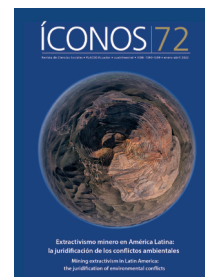


Presentación del dossier




Extractivismo minero en América Latina: la juridificación de los conflictos socioambientales

Introduction to dossier

*Mining extractivism in Latin America: The juridification
of environmental conflicts*



Editoras del dossier / Editors of dossier

-  Dra. Rachel Sieder. Profesora investigadora. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS) (México). (rachel.sieder@ciesas.edu.mx) (<https://orcid.org/0000-0002-3295-4760>)
-  Dra. Ainhoa Montoya. Profesora titular. Centre for Latin American and Caribbean Studies (CLACS). University of London (Reino Unido). (ainhoa.montoya@sas.ac.uk) (<https://orcid.org/0000-0001-7052-4318>)
-  Dra. Yacotzin Bravo-Espinosa. Investigadora posdoctoral. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS) (México). (ybravoe@derecho.unam.mx) (<https://orcid.org/0000-0002-9298-0856>)

En los últimos años los esfuerzos por defender los territorios frente a la intensificación de actividades extractivas, así como por regular dichas actividades y responsabilizar de sus impactos a quienes las desarrollan han recurrido a distintos usos del derecho nacional, internacional y, en el caso de pueblos indígenas, al derecho propio. Los esfuerzos se han traducido en procesos multiescalares de juridificación, entendida como el uso y la vernacularización de distintos lenguajes y figuras del derecho (Sieder 2020). Estos procesos incluyen la judicialización (el litigio en cortes), los esfuerzos legislativos (por ejemplo, negociaciones para prohibir la minería o regular los usos del agua), y la creación de nuevos instrumentos de derechos humanos a nivel internacional para lograr la “debida diligencia” por parte de empresas y Gobiernos (Centro de Información sobre Empresas y Derechos Humanos 2021). Asimismo, planteamos que la juridificación también abarca a los tribunales populares o las iniciativas legislativas ciudadanas, acciones que, aunque no se reconocen dentro del derecho formal y no son vinculantes, emulan los procesos que se conducen en las cortes o parlamentos (ver Montoya 2021).

Los procesos de juridificación no involucran exclusivamente a las poblaciones afectadas, también implican a los Estados y las empresas extractivas. Al mismo tiempo que proliferan formas de juridificación para cuestionar o disputar los modelos extractivistas, se evidencian patrones cada vez más comunes de criminalización, estigmatización y violencia contra quienes defienden el territorio (ver Montoya, Sieder y Bravo-Espinosa en este dossier). La criminalización incluye, entre otras acciones, demandas judiciales de empresas a activistas por daños morales o materiales, el uso de mecanismos estatales que suspenden sus derechos fundamentales de participación, asociación y expresión, y el sitio durante determinados periodos a los territorios que están en disputa. Las multinacionales también han demandado económicamente a

los Estados latinoamericanos cuando los tribunales nacionales han emitido sentencias que ordenan la suspensión de proyectos mineros o la construcción de presas, por ejemplo, por no garantizar los derechos a la consulta previa, libre e informada, o cuando los Gobiernos no les han concedido licencias de explotación por pausar o reconsiderar sus políticas.

En consecuencia, las diferentes formas de juridificación conllevan diferentes acciones jurídicas y políticas, que ocurren en múltiples escalas de pluralismo legal “glocal”. En dichos espacios se disputan nociones y usos de los derechos a la tierra y el territorio, los modos de evaluar los efectos de los proyectos extractivistas, las concepciones de “propiedad”, así como las formas de gobernanza, los proyectos de vida y la utilización de los recursos naturales.

La disputa por el territorio y los recursos naturales en América Latina data de la época colonial, no obstante, cobra nuevas dimensiones con la intensificación que se ha producido desde finales del siglo XX (Svampa 2019). En un contexto en el que las industrias extractivas se han desarrollado a la par de las arquitecturas legales que han promovido el sector, el derecho en sí mismo se ha convertido en un territorio en disputa —en su artículo Montoya, Sieder y Bravo-Espinosa explican la noción de arquitectura legal—.

8

En este dossier se exploran diferentes usos del derecho en el contexto de conflictos violentos en torno a proyectos orientados a la extracción de recursos del subsuelo, específicamente minerales. El objetivo es analizar las especificidades de procesos de juridificación, como los descritos anteriormente, que han proliferado en gran parte de América Latina. Aquí se enfrentan distintas visiones morales y ontológicas acerca de la relación entre los seres humanos y sus entornos naturales, en escenarios donde la legalidad y la violencia han ido de la mano para garantizar modelos de desarrollo neoextractivistas, poniendo de manifiesto las configuraciones e interrelaciones del Estado y de las economías criminales de carácter transnacional que facilitan el despojo. En este marco, la concentración de los proyectos extractivos mineros en los territorios de los pueblos indígenas, afrodescendientes y campesinos pone de manifiesto que los usos del derecho están moldeados por desigualdades y racismos estructurales históricos.

Enfatizamos que lo multiescalar representa una característica central de la legalidad en estos contextos, tanto en el pluralismo legal global que codifica los derechos de los pueblos como en la gobernanza neoliberal de los modelos extractivistas que se construyen entretejiendo múltiples niveles y jurisdicciones del derecho público y privado. Aunque en América Latina existen figuras jurídicas que favorecen la defensa de los territorios ante los proyectos extractivistas —por ejemplo, los derechos constitucionales a favor del buen vivir, la consulta previa, libre e informada, o distintas modalidades de participación ciudadana—, es evidente la fuerza de los regímenes legales que promueven el extractivismo y cruzan jurisdicciones nacionales, y de los Gobiernos

que insisten en promover modelos de desarrollo extractivista por encima de cualquier garantía de los derechos ciudadanos.

Muestra de lo anterior es el artículo sobre procesos de juridificación y defensa del agua en el sur andino de Ecuador. Quizhpe y Vallejo demuestran cómo el Gobierno de Rafael Correa creó un marco legal contradictorio: inicialmente promovió una fuerte presencia del Estado como regulador de la actividad minera y garante de los derechos colectivos indígenas y de la naturaleza; posteriormente modificó la Ley de Minería de 2009 y las regulaciones administrativas para afianzar la seguridad jurídica de las empresas inversoras y debilitar los controles ambientales. Con este artículo se evidencia la ambivalencia de las cortes ecuatorianas en ese contexto jurídico ante las demandas de los pueblos afectados a la hora de validar las consultas populares que estos organizaron con base en sus derechos constitucionales y legales a la participación, y cuyo resultado fue el rechazo de la minería industrial en su territorio.

Como argumentan Montoya, Sieder y Bravo-Espinosa en este dossier, la multiescalaridad fragmentada de la gobernanza del modelo extractivista neoliberal implica que los derechos reconocidos en una jurisdicción se tornen invisibles en otra. De acuerdo con el análisis que ofrecen González-Serrano, Montalván Zambrano y Viaene, las ambivalencias de los regímenes legales multiescalares que subyacen a los procesos de juridificación de los conflictos socioambientales tienen sus orígenes en los fundamentos y lógicas coloniales de la normatividad que rige la minería en América Latina, región que constituye un enclave exportador fundamental, que ha sido determinante en la formación de los propios Estados. Los autores demuestran que existen al menos cuatro elementos que han definido el modelo de enclave exportador desde tiempos coloniales:

- 1) la conceptualización del suelo, el subsuelo y los minerales como bienes, objetos y recursos extraíbles que obvia otras posibles concepciones y entendimientos sobre su carácter, existencia o agencia; 2) la apropiación del subsuelo y de los minerales por parte de la Corona, la República y ahora del Estado nación moderno –institución jurídica originada en un régimen civil imperial y colonial– lo que, en la práctica, constituye una abrogación de derecho, es decir, un despojo regularizado por la normatividad; 3) la entrega de derechos mineros a inversores privados y corporaciones, tendencia que cobró fuerza desde la Colonia y que en la actualidad se ampara en la fórmula de derechos reales/seguridad jurídica/derechos adquiridos, categorías creadoras de obligaciones de no intervención oponibles a terceros, que consolidan una fragmentación material, simbólica y política del territorio; 4) con la utilidad pública e interés social de la minería se construyó una ficción sobre el beneficio general que representa tal actividad –sin tomar en cuenta sus impactos multidimensionales– para fortalecer el poder del Estado en la restricción de derechos y debilitar los cuestionamientos que la confrontan (González-Serrano, Montalván Zambrano y Viaene en este dossier, página 102).

Por lo tanto, el carácter colonial del derecho minero es un elemento central para entender por qué, a pesar del reconocimiento formal de un marco jurídico de derechos colectivos de los pueblos e incluso de derechos emergentes de la naturaleza, y sentencias relativamente favorables a nivel nacional y regional –como se evidencia en varios de los artículos presentados en este dossier–, hay una ausencia de prácticas políticas y administrativas por parte de los Estados latinoamericanos para hacer eficaces esos derechos y sentencias. González-Serrano, Montalván Zambrano y Viaene concluyen que, en el campo del derecho formal, el marco extractivista minero, con sus profundas raíces históricas, sigue prevaleciendo sobre el más reciente marco de los derechos humanos.

Como hemos subrayado, en América Latina la juridificación de las disputas relacionadas con la minería extractivista suele ir acompañada del uso represivo del derecho o *lawfare* para facilitar las operaciones de las empresas (Comaroff y Comaroff 2006, 30). Las personas dedicadas a la defensa del territorio están expuestas a campañas de hostigamiento, acusadas de delitos graves como terrorismo, usurpación de funciones, daños criminales y secuestro. Existe un abuso calculado de la prisión preventiva, y con frecuencia tanto fiscalías como cortes extienden los procesos penales por años, a fin de ofrecer procesos ejemplarizantes para otras personas que se oponen a los proyectos extractivos y así atemorizarles y frenar sus actividades de resistencia. Asimismo, la cooptación y captura de las cortes por alianzas entre el crimen organizado y las élites gubernamentales bajo lógicas patrimoniales del Estado ha agudizado estas modalidades de *lawfare*, y el giro hacia Gobiernos cada vez más autoritarios implica crecientes restricciones a los derechos de organización, manifestación y participación.

Por su parte, el uso del derecho penal contra las personas defensoras del territorio viene de la mano de toda una serie de prácticas disuasorias y violentas. Además de las acciones jurídicas y legislativas de los Estados orientadas a promover la concesión de licencias extractivas, debilitar los mecanismos de protección socioambiental y criminalizar, es frecuente la violencia física mortal ejercida sobre los cuerpos de quienes se oponen a los daños ambientales del extractivismo en sus territorios, que son concebidos por los Estados como auténticas “zonas de sacrificio” (Svampa y Viale 2014). Dichas tendencias se profundizan dada la explotación intensiva de minerales claves para los procesos de transición energética hacia modelos de energía renovable –tal es el caso del litio en Argentina discutido por Pragier, Novas y Christel en este dossier–, y las crecientes disputas por el agua agudizadas por la crisis climática.

Un elemento notable de los procesos de juridificación que se producen en estos contextos es el refuerzo del derecho propio como dimensión central en la defensa de los territorios. En su artículo, Salvador Aquino Centeno analiza la “juridificación comunitaria” en defensa de tierras comunales y del subsuelo en la sierra zapoteca de Oaxaca, México, donde la oposición a la asignación de concesiones mineras para la extracción de oro y plata ha reforzado la noción de tenencia comunal de la tierra y

ha dado lugar a una reflexión profunda sobre otras maneras de gobernar el territorio. Los procesos de movilización legal y política más allá de la comunidad activaron memorias encarnadas en la comunidad, vinculando procesos contemporáneos de minería extractivista con experiencias históricas de discriminación y despojo territorial.

Aquino Centeno demuestra cómo los procesos de judicialización ante las cortes mexicanas, al poner en circulación conceptos jurídicos hegemónicos como personalidad jurídica, propiedad o recursos de subsuelo (elementos que son parte de una estructura jerárquica legal y política que reserva el control del acceso al subsuelo a la nación y le da potestad para adjudicarlo a particulares) detonaron la construcción de otros símbolos, conceptos y significados contrahegemónicos desde el diálogo comunitario. En efecto, la comunidad de Capulálpam recurrió a la domesticación de múltiples regímenes jurídicos mediante el uso de herramientas legales propias creadas a través del tiempo, por ejemplo, con la modificación de su estatuto que incorporó reglas comunitarias propias derivadas de su experiencia, necesidades y expectativas en torno a su territorio y recursos minerales, y permitió la declaración de su territorio libre del extractivismo minero.

Un fenómeno similar es analizado en el artículo de Pragier, Novas y Christel sobre las tendencias de usos del derecho de las comunidades indígenas en Salta y Jujuy, Argentina, frente a la expansión de la minería de litio en sus tierras ancestrales. Ante el incumplimiento de sus derechos constitucionalmente reconocidos, los pueblos de la región desplegaron una serie de estrategias combinadas que incluyeron las acciones judiciales-legales, las movilizaciones políticas (“acciones directas”), y lo que los autores denominan “reinterpretación comunitaria” para exigir su derecho a la libre determinación.

Montoya, Sieder y Bravo-Espinosa subrayan, para el caso de San Miguel El Progreso en Guerrero, México, la importancia de la gobernanza comunitaria centrada en los núcleos agrarios, incluyendo actas y estatutos comunitarios elaborados por las asambleas agrarias que prohibieron la minería. La juridificación a escala comunal, municipal y regional combinó el derecho agrario, y los derechos colectivos y propio de los pueblos indígenas. Estos procesos de reinterpretación o juridificación comunitaria resultan comunes en disputas en torno a la minería en América Latina, particularmente –aunque no de modo exclusivo– cuando esta afecta a tierras de pueblos indígenas. Ello denota un *looping effect* o efecto recursivo (Kirsch 2012), que favorece la vinculación entre la movilización legal y política ante cortes nacionales y los procesos de transformación en los órdenes legales comunitarios; a su vez genera nuevos conceptos y prácticas basados en las memorias históricas y ontologías de las comunidades afectadas.

Varios de los artículos aquí reunidos evidencian cómo, a pesar de las asimetrías inherentes a los procesos legales multiescalares, el impulso de distintas acciones legales y políticas disputa los sistemas de significado e introduce nuevos valores, normas y

formas de gobernanza territorial. Los movimientos y procesos descritos han ampliado las luchas por la justicia ecológica, incluso a nivel planetario, integrando visiones que conciben el agua, la tierra y otros elementos del territorio como entidades sintientes y con agencia propia; tales visiones provienen de las propias ontologías de los distintos pueblos y de las prácticas comunitarias rurales. En este sentido, se observa cómo la naturaleza ontológica de las disputas sobre el territorio señalada por autoras como De la Cadena (2015) y Li (2015) se transfiere al orden de lo jurídico-político, aunque persistan las limitaciones que presenta el derecho para incorporarlas.

En conclusión, si bien las instituciones y procesos legales son instrumentos de dominación, los múltiples usos del derecho revelan estrategias de contestación y búsqueda de justicia ambiental e hídrica, junto con la libre determinación de los pueblos y comunidades marginalizadas. Aunque las acciones legales no han podido detener o transformar el modelo extractivista, los procesos de juridificación buscan destacar otros órdenes normativos, basados en ontologías relacionales entre seres humanos y no humanos sobre la constitución de los territorios. Estos esfuerzos son las semillas de la descolonización del derecho y plantean alternativas al modelo extractivo que nos ha llevado a la crisis climática planetaria, enraizada en territorios específicos.

Referencias

- Cadena, Marisol de la. 2015. *Earth Beings. Ecologies of Practice across Andean Worlds*. Durham NC: Duke University Press.
- Centro de Información sobre Empresas y Derechos Humanos. 2021. “Debida diligencia obligatoria en derechos humanos”. Acceso el 14 de octubre de 2021. <https://bit.ly/3k31p8W>
- Comaroff, Jean, y John Comaroff. 2006. *Law and Disorder in the Postcolony*. Chicago: Chicago University Press.
- Kirsch, Stuart. 2012. “Juridification of Indigenous Politics”. En *Law Against the State*, editado por Julia Eckert, Brian Donahoe, Christian Strümmel y Zerrin Öznek, 23-43. Cambridge / Nueva York: Cambridge University Press.
- Li, Fabiana. 2015. *Unearthing Conflict: Corporate Mining, Activism, and Expertise in Peru*. Durham / Londres: Duke University Press.
- Montoya, Ainhoa. 2021. “On Care for Our Common Home: Ecological Materiality and Sovereignty over the Lempa Transboundary Watershed”. *Journal of Latin American Studies* 53 (2): 1-26. <https://bit.ly/3w9YvnA>
- Sieder, Rachel. 2020. “The Juridification of Politics”. En *The Oxford Handbook of Law and Anthropology*, editado por Marie-Claire Foblets, Mark Goodale, Maria Sapiñoli y Olaf Zenker, 1-17. Nueva York: Oxford University Press.
- Svampa, Maristella. 2019. *Neo-Extractivism in Latin America: Socio-Environmental Conflicts, the Territorial Turn, and New Political Narratives*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Svampa, Maristella, y Enrique Viale. 2014. *Maldesarrollo. La Argentina del extractivismo y el despojo*. Buenos Aires: Katz.