no gubernamentales de defensa del ambiente, y en algunos casos autoridades subnacionales. En conjunto, han logrado dilatar o suspender el avance de iniciativas mineras. Las coaliciones pro-conservación ambiental impugnan el modelo económico. La controversia se enmarca en estilos de vida en disputa con ideas irreconciliables sobre la crisis hídrica, la sobre explotación del territorio y la reducción de la biodiversidad. Además, su desconfianza de la actividad minera se alimenta de las herencias históricas de casos de contaminación ambiental, el incumplimiento de compromisos estatales y empresariales, y la ausencia de estrategias de comunicación y acceso a información efectivas. Por otro lado, en la sociedad civil también se encuentran coaliciones pro-minería, lideradas por las comunidades vecinas a los proyectos, que, en un marco de colaboración con las empresas y el Estado, defienden la posibilidad de acceso a fuentes de trabajo, beneficios económicos, y obras de infraestructura y servicios que pueden traer consigo los emprendimientos mineros.

Las nuevas dinámicas de movilización social favorecieron el surgimiento de actores sociales que han incidido de forma permanente en la agenda de políticas públicas. En Ecuador, la CONAIE, un actor clave de la política ecuatoriana desde el primer levantamiento indígena en la década de 1990, asumió la defensa del territorio, el agua y la naturaleza frente a la expansión de la frontera minera. Su principal fortaleza ha sido la capacidad de movilización a través de marchas y protestas masivas que han logrado tener incidencia en varias decisiones de política minera y de agua. En el Perú, las disputas ocurridas en varios de los conflictos en las últimas dos décadas han sido impulsadas y coordinadas por agrupaciones campesinas e indígenas como el Frente de Defensa de Tambogrande, la Coordinadora Nacional de Comunidades Afectadas por la Minería, entre otros, sin que se haya consolidado un movimiento político a nivel nacional. En Chile, a partir de la década de 2000, las dudas y reclamaciones de la sociedad civil urbana y rural frente a las actividades extractivas mineras comenzaron a ser más evidentes. Sin embargo, no se han configurado movimientos sociales o políticos que tengan un impacto significativo en las políticas del cobre a nivel nacional. En Chile, las ONG ambientalistas, en conjunto con organizaciones ciudadanas locales, han tenido un rol más protagónico en los procesos de impugnación judicial de las actividades mineras en defensa de la biodiversidad, el agua y los glaciares.

Las empresas mineras, mediante mecanismos de cooperación internacional, han empezado a adherirse a estándares, principios, guías, certificaciones, e iniciativas que buscan paliar la poca presencia del estado en los territorios, reducir la discrecionalidad de la autorregulación, abrir espacios de acceso a información y transparencia, y atenuar los conflictos. Las empresas están cada vez más conscientes de que el territorio no es un espacio neutral en el que pueden trasladar los proyectos mineros con modelos

impuestos desde sus casas matrices. La heterogeneidad cultural, social, geográfica, histórica, ambiental de cada uno de los países, e inclusive de las regiones dentro de estos, ha incentivado un aprendizaje mutuo entre las empresas y las comunidades. Sin embargo, el relacionamiento directo entre las empresas y las comunidades puede acentuar el anquilosamiento del aparato estatal frente a las demandas ciudadanas y perpetuar la insuficiente presencia del Estado, la desconfianza de la ciudadanía con este y la autorregulación corporativa. Por otra parte, se observa una alianza no oficial entre las empresas y el Estado en la búsqueda de las condiciones de estabilidad, certeza y rentabilidad que la industria minera reclama.

Sin perjuicio del posible espacio que pueda existir para una mayor captura de la renta económica minera por parte del estado, uno de los desafíos que enfrentan los países andinos es lograr los arreglos institucionales que mejoren el uso y aprovechamiento de estos recursos, sea de forma directa por el gobierno central o a través de los gobiernos locales. El buen uso de la renta contribuirá a reconstruir la confianza con las comunidades. Para esto se requiere el fortalecimiento de las capacidades burocráticas para seleccionar, diseñar y ejecutar proyectos con fines sociales, productivos y económicos. Así mismo, se necesita mejorar los mecanismos de coordinación interinstitucional entre las entidades del ejecutivo y de estas con las autoridades locales y regionales. Además, es clave la creación u optimización de los sistemas de acceso a la información y rendición de cuentas hacia la ciudadanía.

La conflictividad permanente en las actividades extractivas ha propiciado la innovación de políticas públicas y mecanismos de gobernanza. Son ejemplos de ello las experiencias de las mesas de diálogo y la institucionalización para la prevención de conflictos en los territorios del Perú; la propuesta de una nueva institucionalidad público-privada de diálogo territorial temprano que se evalúa en Chile; la especialización en materia de justicia ambiental de Chile y el rol de la Defensoría del Pueblo en el Perú; la utilización de la renta minera a través de una empresa estatal del Ecuador; o los mecanismos de interacción permanentes entre la ciudadanía y el gobierno en territorio que fueron aplicados en Ecuador.

Por último, en el actual contexto global, la gobernanza de la actividad minera enfrenta la paradoja existente en la narrativa del desarrollo sostenible que reconoce, por una parte, los efectos ambientales y sociales de la minería, la urgencia de enfrentar la crisis ambiental acentuada por el calentamiento global, la necesidad de la transformación energética y la electromovilidad, y, por otra parte, el impulso a la demanda de minerales que estos cambios requieren. Lo ocurrido en Ecuador durante el mandato del expresidente Rafael Correa puede ser una muestra de la disyuntiva a la que se ven finalmente abocados los gobiernos a pesar de su interés por una mayor sostenibilidad ambiental. El Ecuador atravesó un proceso constituyente en 2008 que permitió reformas estructurales en el sector minero, consagró los derechos de la naturaleza en la Constitución Política, fortaleció los procesos de participación ciudadana, y garantizó los derechos sobre el agua como un sector estratégico reservado para el Estado. A pesar de los avances institucionales y normativos, el impulso de las actividades extractivas fue indefectible y se justificó en el corto plazo por las necesidades apremiantes en materia social y de infraestructura, y en el largo plazo por la necesidad de usar los recursos naturales agotables para acelerar el tránsito a una sociedad basada en la innovación y el conocimiento. Esto muestra que la gobernanza y la economía política de los recursos naturales, en general, y de la minería, en particular, son cuestiones relevantes para tomar en cuenta en los países andinos.

Bibliografía

- Albrieu, R., y Palazzo, G. (2020), "Categorización de conflictos sociales en el ámbito de los recursos naturales: un estudio de las actividades extractivas mediante la minería de textos". *Revista CEPAL*, 131(2), 29-59.
- Almeida, M. (2019), "*Estudio de caso sobre la gobernanza del sector minero en el Ecuador*". Documentos de Proyectos, (LC/TS. 2019/56, Santiago de Chile.
- Altomonte, H., y Sánchez, R. (2016), "*Hacia una nueva gobernanza de los recursos naturales en América Latina y el Caribe*". Libros de la CEPAL, No. 139 (LC/G.2679-P), Santiago de Chile.
- Arce, M., y Moran, R. (2020), "Extractive conflicts in the developing world", *Journal of International Affairs*, 73(2), 77-94.
- Arellano, Y. A. (2011), "Aggravating the Resource Curse: Decentralisation, Mining and Conflict in Peru". *The Journal of Development Studies*, 47(4), 617-638.
- Barandiaran, J. (2013), "Regulatory Science in a Developing State: Environmental politics in Chile, 1980-2010", University of California, Berkeley.
- Barton, J., Campero, C., y Baeza, S. (2016), "El despertar social frente a la maldición institucional: la última década de la minería en Chile". En: Cisneros Paúl (ed.), *Política minera y sociedad civil en América Latina*, Editorial IAEN, Quito, Ecuador.
- Banco Central del Ecuador (BCE); (2021), Reporte de Minería, resultados del primer trimestre de 2021, [en línea] <https://contenido.bce.fin.ec/documentos/Estadisticas/Hidrocarburos/ReporteMinero072021.pdf> [fecha de consulta: agosto de 2021].
- Biblioteca Congreso Nacional (BCN), (2010), [en línea] <https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=recursolegales/10221.3/3929/6/HL20417.pdf> [fecha de consulta: junio de 2021].
- Bebbington, A. y Humphreys, D. (2009), "Actores y ambientalismos: conflictos socio-ambientales en Perú". *Íconos Revista de Ciencias Sociales*, 35, 117-128.
- Bebbington, A., Abdulai A., Humphreys, D., Hinfelaar, M., y Sanborn, C. (2019), "*Governing Extractive Industries: Politics, History, Ideas*", Universidad del Pacífico, Lima.
- Bebbington, A., Bebbington, D. H. y Bury, J. (2010), "Federating and defending: water, territory and extraction in the Andes". En: R. Boelens, D. Getches and A. Guevara Gil. (Eds.), *Out of the Mainstream*. London: Earthscan.
- Borja, R. (2016), "La participación ciudadana en Ecuador", Corporación Participación Ciudadana, Quito, Ecuador.
- Cisneros, P. (2016), "*Política minera y sociedad civil en América Latina*". Editorial IAEN, Quito, Ecuador.

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2016), "Evaluación del desempeño ambiental de Chile". Santiago, Chile.
- Comisión para el Desarrollo Minero Sostenible (CDMS, 2020), Informe Final [en línea] https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/604264/INFORME_FINAL_DE_LA_COMISI%C3%93N_PARA_EL_DESARROLLO_MINERO_SOSTENIBLE. [fecha de consulta: junio de 2021].
- Conde, M. (2016), "Resistance to Mining. A review". *Ecological Economics*, 132, 80-90.
- Confederación de la Producción y el Comercio (CPC, 2020), "Judicialización de los proyectos de inversión en el SEIA", Observatorio de la Productividad, Informe 5, Santiago, Chile.
- Cooperación (2018), Actualidad Minera del Perú, Boletín Electrónico, [en línea] <http://cooperacion.org.pe/wp-content/uploads/2018/12/Boletin-DICIEMBRE-2018.pdf> [fecha de consulta: junio de 2021].
- _____ (2020), [en línea] <http://cooperacion.org.pe/aportes-y-omisiones-del-informe-final-de-la-comision-para-el-desarrollo-minero-sostenible/> [fecha de consulta: junio de 2021].
- Cortez, M., y Maillet, A. (2018), "Trayectoria multinivel de una coalición promotora e incidencia en la agenda política nacional. El caso del conflicto Pascua Lama y la ley de glaciares en Chile". *Colombia Internacional*, 94, 3-25.
- Damonte, G. (2016), "Política minera y conflicto en el Perú: el agotamiento de la política de la autoregulación corporativa". En: Cisneros Paúl (editor) Política minera y sociedad civil en América Latina, Editorial IAEN, Quito, Ecuador.
- DBS Group Research (2018), "*Copper and its electrifying future*", Singapur.
- De Echave, J. (2020), "Estudio de caso sobre la gobernanza del cobre en el Perú", Serie Recursos Naturales y Desarrollo No. 196, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- De Echave, J., Diez A., Huber L., Revesz B., Lanata R., y Tanaka M. (2009), "*Minería y Conflicto Social*". Instituto de Estudios Peruanos, Lima.
- Dente, B. y Subirats, J. (2014), "Decisiones públicas. Análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas". Editorial Ariel, Barcelona, España.
- Domínguez, R. (2019), "Recursos naturales extractivos e industrialización en los países andinos". Informe del Proyecto MINSUS GIZ/DRN (documento inédito), Santiago de Chile.
- Dufey, A. (2020), "Iniciativas para transparentar los aspectos ambientales y sociales en las cadenas de abastecimiento de la minería: tendencias internacionales y desafíos para los países andinos". Serie Medio Ambiente y Desarrollo, N° 169 (LC/TS.2020/48), Santiago de Chile.
- Espinosa, C. (2021), "Conocimiento como causa y medio de resistencia a la minería de gran escala: casos eurísticos del Ecuador", Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Ecuador.
- Ferreiro, A., Aris M., Pinto F. (2019), "Proceso de descentralización en Chile Diagnóstico y propuestas", Resumen, Espacio Público, Santiago de Chile. [en línea] <https://www.espaciopublico.cl/wp-content/uploads/2020/04/Resumen-Ejecutivo-Informe-Final-Descentralizaci%C3%B3n.pdf> [fecha de consulta: agosto de 2020].
- González, N. (2019), "La Conflictividad vinculada a los recursos naturales en América Latina: tendencias y mecanismos institucionales de respuesta", La bonanza de los recursos naturales para el desarrollo: dilemas de gobernanza, Libros de CEPAL, N°157 (LC/PUB.2019/13-P), Santiago de Chile.
- Gudynas, E. (2014), "Conflictos y extractivismos: conceptos, contenidos y dinámicas". *Revista en Ciencias Sociales*, 27-28(1), 79-115.
- Helwege, A. (2014), "Challenges with resolving mining conflict in Latin America". *The Extractive Industries and Society*, 2(1), 73-84.
- IGF (Foro Intergubernamental sobre Minería, Minerales, Metales y Desarrollo Sostenible, 2019), "Evaluación del marco de políticas mineras del IGF: Ecuador", Winnipeg.
- International Resource Panel (IRP, 2019), "*Mineral Resource Governance in the 21st Century: Gearing extractive industries towards sustainable development*". United Nations Environment Programme, Nairobi, Kenya.
- Irrazábal, I., Larragaña O., Rodríguez, J., Silva, E., y Valdés, R. (2020), "Propuestas para una mejor calidad del gasto y las políticas públicas en Chile", *Temas de la Agenda Pública*, 15,(120), Centro de Políticas Públicas UC.
- Jerónimo, R., Rap, E., y Vos, J. (2019), "*La Política del Ordenamiento Territorial en el Perú: el caso de Cajamarca*", *Debate Agrario*, 49(2), 189-233.

- Jones, B., Acuña, F. y Rodríguez, V. (2021), "Cambios en la demanda de minerales: análisis de los mercados del cobre y el litio, y sus implicaciones para los países de la región andina". Documentos de Proyectos (LC/TS.2021/89), Santiago de Chile.
- Jorratt, M. (2021), "Renta económica, régimen tributario y transparencia fiscal en la minería del cobre en Chile y el Perú", Documentos de Proyectos (LC/TS.2021/52), Santiago de Chile.
- Lagos, G. (2019), "Desempeño económico, social y ambiental de la minería de cobre y litio en Chile, 2000-2018". Santiago de Chile.
- León, M., Muñoz, C., y Sánchez, J. (2020), "La gobernanza del litio y el cobre en los países andinos", Documentos de Proyectos (LC/TS.2020/124), Santiago, Chile.
- León, M., Muñoz, C. (2019), "Guía para la elaboración de estudios de caso sobre la gobernanza de los recursos naturales", Serie Recursos Naturales y Desarrollo, No. 192 (LC/TS.2019/52), Santiago, Chile.
- Martínez, E. M. (2018), "Repertorios de acción colectiva frente al extractivismo minero en América Latina". *Andamios*, 15(37), 43-73.
- Martínez-Alier, J. (2020), "A global environmental justice movement: mapping ecological distribution conflicts", *Disjuntiva-Crítica de les Ciències Socials*, 1(2), 83-128.
- Martínez-Alier, J., Temper, L., Del Bene, D. y Scheidel, A. (2016), "Is there a global environmental justice movement?". *The Journal of Peasant Studies*, 43(3), 731-755.
- Martínez-Alier, J., y O'Connor, M. (1996), "Ecological and economic distribution conflicts". En: R. Costanza y J. Martínez-Alier y O. Segura (Eds.), *Getting down to earth: practical applications of ecological economics*. Island Press, Washington, DC.
- Melo, M. (2020), "El derecho a la consulta previa, libre e informada a 30 años de la adopción del Convenio 169 de la OIT", *Revista Aportes DPLF*, 22(9), 22-25.
- Ministerio del Medio Ambiente (MMA) (2016) "Informe de la Comisión Asesora Presidencial para la evaluación del SEIA". Santiago, Chile.
- Mongabay (2020) [en línea] <https://es.mongabay.com/2020/10/ranas-le-ganan-a-la-mineria-en-ecuador/> [fecha de consulta: junio de 2021].
- _____ (2019), [en línea] <https://es.mongabay.com/2019/03/consulta-popular-mineria-paramo-quimsacocho-ecuador/> [fecha de consulta: junio de 2021].
- Monge, C. (2021), "Transición hacia una minería más eficiente, inclusiva y sostenible". Documento de Investigación (documento inédito), CEPAL.
- Nochi, F. D. R. (2020), "Revisiting natural resources-conflict nexus". *Resources Policy*, 70, 101903.
- Obaya, M. (2019), "Estudio de caso sobre la gobernanza del litio en el Estado Plurinacional de Bolivia". Documentos de Proyectos (LC/TS.2019/49), Santiago, Chile.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, 2017), "Citizen participation in the Constitution-Building Process in Chile", *Public Governance Scans*, [en línea] <https://www.oecd.org/gov/public-governance-review-chile-2017.pdf>.
- OCDE/CEPAL (OCDE), (2016), "Evaluación del desempeño ambiental". Santiago, Chile.
- Observatorio de Conflictos Mineros de América Latina (OCMAL) (2021), [en línea] <https://www.ocmal.org/> [fecha de consulta: junio de 2021].
- _____ (2018), [en línea] <https://www.ocmal.org/vizcarra-elimina-mesas-de-dialogo-a-traves-de-un-decreto-supremo/> [fecha de consulta: junio de 2021].
- Paredes, M. (2018), "La transnacionalización de la resistencia a la minería en Tambogrande y Pascualama", Ediciones Universidad de Salamanca, España.
- Pérez, R. M., Vargas, M. J., y Crespo, M. Z. (2018), "Trends in social metabolism and environmental conflicts in four Andean countries from 1970 to 2013". *Sustainability Science*, 13(3), 635-648.
- Ponce, A. y McClintock C. (2014), "The explosive combination of inefficient local bureaucracies and mining production: evidence from localized societal protest in Perú". *Latin American Politics and Society*, 56(3), 118-140.
- Poveda, B. R. (2020), "Estudio comparativo sobre los modos de gobernanza del cobre en Chile, Ecuador y Perú". En J. Sánchez, M. León y C. Muñoz (eds), *La gobernanza del cobre y del litio en los países andinos*, Santiago de Chile.
- _____ (2019) "Estudio de caso de la gobernanza del cobre en Chile", Documentos de Proyectos, (LC/TS.2019/48), Santiago de Chile.

- Ramos, E., Muñoz, C., y Pérez, G. (2017), "La gobernanza de los recursos naturales y los conflictos en las industrias extractivas: el caso Colombia", No.181 (LC/TS.2917/71), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Rodríguez, D.; Serrano, H.; Delgado, A.; Nolasco, D., y Saltiel, G. (2020), "De residuo a recurso: Cambiando paradigmas para intervenciones más inteligentes para la gestión de aguas residuales en América Latina y el Caribe" Banco Mundial, Washington, DC.
- Sacher, W., y Acosta, A. (2012), "La minería a gran escala en Ecuador: Análisis y datos estadísticos sobre la minería industrial en el Ecuador". Quito: Abya-Yala.
- Salvador, A., (2013), "Pobreza, minería y conflictos socioambientales en el Perú", Instituto de Ciencias de la Naturaleza, Territorio y Energías Renovables, Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima.
- Sánchez, R. (2019), "La Bonanza de los recursos naturales para el desarrollo". Libros de la CEPAL, No. 157 (LC/PUB.2019/13-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Sánchez, V. L., Espinosa, M. G., y Eguiguren, B. (2016), "Percepción de conflictos socio-ambientales en zonas mineras: el caso del proyecto mirador en Ecuador". *Ambiente & Sociedad*, 19(2), 23-44.
- Sánchez, V. L., Leifse, E., y Verdú, D. A. D. (2017), "Minería a gran escala en Ecuador: Conflicto, resistencia y etnicidad". *AIBR. Revista de Antropología Iberoamericana*, 12(2),169-192.
- Scheidel, A., y otros. (2020), "Environmental conflicts and defenders: A global overview". *Global Environmental Change*, 63(102104), 1-12.
- Shorr, B. (2018), "Oportunidades y desigualdades: empresas y Estado en conflictos sobre la minería en Chile", Universidad Católica del Norte, Antofagasta, Chile.
- Sousa, M. (2010), "How courts engage in the policymaking process in Latin America: the different functions of the judiciary". En: E, Scartascini C., Stein E., Tommasi M., (eds), *How democracy works: political institutions, actors, and arenas in Latin American policymaking*, Harvard University, Cambridge.
- Suárez, V. L. y Leifsen, E. (2019), "Resistencia antiminera en espacios formales de gobernanza: El caso de CASCOMI en Ecuador". *Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe*, 108(2), 65-86.
- Subirats, J., y otros, (2008), "Análisis y gestión de políticas públicas", Barcelona Ariel.
- Temper, L., Demaria, F., Scheidel, A., Del Bene, D., y Martinez-Alier, J. (2018), "The Global Environmental Justice Atlas (EJAtlas): ecological distribution conflicts as forces for sustainability". *Sustainability Science*, 13, 573-584.
- Vesco, P., Dasgupta, S., De Cian, E y Carraro, C. (2020), "Natural resources and conflict: A meta-analysis of the empirical literature Ecological". *Ecological Economics*, 172, 106633.
- Viana R., (2018), "Minería en América Latina y el Caribe, un enfoque socioambiental". *Revista U.D.C.A. Actualidad & Divulgación Científica*, 21(2), 617-637.

En este documento se analiza la gobernanza de los conflictos sociales asociados a las actividades de exploración y explotación a gran escala del cobre en Chile, el Ecuador y el Perú.

Los objetivos del análisis son los siguientes: i) identificar los mecanismos de respuesta del Estado en la gestión de los conflictos mineros, ii) determinar cuáles son las estrategias de actuación de los ciudadanos y las comunidades en los conflictos, iii) analizar qué tipo de acciones han utilizado las empresas mineras frente a los conflictos y iv) comprender de qué forma los conflictos pueden ser fuente de innovación social en los países andinos.

Se observa que los conflictos sociales asociados a la minería han aumentado en las últimas dos décadas en los países estudiados y en la actualidad constituyen uno de los principales retos de la política minera.

Frente a un posible nuevo auge en los precios de las materias primas, que incentivará una mayor presión sobre la extracción y exportación de minerales, y tenderá a activar viejos y nuevos conflictos asociados a la minería, es importante identificar los desafíos de gobernanza que deberán enfrentar los gobiernos de los países andinos en este sector.