

Extractivismo minero en Colombia y América Latina

**Barbara Göbel
Astrid Ulloa**

editoras



**Ibero-Amerikanisches
Institut**
Preußischer Kulturbesitz



UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA
FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS
GRUPO CULTURA Y AMBIENTE

2014

Extractivismo minero en Colombia y América Latina / Barbara Göbel y Astrid Ulloa, editoras. – Bogotá: Universidad Nacional de Colombia (Sede Bogotá). Facultad de Ciencias Humanas. Grupo Cultura y Ambiente / Berlín: Ibero-Amerikanisches Institut, 2014
518 páginas: ilustraciones, mapas – (Biblioteca Abierta. Perspectivas Ambientales)

Incluye referencias bibliográficas
ISBN : 978-958-775-085-0

1. Extractivismo 2. Industria minera - Aspectos ambientales 3. Resguardos indígenas 4. Ecología política - América Latina 5. Medio ambiente 6. Contaminación - América Latina I. Göbel, Barbara, 1962-, editora II. Ulloa, Astrid, 1964-, editora. III. Serie

CDD-21 333.85 / 2014

Extractivismo minero en Colombia y América Latina
Biblioteca Abierta
Colección General, serie Perspectivas Ambientales

© Universidad Nacional de Colombia,
sede Bogotá, Facultad de Ciencias Humanas,
Primera edición, 2014
ISBN: 978-958-775-085-0

© Ibero-Amerikanisches Institut, Berlín, 2014

© Editoras, 2014
Barbara Göbel y Astrid Ulloa

© Varios autores, 2014

Con el apoyo financiero de Bundesministerium
für Bildung und Forschung

Facultad de Ciencias Humanas

Comité editorial

Sergio Bolaños Cuéllar, decano
Jorge Rojas Otálora, vicedecano académico
Luz Amparo Fajardo, vicedecana de investigación
Jorge Aurelio Díaz, profesor especial
Myriam Constanza Moya, profesora asociada
Yuri Jack Gómez, profesor asociado

Red desigualdades.net

Diseño original de la Colección Biblioteca Abierta

Camilo Umaña

Preparación editorial

Centro Editorial de la Facultad de Ciencias Humanas
Esteban Giraldo González, director
Felipe Solano Fitzgerald, coordinación editorial
Diego Mesa Quintero, coordinación gráfica
editorial_fch@unal.edu.co
www.humanas.unal.edu.co
Impreso en Colombia

Prohibida la reproducción total o parcial por cualquier medio
sin la autorización escrita del titular de los derechos patrimoniales.

Contenido

Presentación	11
BARBARA GÖBEL Y ASTRID ULLOA	
Colombia y el extractivismo en América Latina	15
PERÚ, BOLIVIA, CHILE Y ARGENTINA: REFLEXIONES SOBRE TERRITORIOS INDÍGENAS Y ÁREAS RURALES Y SUS ARTICULACIONES LOCALES-REGIONALES-GLOBALES	
GERARDO DAMONTE	
El modelo extractivo peruano: discursos, políticas y la reproducción de desigualdades sociales	37
MARÍA LUISA ESCHENHAGEN Y HÉCTOR BACA	
Comunidades aymaras y la gran minería. Una mirada a los argumentos detrás del conflicto socioambiental en Puno, Perú	75
TOM PERREAULT	
Participación y poder: la consulta previa y sus descontentos en el sector minero de Bolivia	107
JULIANA STRÖBELE-GREGOR	
Litio y desigualdades de conocimiento en Bolivia	137
BARBARA GÖBEL	
La minería de litio en Atacama: disputas sociales alrededor de un nuevo mineral estratégico	167

**COLOMBIA: MINERÍA EN TERRITORIOS
DE PUEBLOS INDÍGENAS Y CAMPESINOS**

JHONNATAN FERNANDO LÓPEZ VEGA

**¿Coltán? ¿La respuesta es Colombia? La construcción
social de un nuevo recurso mineral en tiempos
de desigualdad neoliberal**

197

CATALINA CARO GALVIS

**Minería en el Norte del Cauca Indígena. Prácticas
territoriales y transformaciones socioespaciales
en los resguardos indígenas nasa del municipio
de Santander de Quilichao, Cauca, Colombia**

253

CATALINA QUIROGA

**Hacia un territorio minero-campesino: propuestas
territoriales desde el movimiento socioterritorial
en el nordeste de Antioquia, Colombia**

283

EMERSON A. BUITRAGO

**Una historia y una vida alrededor del oro:
territorialidad y minería en el municipio de Vetas,
Santander, Colombia**

321

DIANA PATRICIA SÁNCHEZ GARCÍA

**El conflicto por la producción del territorio
en el caso del proyecto minero La Colosa, Tolima, Colombia**

347

**APORTES GENERALES PARA EL ANÁLISIS
DEL EXTRACTIVISMO MINERO EN AMÉRICA LATINA**

IGNACIO GÓMEZ MONTES Y MARÍA LUISA ESCHENHAGEN

**Conflictos socioambientales de la minería del oro
y el rol del modelo económico dominante en América Latina**

389

ASTRID ULLOA

**Geopolíticas del desarrollo y la confrontación extractivista
minera: elementos para el análisis en territorios
indígenas en América Latina**

425

HEIDI FELDT

**¿Nuevas reglas de juego para el extractivismo? El papel
de las iniciativas internacionales de transparencia
y control para las industrias extractivas**

459

Acerca de las autoras y los autores

495

Índice de materias

501

Índice de lugares

513

Participación y poder: la consulta previa y sus descontentos en el sector minero de Bolivia

Tom Perreault

Syracuse University (Nueva York)

Introducción

América Latina está viviendo un auge económico. La extracción minera, de petróleo y de gas se ha intensificado en gran parte de su territorio. Paralelamente, se han extendido los impactos sociales y ambientales asociados a esta actividad. La reacción de los distintos Estados a estos impactos varía tremendamente, pero la mayoría ha implementado diversas versiones del consentimiento previo e informado (*consulta previa*) para las comunidades afectadas por el desarrollo de la minería y la extracción de hidrocarburos. En respuesta a las normas internacionales establecidas por la Organización Internacional del Trabajo y las Naciones Unidas, estas medidas fueron diseñadas supuestamente para establecer un diálogo informado y respetuoso entre el Estado, las compañías extractivas y los residentes de las comunidades afectadas por las actividades de estas. En efecto, como se ejemplifica en el caso de Bolivia, las prácticas y los principios de la consulta previa están bien establecidos en las normas y leyes de toda Latinoamérica. Como se examina en este texto, la consulta previa está incorporada en la ley estatutaria boliviana, en los códigos legales que rigen los sectores de recursos naturales y en la Constitución Política del Estado del año 2009. Lo cierto es que

la ley reconoce los derechos de los bolivianos de origen indígena y campesino a la consulta previa. No obstante, la práctica refleja una situación diferente.

A pesar de estar escrita en las normas y políticas públicas, la consulta previa es implementada solo ocasionalmente y, cuando sucede, promueve esencialmente la participación formal de las comunidades afectadas. Generalmente, los términos de discusión y normas de participación en estos foros son meticulosamente definidos y delimitados por los funcionarios encargados. A continuación se usan dos ejemplos etnográficos, obtenidos durante la investigación de campo, para examinar las prácticas y las relaciones sociales fomentadas a través de los procesos de consulta¹. Este texto argumenta que las prácticas de consulta previa en Bolivia están muy por debajo de la promesa de fomentar una participación verdaderamente democrática en las poblaciones rurales y urbanas marginadas, que son las más afectadas por la minería. Dado que la consulta previa no es vinculante, su objetivo principal es fomentar la apariencia, mas no la realidad, de la participación y apaciguar el descontento local mientras que la extracción continúa. Es así que la consulta previa tiene como fin despolitizar y legitimar los procesos de extracción que cambian radicalmente el estilo de vida local, transforman los paisajes y afectan profundamente la cotidianidad de aquellos que habitan río abajo de los sitios de extracción.

-
- ¹ El trabajo de campo para este proyecto fue realizado durante ocho meses en los años 2009, 2010 y 2011, y fue realizado principalmente en el departamento de Oruro. Este consistió en: la observación participativa en varios foros públicos, reuniones e inspecciones de minas; encuestas a 125 familias de campesinos en el valle Huanuni; entrevistas semiestructuradas a 36 representantes de instituciones estatales, a empresas mineras, ONG, y centros de investigación; así como la revisión de literatura pertinente. Esta investigación recibió el apoyo del Centro de Ecología y Pueblos Andinos (CEPA) y de la Coordinadora para la Defensa del Río Desaguadero y Lagos Uru Uru y Poopó (CORIDUP); asimismo recibió el apoyo financiero de la beca Fulbright-Hays, y forma parte la red internacional de investigación Justicia Hídrica. Agradezco a Flavia Rey de Castro Pastor por su ayuda con la traducción de este texto.

Este capítulo empieza con un análisis sobre la consulta previa y su incorporación a la ley boliviana desde los años noventa. Seguidamente, la discusión se enfoca en la minería en Bolivia y particularmente en la ecología política de la contaminación del agua, ocasionada por la minería en el departamento de Oruro. Finalmente, se utilizan dos viñetas etnográficas para demostrar la manera en que los foros de consulta reducen, en lugar de incentivar, una participación pública significativa.

Gobernando ambientes, gobernando relaciones

Los procesos mediante los cuales la gobernanza ambiental en Bolivia se pone en práctica han pasado por una serie de transformaciones esporádicas desde las reformas neoliberales de la década de los años noventa. La reconfiguración de escalas de la gobernanza económica y ambiental *hacia abajo* —las agencias del gobierno local— y *hacia afuera* —el capital transnacional y las instituciones de desarrollo internacional—, siguieron un patrón típico de la neoliberalización (Kohl y Farthing 2006). Sería un error, sin embargo, asumir que estos procesos son simplemente una respuesta a las exigencias del capital transnacional. La presión política para la descentralización se ha experimentado en Bolivia desde hace bastante tiempo. Muchas de las reformas encaminadas a ella, como la Ley de Municipalización de Gonzalo Sánchez de Lozada en 1994 —la cual transformó radicalmente la administración política en el país—, fueron realizadas precisamente para sosegar tensiones políticas (Conaghan, Malloy y Abugattas 1990).

Los procesos institucionales de reconfiguración de escalas administrativas han aumentado aún más durante el gobierno, supuestamente postneoliberal, de Evo Morales. Poco después de tomar el mando, Morales llevó a cabo la famosa *nacionalización* de los hidrocarburos en el 2006². Otros procesos, aunque menos

2 Esta acción fue más una renegociación de contratos con compañías extranjeras, que una verdadera nacionalización. Para una discusión más detallada de este proceso véase Perreault (2008).

publicitados fuera de Bolivia, han tenido efectos de similar importancia sobre las escalas espaciales y configuraciones institucionales relacionadas con la gestión de los recursos. Estos incluyen la renovación de la reforma agraria (Valdivia 2010), la continuidad de la descentralización administrativa a través de la creación de unidades autónomas departamentales, regionales e indígenas (Kohl y Farthing 2006), y la reactivación parcial de la Corporación Minera de Bolivia, COMIBOL, la cual fue desmantelada en gran parte durante el periodo neoliberal de las décadas de los años ochenta y noventa (López et ál. 2010; Perreault 2013). Asimismo, el gobierno de Morales ha experimentado un gran progreso en la formalización del proceso de consulta con poblaciones indígenas, originarias y campesinas, requerido por la ley boliviana de acuerdo con el Convenio 169 de la Organización Internacional de Trabajo sobre los Derechos de Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes (de aquí en adelante OIT 169). Así como la consulta y la participación pública están claramente acordes con las *mejores prácticas* de gobernanza ambiental reconocidas internacionalmente, en el contexto boliviano es importante también tomarlas en cuenta como una parte integral de los procesos más amplios de reforma institucional, los cuales incluyen la descentralización administrativa y la recentralización simultánea de ciertas formas de gestionar recursos (Perreault 2005).

El marco institucional que ha surgido durante estas polémicas reformas, produce configuraciones específicas de relaciones sociales y de subjetividades. Los modos de acción, escalas de política y expresiones de identidad social, están condicionados por estos caminos institucionales de una manera que asemeja la noción de *gubernamentalidad* de Foucault, quien lo explica como *la conducta de la conducta*: «[...] el conjunto constituido por las instituciones, los procedimientos, análisis y reflexiones, los cálculos y las tácticas que permiten ejercer esta forma tan específica, tan compleja, de poder» (Foucault 1991, 102). Para este autor (1991, 94), la *gubernamentalidad* funciona para producir un alineamiento conveniente de *hombres y cosas*; es decir, las personas en su relación con las instituciones del Estado, con otras personas, con las fuerzas de

la naturaleza, etc. Asimismo, Valdivia (2008) —en su análisis de política petrolera ecuatoriana— usa esta noción para examinar el rol del petróleo en la producción de formas particulares de ciudadanía. Como lo afirma esta autora, la *gubernamentalidad*, por medio de su énfasis en el análisis del poder, ofrece una manera productiva de entender la «[...] naturaleza coyuntural de cómo el gobierno del petróleo se ha convertido en un modo de regulación de la vida social en sectores específicos de la sociedad civil ecuatoriana» (2008, 473). El petróleo, a través de las particularidades de su política económica, de su carácter espacial y de su rol articulador de las identidades ciudadanas con la naturaleza territorial del Estado-nación, es un mediador de la vida social y política de la nación ecuatoriana y de sus ciudadanos. De manera similar, las configuraciones institucionales, las prácticas sociales y las epistemologías relacionadas con la gobernanza de la extracción mineral y de la degradación ambiental asociada, actúan como mediadores de la vida social y circunscriben las identidades sociales y políticas en Bolivia. El carácter hegemónico de la economía minera en Oruro, su influencia histórica en la vida social y política boliviana, y su naturaleza territorial —cuya influencia espacial se extiende muy por encima del punto de extracción— son mediadores de las relaciones sociales, en multitud de formas. Como se argumenta en mayor detalle a continuación, las relaciones sociales que se establecen en procesos formales de consulta y participación pública son de importancia particular en este estudio. A pesar de que la intención declarada de dichos procesos es fomentar la participación pública en la toma de decisiones de asuntos ambientales, comúnmente ocasionan lo contrario. Los procesos de consulta previa son un ejemplo de ello.

La consulta previa y sus contradicciones

El Convenio OIT 169 fue ratificado por la Ley Boliviana 1257 en 1991. Dicho convenio requiere que se consulte a los pueblos indígenas sobre las actividades extractivas que ocurren en sus territorios. Sin embargo, como era de esperarse, los reglamentos necesarios para la aplicación de la ley tomaron más de una década

para completarse, lo que impedía su implementación. La adaptación legal completa de la consulta previa tendría que esperar hasta el año 2007, cuando el Congreso (en ese entonces liderado por el partido político Movimiento al Socialismo, MAS, de Morales) adoptó la Ley 3760, la cual incorporó los cuarenta y seis artículos de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Finalmente, la Constitución, reformada durante una contenciosa asamblea constitucional y ratificada popularmente en el 2009, estableció el derecho a la consulta de los pueblos indígenas originarios y campesinos³ (Oxfam-DPLF 2011). El artículo 30, inciso 15, de la Constitución establece que estos pueblos tienen el derecho a:

[...] ser consultados mediante procedimientos apropiados, y en particular a través de sus instituciones, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles. En este marco, *se respetará y garantizará el derecho a la consulta previa obligatoria, realizado por el Estado, de buena fe y concertada, respecto a la explotación de recursos naturales no renovables en el territorio que habitan.* (Énfasis añadido.)

Asimismo, el artículo 30, inciso 16, determina que los pueblos indígenas originarios y campesinos tienen el derecho a «la participación en los beneficios de la explotación de los recursos naturales en sus territorios». Además, el inciso 10 del mismo artículo les garantiza el derecho a «vivir en un medio ambiente sano, con manejo y aprovechamiento adecuado de los ecosistemas», un derecho que se extiende a toda la población de Bolivia en el artículo 33.

Disposiciones similares para la consulta están incorporadas en normativas sectoriales que rigen los hidrocarburos y la minería.

3 En Bolivia se usa el término *originario* para denominar los pueblos nativos andinos (quechuas y aymaras), e *indígena* para los pueblos nativos de la Amazonía y del Chaco. En el altiplano y los valles hay comunidades que se autoidentifican como *campesinos originarios*. Así pues, en este capítulo, uso dos términos: 1) pueblos indígenas, originarios y campesinos, que es el que aparece en la Constitución, y 2) comunidades campesinas originarias, que se refiere a las comunidades en la zona del altiplano.

En el primer sector la consulta está claramente estipulada. La Ley de Hidrocarburos contiene la normativa y reglamentos necesarios para permitir su implementación, que en su artículo 115 establece que «la consulta tiene carácter obligatorio y las decisiones resultantes del proceso de consulta deben ser respetadas». El mismo artículo detalla que esta debe ocurrir previamente a la autorización y a la aprobación de proyectos de desarrollo de hidrocarburos y con anterioridad a la aceptación del estudio de impacto ambiental requerido (Bascopé 2010). Sin embargo, este no es el caso para el sector minero. En cuanto a la consulta, el Código de Minería (Ley 1777 de 1997) es menos específico que la Ley de Hidrocarburos. La única mención a la consulta se presenta en el artículo 15, en el cual se estipula que:

[...] los preceptos del artículo 171 de la Constitución Política del Estado [en vigencia en 1997] y las disposiciones pertinentes del convenio n.º 169 de la Organización Internacional de Trabajo ratificado por Ley n.º 1257 del 11 de julio de 1991 son aplicables al sector minero.

A pesar de que este artículo tiene el potencial de asegurar una consulta adecuada, no existen normativas o reglamentos concernientes a la consulta previa. Como resultado, esta nunca se ha implementado de una manera significativa.

En el sector de hidrocarburos, donde la legislación es más específica y los reglamentos necesarios están en pie, la consulta se ha interpretado e implementado de tal manera que el proceso es netamente informativo. Este procedimiento se lleva a cabo una vez que los proyectos han sido planeados e iniciados, y tiene por objeto advertir a las poblaciones afectadas sobre los resultados de los análisis de los impactos ambientales y sobre los planes de desarrollo. No obstante, incluso este débil requerimiento se implementa rara vez. Además, la Ley de Hidrocarburos contiene una cláusula que exonera al Estado de la responsabilidad de acatar los resultados de la consulta; su artículo 116 establece que «en caso de tener la consulta, reconocida en el artículo 115, un resultado negativo, el Estado podrá promover un proceso de conciliación en el mayor interés nacional». Es decir que si el Estado determina que el proyecto es

de interés nacional, no está obligado a cumplir con los deseos de la comunidad, aun si esta se opone firmemente a la extracción.

En la minería, donde la consulta es mejor conocida como consulta *pública* (en lugar de consulta *previa*), existen condiciones análogas. El proceso está diseñado para informar a los residentes de las comunidades afectadas sobre los impactos de la minería y los proyectos relacionados con esta industria. De la misma manera, este tiene un carácter informativo y generalmente es implementado una vez se ha completado el proceso de planeamiento del proyecto e incluso después de que este ha iniciado. Crucialmente, sin embargo, tanto los oponentes como los simpatizantes del sector minero resaltan que aunque la consulta sea obligatoria, el cumplimiento de sus resultados no lo es. Como lo señala el director general de Desarrollo Productivo del Ministerio de Minería y Metalurgia, la consulta no otorga el derecho a vetar proyectos mineros (comunicación personal, La Paz, 2011). En el mejor de los casos, el proceso permite que las comunidades negocien con el Estado o la compañía el incremento de sus beneficios y la disminución del daño; sin embargo, muchas veces, incluso este magro derecho no es cumplido. Debido a la falta de precisión de la ley y a la economía política de poder en la industria minera en el altiplano, ni las compañías mineras, ni el Estado están presionados a considerar seriamente la opinión de la comunidad.

Sorprendentemente, la debilidad del proceso de consulta ha sido agudizada por el mismo Evo Morales, quien ha hecho declaraciones públicas para deslegitimar y denigrar los principios de esta. En las fases tempranas del conflicto sobre la construcción de una carretera a través del Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro-Sécure (TIPNIS), en el cual la falta de consulta previa se convirtió en el punto principal de la protesta, Morales declaró claramente que «las consultas están constitucionalizadas, pero no tienen carácter de obligatoriedad» (*La Razón* 2011). Incluso, más alarmante es la caracterización de Morales de la consulta como «una pérdida de tiempo», un «obstáculo» al desarrollo, y un chantaje en el cual varios grupos indígenas exigen más dinero del gobierno y de las

compañías extractivas (AINI 2011; OBIE 2010). Dicho lenguaje es similar al usado por el expresidente del Perú Alán García, un destacado neoliberal que se refirió a las poblaciones indígenas y a los ambientalistas como «perros del hortelano», señalando así que ellos no hacen un uso adecuado de los recursos naturales del país, pero buscan prevenir que otros se beneficien de ellos (García 2007; véase también Bebbington y Bebbington 2011; Bebbington 2012).

En resumen, el derecho de los pueblos indígenas originarios y campesinos a la consulta previa está firmemente establecido en la ley boliviana. El presidente Evo Morales cumplió lo prometido durante su campaña electoral, ya que el estatus legal de la consulta previa ha mejorado al ser incorporada a la Constitución del 2009, y al haberse establecido los reglamentos necesarios para su apropiada implementación. Los mecanismos de la consulta tienen por objeto permitir que los miembros de las comunidades afectadas por la extracción de los recursos expresen sus preocupaciones sobre los impactos sociales y ambientales y, por tanto, que participen en la toma de decisiones relacionadas con la gestión de los recursos. En un sentido más amplio, la consulta previa y el consentimiento informado son componentes esenciales de la participación democrática y del ejercicio de ciudadanía (Bascopé 2010; Oxfam-DPLF 2011). Sin embargo, como lo examinaré en detalle más adelante, la promesa democrática de la consulta no se ha cumplido. Particularmente, en el sector minero, la normatividad sigue siendo débil, puesto que las normas específicas necesarias para su implementación no existen. En la práctica, la consulta se limita a foros públicos destinados a informar a las poblaciones afectadas sobre los impactos de las actividades extractivas y a recabar las opiniones de sus miembros. Dado que el proceso no es vinculante, ni el Estado ni las compañías extractivas se ven obligados a responder a las preocupaciones de las comunidades. Como se demostrará en las discusiones en dos de estos foros en el departamento de Oruro, las relaciones de poder vinculadas a estos arreglos son tan obvias como injustas. Antes de profundizar en ello, se analizará la historia de la minería en el altiplano de Bolivia.

La minería y sus descontentos

Las industrias extractivas han sido durante mucho tiempo el pilar económico de varios países latinoamericanos y, de hecho, de la mayoría de países en el Sur Global (Galeano 1973). La extracción y exportación de materias primas, como los minerales, hidrocarburos, madera o diamantes, son una fuente sustancial de ingresos —y en muchos casos dominante— para los gobiernos de países de bajos ingresos. Comúnmente estas actividades son percibidas por los políticos y por los sectores populares como un camino hacia el desarrollo económico (Coronil 1997). No obstante, como fue documentado por Bridge (2004a), las industrias extractivas tienden a crear pocos puestos de trabajo con una buena remuneración en las regiones donde ellas funcionan y, además, frecuentemente, ocasionan un daño ambiental y un desconcierto social irreversible (véase también LeBillion 2001). Asimismo, la extracción de recursos rara vez conlleva un crecimiento económico de largo plazo y de hecho en muchos países ha debilitado la actividad económica de los sectores no-extractivos (Sachs y Warner 2001). Si bien es cierto que estas consecuencias están lejos de ser inevitables —Noruega, Australia y Canadá ofrecen fuertes ejemplos de una situación contraria— la llamada *maldición* de la dependencia de los recursos naturales ha sido ampliamente reconocida por intelectuales y políticos (Ross 1999; véase también LeBillion 2004; Watts 2004). Y aun así, en la ausencia de sectores industriales bien establecidos, muchas personas en Latinoamérica ven pocas alternativas económicas diferentes a la extracción de minerales e hidrocarburos. De hecho, los líderes de esta región recientemente han intentado incrementar las actividades extractivas, con la esperanza de superar las patologías económicas y políticas de la maldición de los recursos (Bebbington 2009; Kohl y Farthing 2009). La continua dependencia de los ingresos provenientes de la extracción de recursos plantea interrogantes cruciales con relación a la capacidad de promover formas duraderas y socialmente equitativas de desarrollo económico. Un ejemplo de ello es el departamento de Oruro en el altiplano boliviano.

La cuenca del lago Poopó, en Oruro, es un ecosistema ecológicamente único y frágil. Como parte de una cuenca más grande —la cuenca endorreica del Titicaca-Desaguadero-Poopó-Salares (TDPS)⁴— con aguas salinas y de poca profundidad, es internacionalmente reconocido como un sitio Ramsar, el cual contiene varias especies endémicas de peces y una gran población de flamencos chilenos. Además de tener al río Desaguadero como principal tributario, este lago recibe las aguas de veintidós ríos intermitentes, los cuales están localizados en su mayoría en la montañosa porción oriental de la cuenca. Debido a la geología y a la relativamente fácil accesibilidad al agua en el borde oriental del lago, numerosas minas se establecieron allí durante los periodos colonial y republicano, incluyendo minas más importantes en las subcuencas de los ríos Huanuni, Poopó y Antequera (Perales, en prensa). La contaminación minera de los ríos tributarios ha ocasionado un serio caso de contaminación por metales pesados en el lago Poopó. Asimismo, la extracción a gran escala del agua del río Desaguadero ha disminuido el nivel del lago y ha incrementado su salinidad⁵.

La región Poopó, donde se ubica la ciudad de Oruro, también contiene una de las zonas más pobres de Bolivia. Esta región alberga numerosas poblaciones *agromineras* (de actividades agropastorales y mineras) que hablan quechua y/o aymara. La historia minera de la región se extiende hasta la era Prehispánica, cuando los incas invadieron y establecieron minas de plata en el área. Durante el periodo colonial, la economía minera de la región fue superada por la de Potosí, cuyos enormes depósitos de plata fueron de gran importancia para la Corona Española. Cuando el mercado mundial de plata colapsó a finales del siglo XIX, la actividad pasó a Oruro y al norte de Potosí, donde las montañas son ricas en estaño

-
- 4 Endorreica hace referencia a una cuenca cerrada que no tiene salida fluvial hacia el mar. El desagüe del lago Poopó termina en el Salar de Coipasa.
 - 5 La profundidad del lago Poopó fluctúa con los niveles estacionales de precipitación, pero actualmente tiene solo 0,5-2,0 metros, en comparación con una cifra histórica de más de 20 metros (Pillco y Bengtsson 2006, citado en Perales, en prensa).

(Nash 1993; Madrid et ál. 2002). En las primeras décadas del siglo xx, las minas Huanuni, Uncía, Catavi, Siglo XX y Llallagua, controladas por un pequeño grupo de élite minero (los famosos *barones de estaño*), fueron el centro de gravedad de la economía boliviana. Tras años de represión violenta, los mineros tuvieron un rol clave en la Revolución Social de 1952, ya que formaron la vanguardia de las fuerzas revolucionarias que vencieron al corrupto gobierno militar y establecieron en el poder al Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) y a su líder exiliado Víctor Paz Estenssoro. El gobierno del MNR, el cual por un tiempo compartió el poder con la troskista Central Obrera Boliviana (COB), nacionalizó las minas y creó la compañía minera del Estado, COMIBOL (Nash 1993). Es quizás irónico que no fuera solo el MNR, sino el mismo Paz Estenssoro, quien a mediados de los años ochenta, durante su cuarto y último periodo, implementara la primera ola de medidas neoliberales, cerrando las minas estatales y desmantelando en gran parte a la COMIBOL. La repentina pérdida de veinte mil puestos de trabajo en la minería, y de miles más en puestos auxiliares, fue devastador para la región. Numerosos exmineros y sus familias se mudaron a los centros urbanos de La Paz, El Alto y Cochabamba, mientras que otros se relocalizaron en la región tropical de Chapare, en el departamento de Cochabamba, para cultivar coca destinada al tráfico de cocaína. Muchos de los que permanecieron en la región, junto con otros que inmigraron como consecuencia de los cierres de minas, formaron cooperativas mineras de pequeña escala que operan al margen de la economía formal sin ninguna supervisión ni protección laboral. Actualmente se estima que hay cuatrocientas cooperativas mineras y miles de mineros operando en la cuenca del Poopó.

Las reformas neoliberales de las décadas de los ochenta y noventa reestructuraron las condiciones de propiedad, labor y distribución de renta de las minas. En este periodo, como resultado del auge internacional de la industria minera, la inversión extranjera en esta actividad aumentó lentamente en Bolivia (Bridge 2004b; Bebbington 2009). Con la elección de Evo Morales y el MAS en el 2005, una vez más el sector pasó por un cambio importante. Morales reconstituyó la COMIBOL que opera la mina de Huanuni en

Oruro (con una fuerza laboral de aproximadamente cinco mil personas) y que tiene un papel importante en la administración de concesiones privadas y de cooperativas mineras a pequeña escala.

La cuenca del Poopó también contiene varias minas a gran escala, las cuales son administradas por firmas privadas transnacionales o bolivianas, que están localizadas en la montañosa región oriental de la cuenca, al norte de la ciudad de Oruro, en la cuenca del río Desaguadero. Estas incluyen dos minas a cielo abierto de gran escala —Kori Kollo (localizada aproximadamente a 30 kilómetros al noreste de la ciudad y recién cerrada) y Kori Chaca (localizada dentro de los límites de la ciudad)—, operadas hasta hace poco por la Corporación Newmont, basada en los Estados Unidos⁶. Estas minas usan las aguas del río Desaguadero y, por medio de sus operaciones de extracción por lixiviación, ocasionan contaminación de cianuro y metales pesados. Asimismo, las minas Bolívar y Marta, dos grandes minas subterráneas operadas por la compañía suiza Glencore, impactan respectivamente a los ríos Poopó y Antequera, tributarios principales del lago Poopó. La mina Huanuni, operada por la COMIBOL, quizá sea la que genera mayor cantidad de metales pesados y aguas ácidas (*copajira*) en la región. En sus casi cien años de operación nunca ha tenido una instalación de retención apropiada para contener sus residuos mineros, por lo que desechan sus aguas no tratadas y sus residuos materiales en el río Huanuni, que fluye por varias comunidades campesinas y originarias en su camino hacia el lago Uru Uru (una extensión norteña del lago Poopó).

La COMIBOL además posee varias minas adicionales en la región que actualmente arrienda a cooperativas mineras pero que operó durante algunas décadas, después de su creación durante la Revolución Social de 1952. Estas incluyen las minas de San José e Itos, localizadas en la ciudad de Oruro. Tales minas filtran metales pesados y copajira a las aguas superficiales, que eventualmente ingresan al sobrecargado sistema de tratamiento de aguas.

6 En el 2009 Newmont vendió su participación en la mina a capital privado boliviano.

En la parte alta de la cuenca del río Huanuni se encuentran las minas de Japo, Santa Fe y Morocala, las cuales ocasionan drenaje de metales pesados y de aguas ácidas a través de los ríos Japo y Santa Fe (tributarios del río Huanuni que fluye al lago Uru Uru). La planta metalúrgica Baremsa, que se encuentra dentro de los límites de la ciudad de Oruro y es propiedad de una familia de magnates bolivianos, y la fundición estatal de Vinto, en las afueras de la ciudad, son las fuentes principales de metales pesados que contaminan el aire, el agua, y los suelos aledaños (PPO 1996). Además de la descarga directa del agua contaminada y de los químicos usados en el procesamiento de minerales, el drenaje de aguas ácidas de las minas de relaves impacta los suelos y las aguas superficiales a través del depósito de metales pesados y la reducción del pH de ríos y lagos. Durante la temporada seca (marzo a octubre), los vientos levantan el polvo de los pasivos ambientales, que contiene los metales pesados. Un estudio realizado por Quintanilla y García (2009) identificó la presencia de algunos de estos como plomo, arsénico, cadmio, hierro y zinc en los ríos de la cuenca Poopó, que excedían, en todos los casos, los niveles permisibles por la ley boliviana (véase también UTO, MINCO y KOMEX 2007; López et ál. 2010).

Estos impactos ambientales son experimentados de diversas maneras por las comunidades localizadas aguas abajo de las minas y en la dirección del viento. En los barrios al sur de Oruro, aledaños a los relaves e instalaciones de procesamiento de la planta Baremsa, los residentes respiran el polvo que sopla de las escombreras en la época seca, mientras que en la temporada de lluvias la copajira afecta las aguas superficiales y los suelos. Las comunidades campesinas originarias aguas abajo de la mina Huanuni de COMIBOL son afectadas por los sedimentos cargados de metales pesados y toxinas químicas, desechados en el río Huanuni y en consecuencia depositados en su llanura de inundación, la cual es adyacente a los campos de cultivo y los pastizales. Los residentes de esta área denuncian que grandes extensiones de terreno han sido retiradas de la producción y que su ganado se ha enfermado (Perreault 2013). Asimismo, los residentes urbanos están expuestos a la polución del aire por la planta de Baremsa y otros establecimientos

metalúrgicos. Los niveles de contaminación son tan graves, que las sales sopladas por el viento en la ciudad de Oruro corroen ladrillos, cemento y piedra, carcomiendo la infraestructura de la ciudad. Los habitantes de las comunidades rurales se quejan de enfermedades respiratorias y dermatológicas, y además han presenciado el marchitamiento de sus cultivos, la muerte de sus animales o a estos dando a luz crías deformes (o abortando fetos también deformes). Los análisis de agua y de viento en el valle de Huanuni han demostrado un pH extremadamente bajo y concentraciones de metales pesados en niveles muy por encima de aquellos permitidos por la ley (Montoya et ál. 2010; Perreault 2013). No hay duda, entonces, de que la historia de la minería en Oruro ha dado lugar a una catástrofe ambiental y social. No obstante, es solo recientemente que el gobierno boliviano está llevando a cabo pasos tentativos para abordar el problema.

En octubre del 2009, el presidente boliviano Evo Morales declaró al río Huanuni en estado de emergencia⁷. Por casi cien años, la mina de Huanuni, operada por la compañía estatal COMIBOL, ha desechado residuos mineros no tratados en el río del mismo nombre. El decreto del presidente dio acceso a fondos financieros para la elaboración de proyectos de reparación ambiental en la mina y en las comunidades afectadas aguas abajo. Esta es la primera vez en la historia boliviana que esta declaración —normalmente reservada para desastres *naturales* como inundaciones, sequías, y aluviones— ha sido usada para una degradación ambiental antropogénica. La declaración de Morales señala un cambio potencialmente importante en el enfoque de la minería por parte del gobierno boliviano. Históricamente, se ha permitido operar a esta industria con poca supervisión gubernamental y con escasa consideración por los impactos ambientales y sociales que genera. Un creciente cuerpo de evidencia científica, sin embargo, no ha hecho más que confirmar lo que los residentes locales ya sabían hace mucho tiempo: que los niveles de

7 El Decreto Presidencial número 0335, publicado el 23 de octubre del 2009, declaró a la cuenca del río Huanuni en estado de emergencia ambiental, debido a elevados niveles de contaminación por metales pesados y a las amenazas asociadas a la salud humana y las condiciones ambientales.

contaminación del río (así como en el lago Uru Uru en donde desemboca) son peligrosamente altos y dañan las vidas y los medios de subsistencia de las personas que viven río abajo. Esta situación resalta la complicada relación entre la minería, el agua y los medios de subsistencia rurales, y plantea interrogantes fundamentales con respecto a la capacidad de los pueblos locales de influir sobre los procesos políticos y el contexto institucional a través del cual el agua y las minas son gobernadas.

La participación pública como exclusión social⁸

A principios de la década del dos mil, los residentes de Oruro y las comunidades rurales aledañas afectadas por la contaminación minera empezaron a movilizarse para presionar a la COMIBOL, a las firmas privadas y al Estado para que se comprometieran a iniciar acciones de reparación ambiental. A raíz de estos esfuerzos nació la Coordinadora para la Defensa del Río Desaguadero y Lagos Uru Uru y Poopó (CORIDUP), una red de aproximadamente ochenta comunidades rurales y barrios urbanos. La CORIDUP es liderada por un grupo de activistas asentado en la ciudad de Oruro, que recibe ayuda de CEPA (Centro de Ecología y Pueblos Andinos), una ONG Boliviana de justicia ambiental y social. La CORIDUP y sus comunidades miembros demandaron al gobierno para que abordara los problemas de contaminación en la cuenca del río Huanuni. En julio del 2009, cuando recién empezaba con mi trabajo de campo en Oruro, la conmoción social crecía con la anticipación del eventual decreto de Morales. Cuando regresé en junio del 2010, ocho meses después de la publicación del decreto, los miembros de la CORIDUP se mantenían ocupados asistiendo a reuniones para la mitigación de la contaminación minera. Los encuentros se volvieron más frecuentes y tomaron varias formas. La siguiente sección analiza dos de estas reuniones: la primera llevada a cabo en la ciudad de Oruro

8 A menos que se indique lo contrario, la información en esta sección está basada en la investigación de campo realizada en Oruro durante dos periodos, en los años 2009 y 2010. Se han designado seudónimos para todas las personas a las que se hace referencia en esta sección.

entre los residentes de la cuenca del río Antequera, y la segunda realizada en el centro minero de Huanuni con los miembros de comunidades adyacentes.

Los residentes de la cuenca de Antequera, cerca al margen oriental del lago Poopó, al sureste de la ciudad de Oruro, demandaron una *audiencia pública* con el Ministerio del Medio Ambiente y Agua para exponer sus reclamos sobre la polución que afectaba a la cuenca y para solicitar la intervención del gobierno. La audiencia pública, como foro público, fue creada por el gobierno de Morales para que Bolivia pueda cumplir con sus obligaciones con la OIT 169 sobre los derechos de los pueblos indígenas. La segunda reunión se refiere a una *consulta pública* llevada a cabo por una empresa de ingeniería, contratada por la empresa Huanuni, para construir un muy necesitado dique de colas con el objeto de contener los desechos del ingenio. Las consultas públicas son obligatorias bajo la ley ambiental boliviana. Al ser procesos consultivos no vinculantes tienen por objeto informar a las poblaciones afectadas sobre los costos y beneficios de los proyectos, y conocer la opinión pública. La consulta se llevó a cabo en el centro minero de Huanuni, al pie de la mina del mismo nombre, la cual es operada por la empresa minera Huanuni y representa la operación minera más importante de la COMIBOL.

Viñeta 1: Antequera

Yo fui uno de los primeros en llegar a la audiencia, y con algunos otros esperaba fuera del pasadizo de la iglesia en el frío de la mañana. El funcionario del Ministerio del Medio Ambiente, quien estaba a cargo del proceso, decidió llevar a cabo la audiencia en la ciudad de Oruro y la programó para empezar a las nueve de la mañana, a pesar de que la comunidad de Antequera está ubicada a más de cincuenta kilómetros al sur de la ciudad, lo cual obligó a los residentes a viajar por un camino de dos carriles en mal estado en buses locales, un medio de transporte notoriamente lento en Bolivia. A pesar de las dificultades de un viaje en bus temprano en la mañana, más de cincuenta residentes de la comunidad viajaron al norte hacia Oruro. Durante la reunión, un hombre expresó

su descontento con la ubicación de las reuniones, y afirmó que las autoridades ambientales debían ser las que viajaran a Antequera, para que así pudieran ver por sí mismas el daño hecho por la explotación de la mina.

Como es normal en este tipo de eventos, la reunión empezó con atraso. Eventualmente, el comité técnico estuvo listo para empezar. El comité, conformado por cuatro representantes de distintas agencias gubernamentales (departamentales y nacionales) y un representante de COMIBOL, se sentó detrás de una larga mesa en un pequeño escenario frente a los miembros de la comunidad. El secretario —un joven abogado— se sentó atrás de una pequeña mesa que miraba en dirección perpendicular a la de los miembros de la comunidad, y tomó notas detalladas en una computadora portátil, que después utilizaría para redactar un acta oficial de la reunión. Esta empezó con la lectura en voz alta de las reglas de la audiencia, las cuales estipularon que el tema de discusión se limitaría a los pasivos ambientales (acumulaciones de desechos de minería y de materiales anteriormente procesados que ya no se trabajan, y que por lo tanto son fuentes *pasivas* de contaminación ambiental) y a sugerencias para abordar el problema⁹, mas no para expresar reclamos, denuncias, o para discutir otras situaciones. A cada persona se le permitía hablar una sola vez (regla que no se cumplió) y por un máximo de cinco minutos (regla que *sí* fue aplicada). Las reglas también establecieron que la presidenta del comité técnico, una joven representante del Ministerio del Medio Ambiente y Agua, a quien me referiré como ingeniera González, tenía el derecho a interrumpir y hasta quitar la palabra a todos aquellos que se pasaran de los límites establecidos. Al final, resultó que la ingeniera

9 Los pasivos ambientales dan origen al drenaje de ácidos cuando el agua de lluvia se precipita a través de la roca y se pone en contacto con los minerales oxidados. El artículo 46 de la Ley de Medio Ambiente (Ley 1333) de 1992 define los pasivos ambientales como: «(a) el conjunto de impactos negativos perjudiciales para la salud y/o el medio ambiente, ocasionado por determinadas obras y actividades existentes en un determinado periodo de tiempo; (b) los problemas ambientales en general no solucionados por determinadas obras o actividades».

González aplicó esta regla cuidadosamente, aunque de una manera selectiva. Ella también demostró claramente su posición parcial: a los hombres educados (más elocuentes que los(as) campesinos(as) presentes) se les permitió hablar por más tiempo sin importar su punto de vista. Estos incluyeron a un abogado de la municipalidad de Antequera, otro representante de la municipalidad y a un activista ambiental local. Los residentes con menos educación y menos elocuentes —la mayoría mujeres— fueron constantemente interrumpidos y no se les permitió usar sus asignados cinco minutos para hablar. La ingeniera González fue más pronta en quitarles la palabra y mostró menos paciencia hacia sus preocupaciones.

La primera persona en hablar fue una mujer de Antequera afiliada a CORDIRUP (quien no hizo mención de esto). En el primer minuto de su intervención, la ingeniera González la interrumpió para advertirle que estaba abordando otro tema y que ella no permitiría declaraciones que no se relacionaran con el tema de los pasivos ambientales. La ingeniera se mostró indiferente a los intereses de esta mujer y dijo que sus preocupaciones no eran pertinentes para la discusión y que no deberían ser tratados en este foro. Es cierto que la declaración de la mujer abordó asuntos más allá del marco establecido por las reglas de la audiencia pero, como varios participantes resaltaron, al limitar la discusión solo a pasivos ambientales el comité técnico tomó un enfoque excesivamente reduccionista para abordar un problema tan complejo. En la experiencia cotidiana de las personas afectadas, la contaminación minera genera problemas de diferente índole, que afectan la agricultura, la ganadería, el agua, la salud humana, las oportunidades para tener medios de vida, y la emigración de la región. Los residentes de la comunidad también protestaron por la histórica falta de respuesta por parte del Estado y de las compañías mineras. El hecho de que la ingeniera González haya adoptado una actitud tan combativa no ayudó a calmar estas preocupaciones.

A pesar de tener que restringir la discusión a un tema tan limitado, los miembros de la comunidad plantearon una amplia gama de inquietudes. Algunos residentes declararon que Antequera debería ser incluida en la petición para la declaración de

estado de emergencia, la cual incluiría solo a la cuenca de Huanuni al norte¹⁰. Cuando los pobladores de la comunidad plantearon temas relacionados con el drenaje de aguas ácidas, o con la necesidad de construir un dique de colas para residuos mineros, la ingeniera González interrumpió afirmando que la discusión debería limitarse a pasivos ambientales. Sin embargo, en cada turno, sus esfuerzos para restringir la discusión fueron resistidos. En un momento dado, un hombre perdió la paciencia con el proceso y gritó «¿cuánto tiempo vamos a discutir pasivos ambientales?» y afirmó que todos conocían bien el tema, ya que viven con él todos los días. La gente *sabe* que es un problema e insistió en que el gobierno debería remover los pasivos ambientales para eliminarlo. Una mujer de Antequera dijo que los residentes del área no necesitaban más audiencias públicas, pero sí la intervención del gobierno. Luego ella afirmó que la gente de Antequera demandaba justicia. De manera similar, estas dinámicas fueron evidentes en la consulta pública discutida a continuación.

Viñeta 2: Huanuni

Yo acompañé al grupo de CORIDUP al centro minero de Huanuni, donde atendimos la *consulta pública* llevada a cabo por COMIBOL. El tema a discutir era el *dique de colas* que la mina estaba programando construir en Cataricagua, aguas arriba del pueblo y del complejo minero. En ese entonces, el proyecto estaba en la fase de planeamiento y la compañía estaba en el proceso de escribir una declaración de impacto ambiental, o licencia ambiental (un requisito legal para proceder con el proyecto), con el fin de obtener el permiso para la construcción. Los objetivos establecidos de la reunión eran difundir la información sobre el proyecto y recoger ideas, preocupaciones y recomendaciones de la población local. A pesar de que la consulta pública, legalmente obligatoria, está for-

10 Como fue declarado en junio del 2010 en una carta de Juan Pablo Ramos (el viceministro del Medio Ambiente, Biodiversidad, Cambios Climáticos, y de Gestión y Desarrollo Forestal) a la nación Sura (la organización indígena *originaria* a la cual las comunidades en la cuenca de Antequera pertenecen), esta petición fue oficialmente negada.

malmente destinada a fomentar la participación del público, esta reunión en particular contó principalmente con la asistencia de representantes de la empresa: un funcionario de rango medio y un joven ingeniero subcontratado, quienes informaron a la audiencia sobre lo que la compañía iba a hacer. Los expositores no solicitaron recomendaciones ni generaron un diálogo con los asistentes. La reunión se realizó en el pueblo de Huanuni, cerca de la entrada al complejo minero, en el teatro del Centro Educativo de la Federación Sindical del Trabajadores Mineros de Bolivia (FSTMB). La consulta fue transmitida por la estación radial local Radio Minero, lo que indicaba la importancia de este evento para toda la región. El teatro estaba adornado con murales celebrando la historia minera de Bolivia y la valentía de los hombres que ejercían esta peligrosa profesión. El ambiente estaba en penumbras; la luz llegaba a través de pequeñas ventanas en la parte posterior del salón y de las luces brillantes que iluminaban el escenario. En lo que parecía ser una metáfora de la consulta, la audiencia se mantuvo en gran medida en la oscuridad. Los moderadores permanecieron en el escenario, el cual tenía un metro o más de elevación sobre la audiencia. En contraste con la reunión en Antequera, esta consulta fue un evento netamente masculino. Ambos moderadores eran hombres y, virtualmente, también lo eran todos los miembros de la audiencia: un grupo de mineros y residentes de las comunidades locales. Las pocas mujeres, en su mayoría ubicadas en la parte trasera del teatro, permanecieron en silencio durante todo el evento.

El proyecto en discusión fue la construcción, a corto plazo, de un dique de colas destinado a durar solo tres años y diseñado como medida provisional mientras que la empresa Huanuni negociaba con la comunidad aledaña el uso de terrenos y el permiso para construir un dique más grande (que en teoría duraría hasta veinticinco años). El material procesado del ingenio minero, que contiene metales pesados y otras toxinas usadas en el procesamiento del mineral, sería bombeado al estanque de contención detrás del dique, lo cual reduciría significativamente la cantidad de desechos que entrarían al río Huanuni y, por lo tanto, disminuiría el impacto ambiental en las comunidades río abajo. El joven consultor que dirigía la reunión, a

quien llamaré Álvaro, reconoció que otras fuentes de contaminación continuarían fluyendo hacia el río, especialmente durante la temporada de lluvias, cuando la copajira y los sedimentos provenientes de desechos ambientales son arrastrados hacia este.

Después de la presentación del proyecto de Álvaro, el grupo empezó una sesión de preguntas y respuestas en la que los interrogantes fueron escritos en papel y entregados al coordinador de la reunión, aunque hubo algunos comentarios en voz alta. Un miembro de la comunidad que estaba negociando con la empresa Huanuni la construcción del dique grande y el estanque de contención protestó porque la compañía nunca los había consultado sobre el uso de sus tierras y cuando los residentes de la comunidad reclamaron este hecho, la empresa envió soldados para intimidarlos. En ese momento un representante de la compañía subió al escenario para negar este reclamo y afirmó que su organización había trabajado con los pobladores locales y que nunca había mandado soldados a la comunidad; luego aseguró que desde un principio el proyecto había sido participativo. Álvaro y otro representante de la empresa aseveraron ante la audiencia que el proyecto bajo consideración tendría beneficios no solo para las comunidades locales, sino para toda la cuenca y, en particular, para los pobladores de la docena de asentamientos localizados río abajo de la mina.

Otro residente de una comunidad local reclamó que el proceso de consulta no había sido verdaderamente participativo, ya que la compañía sabía desde un principio lo que iba a hacer. De acuerdo con su reclamo, el proyecto ya había sido planeado en su totalidad y la compañía simplemente estaba completando los pasos necesarios para obtener la licencia ambiental. Desde esta perspectiva, la consulta pública no fue más que una formalidad. El hombre se quejó de que, independientemente del lenguaje optimista del consultor, no había empleos garantizados ni otros beneficios para las comunidades aledañas. Además, se burló de la afirmación de Álvaro, según la cual el proyecto ayudaría a fortalecer la conciencia y la educación ambiental, y señaló que Huanuni ya estaba extremadamente contaminada y que el dique de colas cambiaría muy poco ese

hecho. El representante de la compañía minera reiteró que el dique beneficiaría a toda la cuenca y que debería haber una campaña integrada para generar la conciencia ambiental. Posteriormente, pasó a hablar sobre la basura y sobre cómo es responsabilidad de todos el dejar de botar basura en Huanuni. En este momento, varios miembros de la audiencia empezaron a hablar simultáneamente sobre lo que debía haber sido obvio para todos los participantes: que hay una diferencia fundamental entre botar basura a la calle —independientemente de cuán desagradable pueda ser— y desechar sistemáticamente en el río residuos mineros sin tratar.

Desde las últimas filas del teatro, un minero se levantó para hablar. En contraste con la mayoría de los presentes en la audiencia, este hombre llevaba ropa nueva y equipo de protección. Era claro, por su apariencia y por su testimonio, que ocupaba un puesto de autoridad en la compañía. Él señaló que la empresa había contratado aproximadamente a treinta miembros de las comunidades locales para otros proyectos, pero que solamente siete de estos habían permanecido en sus puestos, mientras que los otros veintitrés o no se presentaban puntualmente o se marchaban temprano, o simplemente dejaron de asistir. También argumentó que los miembros de las comunidades locales continuamente exigían empleos, pero que pocos de ellos eran buenos trabajadores. Poco después de esta declaración, Álvaro terminó la consulta. Hubo muy poco esfuerzo para reconciliar las claras diferencias entre la compañía y los residentes locales, y al final los presentes quedaron con la impresión de no haber llegado a ningún acuerdo. La tensión flotaba en el aire y mientras que la gente se retiraba expresaba su descontento.

Discusión

Obviamente, no se debería generalizar mucho a partir estos dos eventos. En el caso de la audiencia en Antequera, es posible que el problema se haya originado enteramente por la actitud de la presidenta del comité técnico que lideró la reunión (excluyendo a otros miembros de este, quienes no participaron durante el foro). En efecto, la ingeniera González es muy conocida por tener

un carácter fuerte. En distintas ocasiones se han hecho reclamos sobre la manera como ella trata a los residentes de las comunidades, aunque la estructura de la audiencia pública se extiende más allá de las acciones de un individuo. El foro —desarrollado en la capital departamental, a una hora que dificultó la asistencia de los residentes, separando con un escenario y una mesa al comité técnico de los miembros de la comunidad, haciendo cumplir arbitrariamente las detalladas reglas de comportamiento, aislando el tema de pasivos ambientales de su contexto ambiental y social más amplio— parece haber sido diseñado no para promover la participación en la toma de decisiones, sino para circunscribir los aportes de la comunidad a un tema de discusión rígido y limitado. En las palabras de una mujer que estuvo presente en la audiencia, los miembros de la comunidad exigen justicia. Pero es probable que tal deseo no se cumpla en este tipo de foros públicos, los cuales sirven especialmente para disfrazar como técnico, lo que en esencia son relaciones de poder profundamente desiguales (Murray 2007). Es una gran ironía que un foro público, cuyo objetivo es promover la consulta y la participación de los residentes de las comunidades afectadas por la minería, pueda lograr tan eficientemente un efecto opuesto.

En el caso de la consulta de Huanuni, la comunicación fue claramente en una sola vía. A pesar de haber tenido la oportunidad de expresar sus preocupaciones, los residentes simplemente lo hicieron por medio de preguntas escritas que Álvaro respondía selectivamente de la manera más breve posible, al tiempo que reinterpretaba las preocupaciones expresadas de acuerdo con su presentación. Este formato, altamente rígido, restringió la participación y limitó las oportunidades de los miembros de la audiencia para contribuir significativamente. Como era de esperarse, el público se frustró rápidamente con este formato y comenzó a expresar sus preocupaciones en voz alta, lo cual dejó al descubierto las tensiones entre la compañía minera y las comunidades locales. Era evidente para todos los presentes —y quizá hasta para los moderadores— que esta fue una participación proforma, conducida con el solo

propósito de obtener la licencia ambiental legalmente requerida, pero mostró pocas esperanzas (o intenciones aparentes) de involucrar a los residentes afectados en un diálogo sobre los efectos del proyecto, y sobre la gestión de los desechos de la minería y del agua contaminada que afectan sus vidas.

El marco institucional establecido mediante la gobernanza sobre la degradación ambiental —leyes ambientales, foros públicos, medidas de indemnización— circunscribe las posibilidades de tomar acción y los campos discursivos disponibles a los miembros de la comunidad (Agrawal 2005). En términos de Foucault, la consulta pública es una tecnología del gobierno destinada a promover la participación de una manera, a través de un limitado conjunto de normas y prácticas, y a producir un alineamiento «conveniente» de gente y cosas: en este caso, los residentes de la comunidad en su relación con las empresas mineras, contaminación ambiental, e instituciones del Estado. En la práctica, sin embargo, en el mejor de los casos este efecto se consigue de manera imperfecta. Está claro que los marcos institucionales no pueden *determinar* la acción social, ni tampoco pueden forzar su cumplimiento. Si Álvaro y la ingeniera González entraron a sus respectivas reuniones con la expectativa de encontrar sujetos dóciles dispuestos a cumplir con las normas establecidas de la consulta pública, se decepcionaron rápidamente. Sin embargo, los marcos institucionales y los modos de acción que promueven o desalientan la participación ayudan a establecer una serie de comportamientos admisibles y generan formas particulares de relaciones sociales. Los mecanismos de consulta canalizan el descontento a través de formas aceptables de discusión y proveen la apariencia de gobernabilidad participativa, lo que hace, al mismo tiempo, que las actividades extractivas continúen funcionando como siempre. Al hacer esto, la consulta ayuda a legitimar la extracción de recursos y las políticas de Estado asociadas, lo que permite la incorporación de actividades internacionalmente acreditadas como *mejores prácticas* mientras que hace muy poco para cambiar las desigualdades sociales subyacentes.

Conclusiones

La degradación ambiental derivada de la actividad minera no es más que una manifestación de los procesos más amplios de exclusión social que caracterizan a la región Andina. Así como Madrid et ál. (2002) destacan, la minería ha tenido un papel hegemónico en Oruro, mientras que todas las otras relaciones sociales y económicas han sido subordinadas a —y mantenidas dependientes de— la economía minera. A pesar de estar parcialmente integradas a esta, los pueblos campesinos originarios han sido afectados no solo por sus ciclos de auge y declive económico, sino por la gran cantidad de contaminación que se ha acumulado durante siglos desde que las primeras minas fueron establecidas en la región. Desde entonces, la industria minera boliviana ha sido orientada a la exportación de minerales para el mercado mundial. Estos metales han producido inmensas fortunas; sin embargo, la riqueza originada no ha permanecido en las regiones de la extracción. Aquellos que han trabajado en las minas y en las regiones localizadas aguas abajo casi no se han beneficiado del capital de la economía minera, la cual constantemente abandona la región y el país. Como lo expresa Eduardo Galeano (2003, 8a) al referirse a la historia de la extracción de los recursos en Bolivia: «La memoria duele y enseña: los recursos naturales no renovables se van sin decir adiós y jamás regresan».

Dentro de Bolivia, las relaciones de exclusión social y marginación espacial han sido reproducidas a través de las configuraciones institucionales relacionadas con los procesos de reestructuración institucional y la gobernanza ambiental. Estas relaciones sociales, al igual que los flujos de agua, minerales y tóxicos que las afectan, llevan la huella de relaciones de poder históricamente sedimentadas y profundamente asimétricas. Es por ello que se debe prestar especial atención a las maneras en que los procesos socioambientales representan y reproducen el poder. En el caso de la contaminación del agua por actividades mineras en Bolivia, las configuraciones institucionales, las prácticas de gobernanza ambiental y las tecnologías de poder, al igual que las prácticas de *participación pública* recientemente creadas, sirven para repro-

ducir relaciones de exclusión social de los pueblos campesinos originarios y campesinos que han sido históricamente marginados.

El derecho a la consulta previa está bien establecido en la ley boliviana y, desde el 2009, se estipuló en la Constitución. Además, se incorporó, aunque imperfectamente, en la Ley de Hidrocarburos y en el Código de Minería. Los derechos formales, entonces, han sido bien establecidos de acuerdo con las normas internacionales. En la práctica, sin embargo, estos derechos permanecen débiles. Es el caso de la consulta previa, que a pesar de estar bien establecida, por su carácter no vinculante pone en duda la función y la forma de los procesos de consulta. Como ilustran los casos examinados aquí, las prácticas de consulta no sirven tanto para fomentar la participación de los ciudadanos en un diálogo democrático sino para controlar a sujetos rebeldes. En estos casos, la consulta sirve para hacer «rendiciones técnicas» de los confrontantes procesos de extracción e impactos ambientales asociados (Murray 2007).

En palabras de James Ferguson (1994), el mecanismo de consulta previa funciona como una «máquina antipolítica» destinada a despolitizar los procesos contenciosos que implican importantes transformaciones de vidas, de medios de subsistencia y de paisajes. Como un mecanismo para circunscribir las relaciones sociales a través de la gestión de ambientes, para establecer un alineamiento conveniente de personas y cosas —minas, instituciones estatales, agua y suelos contaminados— la consulta previa es una tecnología de gobierno por excelencia (Foucault 1991). No obstante, como un modo de participación democrática en el que las preocupaciones y aspiraciones de las poblaciones marginadas son verdaderamente tomadas en cuenta, la consulta previa falla en cumplir su promesa liberadora.

Referencias

- Agencia Intercultural de Noticias Indígenas de Bolivia-AINI. 2011. Conamaq promueve ley de consulta y Evo pide a indígenas no chantajear a las empresas. Abril 28.
- Agrawal, A. 2005. *Environmentality: Technologies of Government and the Making of Subjects*. Durham / Londres: Duke University Press.

- Bascopé, I. S. 2010. *Lecciones aprendidas sobre consulta previa*. La Paz: CEJIS.
- Bebbington, A. 2009. The New Extraction: Rewriting Political Ecology in the Andes? *NACLA Report on the Americas* 42, n.º 5: 12-20.
- . 2012. Underground Political Ecologies. *Geoforum* 43, n.º 6: 1152-1162.
- Bebbington, A. y D. Humphreys Bebbington. 2011. An Andean Avater: Post-neoliberal and Neoliberal Strategies for Securing the Unobtainable. *New Political Economy* 15, n.º 4: 131-145.
- Bridge, G. 2004a. Contested Terrain: Mining and the Environment. *Annual Review of Environmental Resources* 29: 205-259.
- . 2004b. Mapping the Bonanza: Geographies of Mining Investment in an Era of Neoliberal Reform. *Professional Geographer* 56, n.º 3: 406-421.
- Conaghan, C., J. M. Malloy y L. A. Abugattas 1990. Business and the 'Boys': The Politics of Neoliberalism in the Central Andes. *Latin American Research Review*, 25, n.º 2: 3-30.
- Coronil, F. 1997. *The Magical State: Nature, Money, and Modernity in Venezuela*. Chicago: University of Chicago Press.
- Ferguson, J. 1994. *The Antipolitics Machine: Development, Depoliticization, and Bureaucratic Power in Lesotho*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Foucault, M. 1991. Governmentality. En *The Foucault Effect: Studies in Governmentality*, eds. G. Burchell, C. Gordon y P. Miller, 87-104. Chicago: University of Chicago Press.
- Galeano, E. 1973. *Open Veins of Latin America: Five Centuries of the Pillage of a Continent*. Nueva York: Monthly Review Press.
- . 2003. El país que quiere existir. *La Opinión*, octubre 21.
- García, A. 2007. El síndrome del perro de hortelano. *El Comercio*, octubre 28. http://elcomercio.pe/edicionimpresa/html/2007-10-28/el_sindrome_del_perro_del_hort.html.
- Kohl, B. y L. Farthing. 2006. *Impasse in Bolivia: Neoliberal Hegemony and Popular Resistance*. Londres: Zed Books.
- . 2009. «Less Than Fully Satisfactory Development Outcomes»: International Financial Institutions and Social Unrest in Bolivia. *Latin American Perspectives* 36, n.º 3: 59-78.

- La Razón*. 2011. Consulta previa por el TIPNIS no tendrá carácter vinculante. Octubre 12. http://la-razon.com/index.php?_url=/nacional/CONSULTA-PREVIA-TIPNIS-CARACTER-VINCULANTE_o_1484851511.html.
- LeBillon, P. 2001. The Political Ecology of War: Natural Resources and Armed Conflict. *Political Geography* 20: 561-584.
- . 2004. The Geopolitical Economy of «Resource Wars». *Geopolitics* 9, n.º 1: 1-28.
- López, E., A. Cuenca, S. Lafuente, E. Madrid y P. Molina 2010. *El costo ecológico de la política minera en Huanuni y Bolívar*. La Paz: PIEB.
- Madrid, E., N. Guzmán, E. Mamani, D. Medrano y R. Núñez. 2002. Minería y Comunidades Campesinas ¿Coexistencia o conflicto? La Paz: PIEB.
- Montoya, J. C., J. Amusquívar, G. Guzmán, D. Quispe, R. Blanco y N. Mollo. 2010. *Thuska Uma: Tratamiento de aguas ácidas con fines de riego*. La Paz: PIEB.
- Murray Li, T. 2007. *The Will to Improve: Governmentality, Development and the Practice of Politics*. Durham: Duke University Press.
- Nash, J. 1993. *We Eat the Mines and the Mines Eat Us: Dependency and Exploitation in the Bolivian Tin Mines*. Nueva York: Columbia University Press.
- Observatorio Boliviano de Industrias Extractivas-OBIE*. 2010. El gobierno de Evo Morales coarta el derecho indígena a la consulta previa. OBIE, junio 17.
- Oxfam-DPLF 2011. *El derecho a la consulta previa, libre e informada de los pueblos indígenas: la situación de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú*. Lima: DPLF / Oxfam.
- Perales Miranda, V. H. (en prensa). *Conflictos geopolíticos por el agua en las cuencas mineras del departamento de Oruro, Bolivia*. Manuscrito sin publicar. Centro de Estudios Superiores Universitarios (CESU), Universidad Mayor de San Simón, Cochabamba, Bolivia.
- . (en prensa). Agua, minería y cabildeo en el Cañadón Antequera. *En Minería, agua y justicia social en los Andes: experiencias comparativas de Perú y Bolivia*, ed. T. Perreault. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Perreault, T. 2005. State Restructuring and the Scale Politics of Rural Water Governance in Bolivia. *Environment and Planning A* 37, n.º 2: 263-284.

- . 2008. *Natural Gas, Indigenous Mobilization, and the Bolivian State*. Identities, Conflict and Cohesion Programme Paper 12. United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD).
- . 2013. Dispossession by Accumulation? Mining, Water and the Nature of Enclosure on the Bolivian Altiplano. *Antipode* 45, n.º 5: 1050-1069.
- Pillco, R. y L. Bengtsson. 2006. Long-term and Extreme Water Level Variation of the Shallow Lake Poopó, Bolivia. *Hidrological Sciences-Journal des Sciences Hydrologiques* 51, n.º 1: 98-114.
- PPO. 1996. *Documento final: Plan de gestión ambiental-Plan Piloto de Oruro*. La Paz: Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente / Secretaría Nacional de Minería / Swedish Geological AB.
- Quintanilla, J. y M. E. García. 2009. Manejo de recursos hídricos-hidroquímica de la Cuenca de los lagos Poopó y Uru Uru. En *La química de la Cuenca del Poopó*, ed. P. Crespo Alvizuri, 117-143. La Paz: DIPGIS / Instituto de Investigaciones Químicas / Universidad Mayor de San Andrés.
- Ross, M. 1999. The Political Economy of the Resource Curse. *World Politics* 51, n.º 2: 297-322.
- Sachs, J. D. y A. M. Warner. 2001. The Curse of Natural Resources. *European Economic Review* 45: 827-838.
- UTO, MINCO y KOMEX. 2007. *Evaluación ambiental del Lago Poopó y sus ríos tributarios*. Oruro: Universidad Técnica de Oruro / Mining Consulting and Engineering / Worley-Parsons-Komex.
- Valdivia, G. 2008. Governing the Relations Between People and Things: Citizenship, Territory and the Political Economy of Petroleum in Ecuador. *Political Geography* 27: 456-477.
- . 2010. Agrarian Capitalism and the Struggle for Hegemony in the Bolivian Lowlands. *Latin American Perspectives* 37, n.º 4: 67-87.
- Watts, M. J. 2004. Resource Curse? Governmentality, Oil and Power in the Niger Delta, Nigeria. *Geopolitics* 9, n.º 1: 50-80.