

Respuesta a Marcela Torres Wong

Por Maiah Jaskoski*

Mi libro reciente, *The Politics of Extraction: Territorial Rights, Participatory Institutions, and Conflict in Latin America*, identifica y explica las formas en que las comunidades afectadas por la extracción utilizan las instituciones participativas disponibles, mediante el análisis de treinta importantes conflictos mineros y de hidrocarburos que se desarrollaron en Bolivia, Colombia y Perú durante las décadas de 2000 y 2010. En algunos casos, las comunidades se movilizan a través de instituciones, de acuerdo con procedimientos participativos formales. En otros casos, se organizan “alrededor” o “en reacción a” las instituciones: interfieren o se niegan a participar en el proceso participativo, cuestionan la legitimidad del proceso *a posteriori* o toman acción directa para exigir ser incluidas.

Agradezco los elogios y comentarios sobre el libro que ofrece Torres Wong. Como parte de esta conversación sobre instituciones participativas y extractivas en América Latina, me complace responder a sus comentarios, que se centran en mi selección de ciertas instituciones participativas y no otras, mi clasificación de estrategias comunitarias y mi énfasis en el nivel de análisis del proyecto al evaluar el poder comunitario en las industrias extractivas.

Respecto a las instituciones que estructuran el comportamiento comunitario, Torres Wong pregunta por qué, para el caso de Perú, mi marco omite la “consulta popular” (una especie de referéndum) cuando, como recalco en el capítulo 6, las consultas populares informales demostraron ser muy influyentes en los conflictos mineros peruanos de Río Blanco y Tambo Grande. Torres Wong también alienta a extender mi tratamiento de la consulta previa, en la que el Estado consulta a las comunidades indígenas afectadas sobre nuevos desarrollos, de conformidad con el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales de 1989 (OIT 169). Específicamente, sugiere que incorpore usos comunitarios de la norma de consulta previa antes de que fuera reglamentada. Como ella bien resume, los pueblos indígenas de varios países se levantaron con fuerza en luchas sobre cómo se institucionalizaría la consulta previa a nivel nacional (véase también el capítulo 3).

Mi libro busca comprender los usos comunitarios de las instituciones participativas reguladas que operan formalmente en hidrocarburos y minería. Con estos criterios, analizo la consulta previa en los tres países, la audiencia pública informativa

*Maiah Jaskoski es profesora, Department of Politics and International Affairs, Northern Arizona University. Raul H. Castro Social and Behavioral Sciences (65), oficina 208. Tel: 928 523 8605. Correo-e: Maiah.Jaskoski@nau.edu. ORCID: 0000-0002-7911-1138.

Recibido y aceptado para su publicación el 15 de noviembre de 2022.

sobre estudios de impacto ambiental (EIA) en Colombia y Perú, y la consulta popular colombiana. Estudié la participación regulada en industrias extractivas por varias razones. Primero, quería abordar directamente la literatura sobre participación en hidrocarburos y minería, un cuerpo de trabajo que dedica una atención sustancial al papel de las audiencias formales de EIA y los procesos formales de consulta previa. En segundo lugar, con pocas excepciones, los procesos participativos relevantes tuvieron lugar solo después de la regulación, como se señaló en el capítulo 3.

En tercer y último lugar, para detectar y explicar cómo las comunidades aprovecharon las instituciones participativas disponibles en las industrias extractivas según lo diseñado, y también de maneras imprevistas, necesitaba determinar: *a)* los procedimientos participativos reconocidos en las industrias extractivas y *b)* si las comunidades actuaron de acuerdo con esas reglas. Logré esta claridad seleccionando instituciones reguladas. Por el contrario, la consulta popular en la minería peruana, un proceso que no estaba institucionalizado, ni siquiera de manera informal (Walter y Urkidi, 2017), no obtuvo el apoyo crucial de los funcionarios electorales nacionales. Operando sin una amplia aceptación, la consulta carecía entonces de potencial como una institución que las comunidades pudieran emplear de diferentes maneras en la minería o los hidrocarburos.

Más allá de estas razones para examinar las instituciones formales en los dos sectores, es invaluable preguntar, como lo hace Torres Wong, cómo la inclusión de la consulta popular peruana en cuanto institución participativa informal podría haber afectado mi análisis. La adición habría reforzado mis hallazgos. Mi marco analítico revela que, si la participación tuvo lugar solo por solicitud, las comunidades se limitaron a un solo uso de las instituciones: solicitar y luego participar en procesos participativos. Los conflictos colombianos en los que las audiencias de EIA o la consulta popular fueron relevantes exhibieron este patrón. Río Blanco y Tambo Grande también lo hicieron, si catalogamos como “procesos de solicitud” los pasos complejos y poco reconocidos de los activistas para realizar las consultas informales en estos casos.

Junto con sus comentarios sobre mi selección de instituciones participativas, Torres Wong afirma que el libro podría haber incluido más categorías de organización comunitaria en torno a las instituciones. Señala en particular las deliberaciones autónomas de las comunidades que pueden tener lugar en respuesta a los procesos participativos dirigidos por el Estado. De hecho, las deliberaciones de la comunidad son importantes, pero están anidadas dentro de estrategias más amplias que analizo en el libro. Un conflicto por la expansión de la mina colombiana Cerrejón ofrece un ejemplo. El enfoque general de las comunidades antiproyecto en ese caso fue negarse a participar en las reuniones de consulta previa. De acuerdo con esta estrategia, expresaron la necesidad de llevar a cabo un proceso tradicional de reflexión interna antes de poder dialogar con el Estado sobre la expansión. En otro conflicto

minero colombiano, sobre la mina Mandé Norte, las comunidades indígenas cuestionaron la legitimidad de una consulta previa llevada a cabo que había omitido a sus líderes. Las comunidades menospreciaron la consulta de diferentes maneras, incluso a través de una batalla judicial exitosa, pero también mediante la celebración de una votación popular informal como una especie de sustituto de la consulta previa que ya había sido completada.

En términos más generales, las comunidades se organizaron creativamente a través y alrededor de instituciones participativas en la muestra de los conflictos estudiados. En Perú, las comunidades idearon un plan para boicotear una audiencia de EIA para el desarrollo de un campo de gas natural, de forma independiente de sus influyentes aliados como ONG y de la Iglesia católica. Los organizadores colombianos presentaron su propio EIA en una audiencia pública de exploración petrolera, para disputar el contenido del documento de la empresa. Las comunidades en Bolivia retrasaron la consulta previa para un proyecto de gas durante varios años al insistir en ser consultadas por la empresa que lideró el proyecto y no, como exigen las normas, por el Ministerio de Hidrocarburos.

Los comentarios finales de Torres Wong se relacionan con el nivel de análisis en el que abordó el poder comunitario en hidrocarburos y minería. *The Politics of Extraction*, al igual que el propio libro de Torres Wong y otras investigaciones sobre participación y conflicto en las industrias extractivas, se centra en el destino de los proyectos. En la mayoría de los treinta conflictos de mi libro, las comunidades lograron las metas para las cuales se organizaron de manera más visible. Esos objetivos iban desde la cancelación de proyectos hasta la mitigación de daños ambientales pasados y promesas de compensación. Sin embargo, Torres Wong cuestiona la importancia de las victorias a nivel de proyecto y sugiere que, en el futuro, las instituciones participativas pueden ofrecer a las comunidades la capacidad de desencadenar o participar en cambios de política de mayor nivel. Al igual que Torres Wong, dejo para el trabajo futuro analizar la evolución continua de la participación y la extracción en América Latina e identificar cuándo y cómo se materializa tal resultado. Por ejemplo, los académicos podrían explorar más la consulta previa en las industrias extractivas, pero en el ámbito legal, dado que Convenio 169 de la OIT y múltiples marcos nacionales de consulta previa en la región requieren que el Estado consulte a las comunidades indígenas sobre la legislación que las afecta. 

REFERENCIA

Walter, Mariana y Leire Urkidi (2017), “Community Mining Consultations in Latin America (2002-2012): The Contested Emergence of a Hybrid Institution for Participation”, *Geoforum*, 84, pp. 265-279.