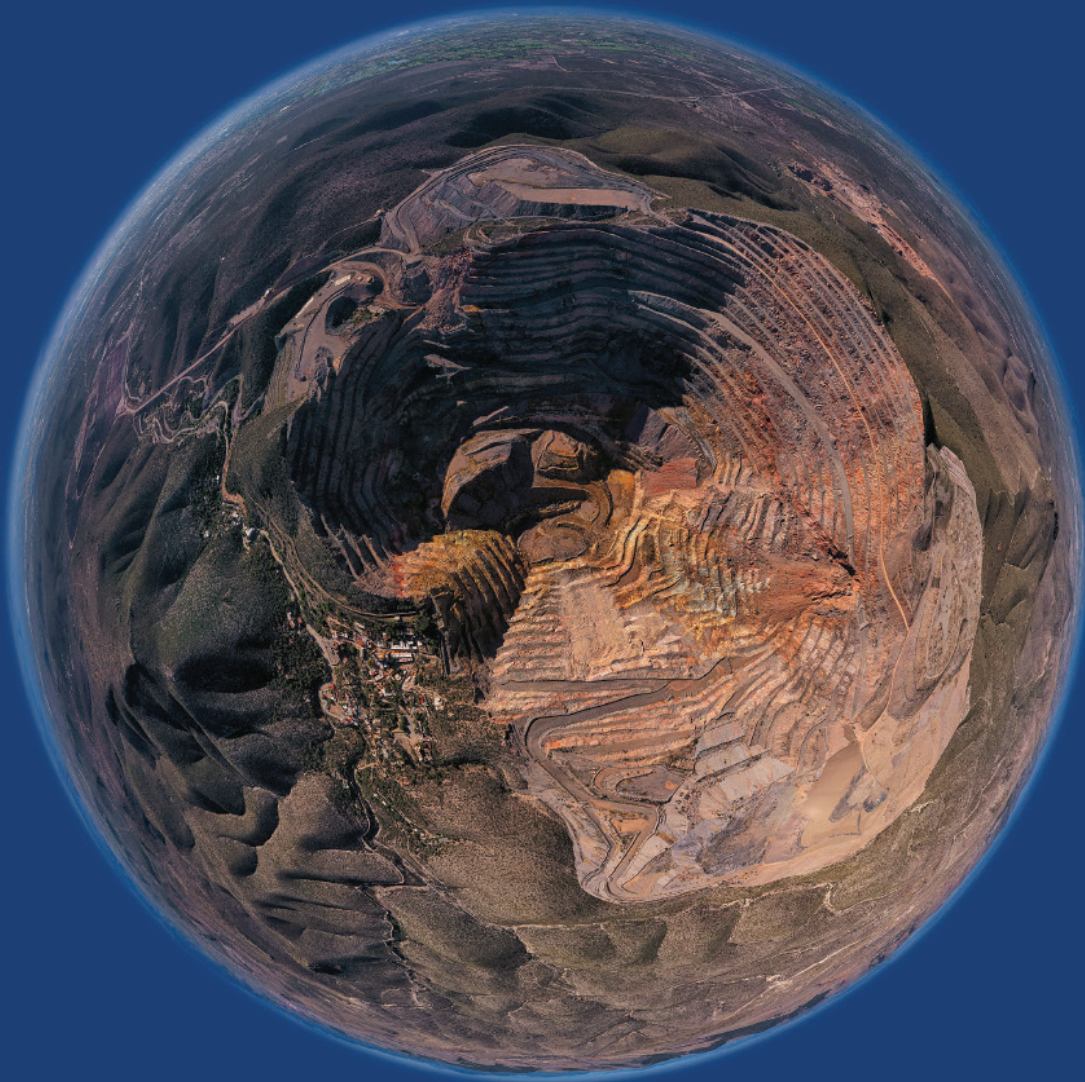


ÍCONOS | 72

Revista de Ciencias Sociales • FLACSO Ecuador • cuatrimestral • ISSN: 1390-1249 • enero-abril 2022



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

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

ÍCONOS

REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES

N.º 72, vol. XXVI (1er. cuatrimestre)
ISSN 1390-1249 / e-ISSN: 1390-8065
www.revistaiconos.ec



FLACSO
ECUADOR

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
Sede Ecuador

Íconos. Revista de Ciencias Sociales es una publicación de FLACSO Ecuador. Fue fundada en 1997 con el fin de estimular una reflexión crítica desde las ciencias sociales sobre temas de debate social, político, cultural y económico del país, la región andina y América Latina en general. La revista está dirigida a la comunidad científica y a quienes se interesen por conocer, ampliar y profundizar, desde perspectivas académicas, estos temas. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* se publica cuatrimestralmente en los meses de enero, mayo y septiembre.

Íconos. Revista de Ciencias Sociales es parte de las siguientes bases, catálogos e índices:

Academic Search Premier Magazines and Journals EBSCOhost. Estados Unidos
Actualidad Iberoamericana. Centro de Información Tecnológica (CIT). Chile
CABELL'S. Directory of Publishing Opportunities. Estados Unidos
CIRC. Clasificación Integrada de Revistas Científicas. EC3metrics. Universidad de Granada. España
CLASE. Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales. UNAM. México
DIALNET. Universidad de la Rioja. España
DOAJ. Directory of Open Access Journal. Lund University Libraries. Suecia
ERIHPLUS. European Reference Index for the Humanities and Social Science
ESCI. Emerging Source Citation Index. Web of Science. Clarivate Analytics
FLACSO Andes. FLACSO Ecuador
Fuente Académica Plus EBSCOhost. Estados Unidos
HAPI. Hispanic American Periodical Index. UCLA. Estados Unidos
IBSS. International Bibliography of the Social Science. ProQuest. Estados Unidos
ICI Journals Master List. Index Copernicus International. Polonia
Informe Académico Thompson Gale. Estados Unidos
I2OR. International Institute of Organized Research. India, Australia
LatAm-Studies. International Information Services. Estados Unidos
LATINDEX. Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas, de América Latina, el Caribe, España y Portugal. México
MIAR. Matriz de Información para el Análisis de Revistas. Universitat de Barcelona. España
Political Science Complete. EBSCOhost. Estados Unidos
REDALYC. Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal. UAEM. México
REDIB. Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico. CSIC. España
SciELO. Scientific Electronic Library Online. Ecuador
SCOPUS. Elsevier. Países Bajos
SJIF. Scientific Journal Impact Factor. Estados Unidos
Sociological Abstracts. CSA-ProQuest. Estados Unidos
Social Science Journals. Sociology Collection. ProQuest. Estados Unidos
Ulrich's Periodical Directory. CSA-ProQuest. Estados Unidos
WPSA. Worldwide Political Science Abstracts. ProQuest. Estados Unidos

Los artículos que se publican en la revista son de responsabilidad exclusiva de sus autores y autoras; no reflejan necesariamente el pensamiento de *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*.



<http://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0/deed.es>

CONSEJO DE EDITORES (EDITORIAL BOARD)

Editoras en jefe (Editors-in-chief)

- María Fernanda López. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Ecuador
- Jenny Pontón. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Ecuador

Editores asociados (Associate editors)

- Anthony Bebbington. Clark University. Estados Unidos
- Víctor Bretón. Universitat de Lleida. España
- Carlos De La Torre. University of Florida. Estados Unidos
- Cristóbal Kay. International Institute of Social Studies. Países Bajos
- Liisa North. York University. Canadá
- Sarah Radcliffe. University of Cambridge. Reino Unido

Editoras del dossier 72 (Editors of dossier 72)

- Ainhoa Montoya. University of London. Reino Unido
- Rachel Sieder. CIESAS. México
- Yacotzin Bravo. CIESAS. México

COMITÉ CIENTÍFICO (SCIENTIFIC ADVISORY BOARD)

- Javier Auyero. University of Texas, Austin. Estados Unidos
- Bruce Bagley. University of Miami. Estados Unidos
- Adrián Bonilla. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Ecuador
- Carolina Curvale. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Ecuador
- Carmen Diana Deere. University of Florida. Estados Unidos
- Flavia Freidenberg. Universidad Nacional Autónoma de México
- Roberto Follari. Universidad Nacional de Cuyo. Argentina
- Andrés Guerrero. Honorary Research Fellow. University of Saint Andrews. Reino Unido
- Hernán Ibarra. Centro Andino de Acción Popular. Ecuador
- Catalina León. Universidad de Cuenca. Ecuador
- Magdalena León. Universidad Nacional. Colombia
- Joan Martínez Alier. Universitat Autònoma de Barcelona. España
- Carlos de Mattos. Pontificia Universidad Católica. Chile
- Cecilia Méndez. University of California, Santa Bárbara. Estados Unidos
- Lorraine Nencel. Centro de Estudio y Documentación Latinoamericana. Holanda
- Pablo Pellegrini. Universidad Nacional de Quilmes. Argentina
- Juan Ponce. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Ecuador
- Joan Pujadas. Universitat Rovira i Virgili. España
- Luca Queirolo. Università degli Studi di Genova. Italia
- Francisco Rojas. University for Peace. Costa Rica
- Silvia Vega. Universidad Central del Ecuador
- Rob Vos. International Institute of Social Studies. Holanda

GESTIÓN TÉCNICA (TECHNICAL MANAGEMENT)

Asistente editorial: María Dolores Vaca

Correctora de estilo: Bárbara Sáez

Traducción al inglés: Angus Lyall

Imagen de portada: Octavio Ramos Castillo. Minera San Javier. México.

Muestra: "Así se ve la minería en México". <https://adobe.ly/3kiRoOk>

Diseño y diagramación: Antonio Mena / Shiti Rivadeneira

Impresión: V&M Gráficas

Información o solicitud de canje:

revistaiconos@flacso.edu.ec

©FLACSO Ecuador

Casilla: 17-11-06362

Dirección: Calle La Pradera E7-174 y Av. Diego de Almagro

Quito, Ecuador

Teléfono: +593 2 294 6800 Fax: +593 2 294 6803

CDD 300.5, CDU 3, LC: H8 .S8 F53

Íconos. Revista de Ciencias Sociales. –Quito: FLACSO Ecuador, 1997–

v. : il. ; 28 cm.

enero-abril 1997-

Cuatrimestral: enero, mayo, septiembre

ISSN: 1390-1249

1. Ciencias Sociales. 2. Ciencias Sociales Ecuador. I. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Ecuador)

Contenido/Content

Dossier de investigación/Research dossier

Presentación del dossier

Extractivismo minero en América Latina:

la juridificación de los conflictos socioambientales 7-12

Introduction to dossier

Mining extractivism in Latin America:

The juridification of environmental conflicts

Rachel Sieder, Ainhoa Montoya y Yacotzin Bravo-Espinosa

01. Experticias y juridificación comunitaria:

defensa del subsuelo y tierras comunales en Oaxaca, México 13-32

Expertise and community juridification:

Defense of subsoil and communal lands in Oaxaca, Mexico

Salvador Aquino-Centeno

02. Procesos de juridificación y defensa del agua en

el sur andino del Ecuador 33-56

Processes of juridification and defense of water in the southern

Andean region of Ecuador

Carlos Quizhpe e Ivette Vallejo

03. Juridificación multiescalar frente a la industria minera:

experiencias de Centroamérica y México 57-78

Multiscale juridification of the mining industry:

Experiences in Central America and Mexico

Ainhoa Montoya, Rachel Sieder y Yacotzin Bravo-Espinosa

04. Comunidades indígenas y extracción de litio en Argentina:

juridificación y estrategias de acción 79-96

Indigenous communities and lithium extraction in Argentina:

Juridification and action strategies

Deborah Pragier, Mariano A. Novas y Lucas G. Christel

05. Hacia la descolonización del régimen extractivo: patrones y límites de la judicialización en conflictos mineros	97-116
<i>Towards the decolonization of the extractive regime: Patterns and limits of judicialization in mining conflicts</i>	
María Ximena González-Serrano, Digno Montalván-Zambrano y Lieselotte Viaene	

Temas/Topics

06. La designación de jueces en Ecuador: en búsqueda de una nueva legitimidad	119-137
<i>The appointment of judges in Ecuador: In search of a new legitimacy</i>	
Miguel Herrera	

07. Ciudades intermedias y parque automotriz en Chile. ¿En jaque la sustentabilidad territorial?	139-159
<i>Intermediate cities and automobile parks in Chile. Territorial sustainability in check?</i>	
Francisco Maturana, Mauricio Morales, Ulises Sepúlveda y Johana Maldonado	

08. Convivencia negociada y gobernanza ambiental en áreas naturales protegidas del Perú	161-183
<i>Negotiated coexistence and environmental governance in protected nature areas of Peru</i>	
Mattias Borg Rasmussen	

09. Afecto y subjetividad de trabajadoras de la política de infancia en Chile	185-203
<i>Affect and subjectivity of child welfare policy workers in Chile</i>	
Javiera Garcia-Meneses y Giazú Enciso-Domínguez	

10. La situación del tercer sector en Ecuador: supervivencia de las ONG en un entorno adverso	205-228
<i>The situation of the third sector in Ecuador: Survival of NGOs in an adverse environment</i>	
Bernardo Gortaire-Morejón, Andrés Matute, Valeria Romero y Juan Pablo Tinajero	

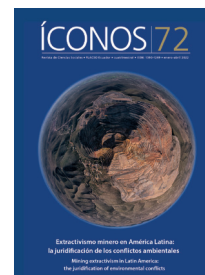
d
dossier

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.

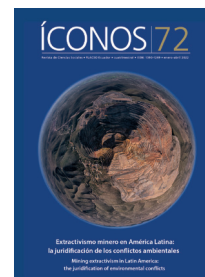
En conclusión, si bien las instituciones y procesos legales son instrumentos de dominación, los múltiples usos del derecho revelan estrategias de contestación y búsqueda de justicia ambiental e hídrica, junto con la libre determinación de los pueblos y comunidades marginalizadas. Aunque las acciones 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.

Experticias y juridificación comunitaria: defensa del subsuelo y tierras comunales en Oaxaca, México

Expertise and community juridification: Defense of subsoil and communal lands in Oaxaca, Mexico



 Dr. Salvador Aquino-Centeno. Profesor investigador del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS) (México). (salvador.aquino@gmail.com) (<https://orcid.org/0000-0001-6219-1576>)

Recibido: 03/05/2021 • Revisado: 27/07/2021
Aceptado: 27/09/2021 • Publicado: 01/01/2022

Resumen

En el artículo se analiza cómo la comunidad indígena de Capulálpam defendió sus derechos territoriales interponiendo un amparo ante un tribunal federal para invalidar las concesiones mineras que el Gobierno autorizó sin una consulta previa libre e informada. Las mineras, el juzgado y el Gobierno federal buscaron socavar los derechos a la identidad indígena comunitaria; las primeras argumentaron tener propiedad privada y concesiones sobre las tierras mientras que el Gobierno defendió la soberanía de la nación sobre el subsuelo. Por su parte, la comunidad se respaldó en las instituciones ancestrales, en el derecho comunitario y en su condición de comunidad indígena agraria zapoteca con propiedad y posesión comunal de tierras. Si globalmente ocurría un proceso de juridificación de la política, en Capulálpam ocurría un proceso de juridificación comunitaria que le permitió reconstruir su derecho propio creando principios, normas y derechos en relación recíproca con el colonialismo y capitalismo que la impactaron. Metodológicamente sobresalen la observación participante y el mapeo del juicio de amparo a través de la información recopilada en el archivo de la comunidad. Se concluye que los argumentos jurídicos comunitarios colapsaron las leyes federales de acceso al subsuelo, porque el amparo se sustentó en la domesticación de múltiples regímenes jurídicos y en conceptos y símbolos de la representación jurídica, el territorio, la propiedad comunal y el propio subsuelo.

Descriptores: Capulálpam; comunidad indígena; derechos indígenas; derecho propio; juridificación; tierras comunales.

Abstract

This article analyzes how the indigenous community of Capulálpam defended its territorial rights by filing an injunction before a federal court to invalidate the mining concessions that the government authorized without free, prior and informed consultation. The mining companies, the court and the federal government sought to undermine rights to indigenous community identity; the mining companies argued that they had private property and land concessions, whereas the government defended the nation's sovereignty over the subsoil. For its part, the community relied on ancestral institutions, community law and its status as an indigenous Zapotec agrarian community with communal ownership and possession of land. While there has been a process of juridification of politics globally, in Capulálpam a process of community juridification took place that allowed it to reconstruct its own law, creating principles, norms and rights in relation to the colonialism and capitalism that impacted it. Methodologically, participant observation and the mapping of the injunction trial through information compiled in the community's archive stand out. It is concluded that community legal arguments undermined the federal laws of access to the subsoil as the injunction became based on the domestication of multiple legal regimes and on concepts and symbols of legal representation, territory, communal property and the subsoil itself.

Keywords: Capulálpam; indigenous community; indigenous rights; own rights; juridification; communal lands.

1. Introducción

En la tarde del 3 de febrero de 2015, el Consejo de Caracterizados (CC) y el Comisariado de Bienes Comunales de Capulálpam (CBC) se presentaron ante el Juzgado Tercero de Distrito en la ciudad de Oaxaca para interponer una demanda de amparo. Reclamaban la protección de la justicia federal con el fin de dejar sin efecto las concesiones mineras que la Secretaría de Economía había asignado en la totalidad del territorio ancestral de la comunidad de Capulálpam. Según la demanda, dicha secretaría no había consultado previamente a la comunidad sobre la asignación de su territorio, vía concesiones mineras, para la extracción de oro y plata a la Compañía Minera La Natividad y Anexas, la canadiense Continuum Resources LTD y otros particulares.

La presencia del CC y el CBC ante el juzgado aquella tarde de febrero constituye un hecho sin precedentes en la memoria de la comunidad. Si bien representaba un eslabón más de la histórica cadena de litigiosidad que ha caracterizado la relación Estado-pueblos indígenas en la batalla por la legalidad y la diferencia en contextos de dominación, explotación y desigualdad (véase Nader 1995; Owensby 2008), con este amparo cuestionaba asuntos jurídico-políticos centrales: el acceso al subsuelo y su riqueza, la soberanía del Estado nación sobre el subsuelo y la subordinación de pueblos indígenas sin derechos a decidir sobre el acceso al subsuelo.

La demanda de amparo de Capulálpam, una comunidad ubicada en las montañas de la sierra zapoteca de Oaxaca, surgía en un contexto en que el Gobierno federal había otorgado concesiones mineras principalmente a empresas multinacionales por alrededor de 54 mil hectáreas en tierras comunales zapotecas de la sierra de Oaxaca. Estas políticas mineras se derivaron de las reformas constitucionales de 1992, en particular del artículo 27, que afianzaron la privatización de tierras comunales (Assies 2008); a su vez resultaron de la reforma indígena de 2001 (Gómez 2004) y de las reformas a la Ley Minera durante 1992, 1996, 2005 y 2006 que priorizan el extractivismo de minerales (Cárdenas 2013).

Este proceso de despojo estructural ha ocurrido ligado al neoliberalismo, y frente a ello pueblos y comunidades indígenas han defendido sus espacios de múltiples maneras (Bastos 2021; Navarro 2021). El despojo estructural consiste en la construcción jurídica del subsuelo como propiedad originaria de la nación de manera que, quienes representan a la nación, esto es el poder ejecutivo y legislativo, detentan el poder para asignarlo a particulares. En la indefensión jurídica y sin representación legal y política dentro de esta jerarquía estatal, los pueblos indígenas emergen como actores demandantes de derechos sobre el acceso al subsuelo, porque consideran que el extractivismo de minerales amenaza su permanencia y continuidad.

Aunque durante los siglos XIX y XX, los pueblos indígenas también fueron excluidos del régimen mineral de la nación, y en particular en la sierra de Oaxaca, las concesiones mineras y servidumbres eran asignadas por lapsos más cortos, (entre

uno y tres años), el nuevo esquema de concesiones mineras, cuya vigencia puede ser hasta por 60 años en tierras comunales, tiene consecuencias en las soberanías comunitarias relativas a la disponibilidad y manejo de tierras, aguas, bosques y por la contaminación de acuíferos y ecosistemas (Aquino 2019). Mientras ocurrían estos cambios estructurales con relación al subsuelo, los pueblos de la sierra de Oaxaca habían construido, desde la época prehispánica hasta el siglo XXI, sólidos sentidos comunitarios a partir de la posesión comunal de su territorio. En el juicio de amparo, estas soberanías comunitarias desafiarían la soberanía de la nación sobre el subsuelo.

El amparo implicaba un enfrentamiento con el Estado y con las mineras en una situación extremadamente desigual porque las leyes favorecen el extractivismo de minerales, pero la comunidad asumió el reto de defender el territorio que ha ocupado por generaciones, lo que indica la relevancia del espacio comunitario. Simbologías, nociones y significados contrastantes surgieron en las etapas iniciales del juicio; de un lado, los conceptos y símbolos comunitarios de tierras ancestrales, subsuelo y derecho comunitario, y, del otro, los conceptos de propiedad de las mineras, de subsuelo, de Estado nación mexicano representado por la Secretaría de Economía, así como el papel de árbitro del juzgado.

¿Cuáles fueron los argumentos del CBC en un contexto de juridificación de la política indígena y de desigualdades estructurales?, ¿cuáles fueron los del Gobierno federal y el juzgado? ¿Cómo las comunidades que se consideran afectadas por el extractivismo de minerales defienden y proponen formas alternas de gobernabilidad territorial en un contexto de desigualdades estructurales jurídicas y políticas? Analizo la demanda de amparo aludida en sus conexiones a procesos de juridificación de la política indígena (Kirsch 2012; Sieder 2020), en una etapa en la que el Gobierno federal apoyó la privatización de tierras comunales para el extractivismo de minerales. Explico por qué la comunidad recurrió a una demanda de amparo, y los retos jurídico-políticos que enfrentó en el juicio y cómo los resolvió. En esta confrontación surgieron al menos dos esquemas de significados irreconciliables: las lógicas del extractivismo, anclado en la soberanía de la nación, en el control jurídico y político del subsuelo, representadas por las mineras y el Gobierno federal en contraste con los esquemas comunales territoriales de comunidades indígenas.

2. La soberanía de la nación, el subsuelo y actores emergentes

Aproximadamente 1588 comunidades indígenas-agrarias poseen el 76 % del territorio de Oaxaca. No obstante, la mayoría de este territorio ha sido concesionado a empresas mineras sin consulta previa a las comunidades (Tequio Jurídico 2015); es decir, no tienen derecho a intervenir en las políticas federales del negocio del extractivismo de minerales mientras padecen los impactos biosociales en sus espacios

(Aquino 2017). La propiedad comunal o colectiva, sin embargo, instituye sentidos cruciales de la diferencia política y jurídica entre comunidades indígenas, particulares y la nación.

La Constitución política de México establece que el subsuelo pertenece “originariamente a la nación” y prescribe la “soberanía” de la nación para adjudicar el subsuelo mediante concesiones a particulares (ver art. 27). Este precepto se ha mantenido desde la promulgación de la Constitución política de 1917 a pesar de los derechos a la autonomía y autodeterminación reconocidos a pueblos indígenas.

El actual Gobierno de López Obrador que abandera la política de la “cuarta transformación” mantiene firme dicho precepto e incluso ha denominado a la minería como una “actividad esencial” en situación de pandemia. De esta soberanía de la nación respecto al subsuelo, deriva una estructura jerárquica de leyes especialmente la Ley Minera que regula la relación entre el Gobierno federal y las mineras relativa a la prospección y explotación de minerales. Esta estructura jerárquica, sin embargo, deja en la precariedad jurídica a diversos grupos de población (Chenaut 2017), especialmente a los pueblos indígenas, porque el Gobierno federal regula su relación con las mineras, pero excluye jurídicamente a las comunidades indígenas. Esta exclusión es contenciosa cuando los recursos del subsuelo se encuentran en territorios de pueblos indígenas y cuando estas comunidades consideran que sus proyectos de vida no son consistentes o son puestos en riesgo por el extractivismo de minerales.

El poder político y económico de las mineras es vasto porque se sustenta en la soberanía de la nación y en un manejo discrecional de las leyes laborales, ambientales y fiscales (Tetreault, McCulligh y Lucio 2019; López Bárcenas y Eslava Galicia 2011). Este contexto inequitativo es crítico pues ha resultado en procesos de violencia y tensiones extremas porque en varios casos las comunidades no están dispuestas a padecer las consecuencias del extractivismo (EDUCA 2019, 2013).

En contraste con las leyes que favorecen el extractivismo ha surgido otro paquete de leyes que reconocen derechos de pueblos indígenas a la autonomía y la autodeterminación que a su vez forma parte de un esquema más amplio de derechos sociales y culturales que la literatura ha llamado juridificación de la política (Sieder 2020). Este concepto alude al surgimiento de derechos de pueblos indígenas a escala de Estados nacionales y transnacionales, pero nuevas juridificaciones emergieron en sentido contrario a los derechos de pueblos indígenas para subordinarlos a los intereses de las elites y los intereses del capitalismo global (Mattei y Nader 2008). En estas juridificaciones está en juego la disputa por la existencia y vigencia de diferentes ordenes legales basados en ontologías contrastantes más allá del reconocimiento de derechos (Sieder 2020, 5). La juridificación ha abierto la puerta para judicializar derechos, esto es, llevar a las cortes el reclamo de la justicia.

Este binomio juridificación/judicialización resulta contradictorio. Por un lado, ha surgido como una opción hacia la construcción de opciones de acceso equitativo a la

justicia (Sieder, Schjolden y Angell 2011) y como un componente importante de la democracia en América Latina porque permite a los sujetos reivindicar derechos en los tribunales. Por otro, las leyes son parte estructural en la construcción de desigualdades, pues los gobiernos están interesados en tener el control judicial y extrajudicial de la política (Mattei y Nader 2008). Y, aunque la ciudadanía ciertamente está cada vez más interesada en llevar sus demandas por la vía jurídica, el acceso a la justicia es extremadamente desigual (Rueda 2021; Pop 2021; Aguilar 2021). A pesar de estas inequidades, las leyes no son absolutas, permiten su “uso contrahegemónico” (Boaventura y Rodríguez Garavito 2007; Aragón 2013) y esto se ha documentado en la literatura con casos en que los sujetos contestan a las leyes en las cortes (Hirsch y Lazarus-Black 1994).

Aunque las leyes son rebatibles, me interesa enfocar cómo las comunidades indígenas crean y despliegan sus propios regímenes jurídicos. Estos regímenes se encuentran en permanente cambio y transformación basados en la creación de principios u ontologías en efecto incrustadas en relaciones históricas de colonialismo, pero también enraizadas en formas jurídicas alternas expresadas en las culturas de las interlegalidades (Sierra 2004; Chenaut 2004). Las relaciones desiguales de poder en las concepciones del subsuelo constituyen, sin embargo, procesos complejos debido a la producción de riqueza y a su carácter estratégico (Chenaut 2017). El debate teórico y práctico sobre el subsuelo es complejo dependiendo de si se define como mercancía, sustrato vinculado a la soberanía de la nación, ser viviente y sagrado que sostiene la vida de comunidades, fuente de minerales raros y estéticos, sitio donde pervive la ancestralidad o como botín de bandas criminales, etc. Este carácter estratégico-ontológico de los minerales y el subsuelo es central en el desenlace jurídico cuando actores en situación de desventaja jurídico-política desafían a los Estados/Gobiernos en los juzgados.

3. El amparo comunitario: juridificación de la política comunitaria

El amparo es un proceso jurídico que ejercita un sujeto ante un tribunal contra un acto de la autoridad estatal que le causa un agravio a sus derechos constitucionales y cuyo propósito es invalidar dichos actos. La comunidad de Capulálpam se posicionó como sujeto colectivo y cuestionó que la Secretaría de Economía había asignado concesiones mineras a particulares en su territorio sin haber efectuado una Consulta Previa Libre e Informada (CPLI) como lo establece el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales de la OIT. La comunidad recurrió a un convenio internacional para reclamar justicia, lo que indica las escalas jurídicas donde se insertan sus derechos.

En la demanda de amparo indirecto existe una tercera parte interesada, en este caso las empresas que recibieron las concesiones mineras y, por ende, se encuentra la autoridad que aprobó las concesiones. El Juzgado Tercero de Distrito notificó la

demanda de amparo a las mineras y a la Secretaría de Economía para que alegaran lo que a sus intereses correspondiera. En el inicio del juicio surgió una discusión jurídica y política con relación a si Capulálpam es una comunidad indígena o no y, en consecuencia, si tiene o no derecho a interponer una demanda de amparo para exigir la protección de la justicia federal por falta de CPLI en la asignación de concesiones mineras en sus tierras comunales. Dichas tierras son los espacios físicos y simbólicos donde la comunidad ha desenvuelto su vida cotidiana a través de generaciones; son cruciales en la construcción jurídico-política de la diferencia.

Las mineras promovieron el “incidente de falta de personalidad” en contra de los miembros del CC, que firman y representan a la comunidad en el amparo, alegando que la elección del CC fue ilegal y que carece de personalidad jurídica. Es sugerente que las mineras no cuestionaron la intervención del CBC que también representa a la comunidad en la demanda, pero es una institución del derecho agrario con menor potencial jurídico para cuestionar el acceso al subsuelo. Como comunidad agraria, Capulálpam tiene derechos sobre la superficie de acuerdo con la Ley Agraria, sin embargo, la Ley Minera otorga prioridad a la minería sobre cualquier otra actividad; por eso resultó crucial defender su identidad indígena y guarecerse en el artículo segundo constitucional como comunidad con existencia previa a la formación del actual Estado mexicano.

18

Acceder a los derechos del Convenio 169 no es un asunto automático para las comunidades indígenas porque deben demostrar la posesión territorial y que son indígenas. Estas demostraciones son complejas porque los procesos de colonialismo y explotación oscurecen lo que las leyes establecen como lo indígena. Y, aunque el derecho a la autoidentificación es reconocido en el art. segundo constitucional, los juzgados demandan que esta autoidentificación sea evidenciable.

Comprobar la identidad indígena es recurrente en situaciones de despojo territorial. Recupero la experiencia de la tribu Mashpee Indians, a quienes les fueron despojadas sus tierras en el siglo XIX en violación del Non-Intercourse Act que prohibía la transferencia de tierras de la tribu a poblaciones no nativas sin la autorización del Gobierno federal. La decisión jurídica de si eran una tribu o no dependía de si en efecto fueron despojados de sus tierras en el siglo XIX y de si era legalmente aceptable que las tierras despojadas les fueran devueltas en una demanda interpuesta por la tribu Mashpee en 1976 (Torres y Milun 2000). Mientras la corte afirmaba que no eran una tribu porque se conformaba de varias *razas* y no constituía una *raza nativa*, las autoridades de la tribu argumentaron que sí eran una tribu porque habían mantenido un sentido comunitario y conciencia de su espacio territorial, a pesar de los cambios socioculturales como haber emparentado con personas de fuera de la *tribu* a través del tiempo.

Un proceso similar ocurrió en la demanda de amparo de Capulálpam: las mineras la acusaron de no ser una comunidad indígena porque sus integrantes no hablan

una lengua indígena, porque no está registrada por el Gobierno federal como una comunidad de alta marginación, porque cuenta con los servicios de una comunidad moderna y porque habían sido por generaciones obreros y jornaleros de las mineras, terceras interesadas en el juicio. En consecuencia, en la perspectiva de las mineras la demanda de amparo no procedía en términos de invocar el Convenio 169. De hecho, el juzgado dejó sin efecto la demanda de amparo por considerar que Capulálpam no era una comunidad indígena, a partir de los criterios de las mineras, asumidos por el juzgado como suyos. Surgen aquí dos sistemas de significados no necesariamente opuestos pero irreconciliables.

El juzgado declaró procedente el incidente interpuesto por las terceras interesadas y requirió a la quejosa que demostrara que es una comunidad indígena y la legalidad del CC. Mientras las mineras y el juzgado tomaron como evidencia que mujeres y hombres no hablan la lengua indígena, que su nivel socioeconómico no es de alta marginalidad y que en el pasado fueron obreros de la minería para llegar a la conclusión de que no es una comunidad indígena, la comunidad de Capulálpam en su recurso de queja contestó en su carácter de comunidad indígena agraria zapoteca. La comunidad construyó este concepto teórico y práctico crucial derivado de su experiencia histórica. La comunidad indígena-agraria está constituida por personas que han creado sentidos de diferencia cultural desde experiencias históricas relacionales, elaborando así conceptos, símbolos y sentidos de la diferencia y de representación jurídica y política. Estas construcciones socioculturales comunitarias se entretienen a experiencias del pasado y del presente en particular a experiencias de colonialismo y procesos hegemónicos de diferenciación.

Mientras las mineras y el juzgado asumieron una concepción esencialista y discriminatoria de las identidades indígenas, la comunidad contestó desde sus experiencias en la construcción y reconstrucción de sus identidades políticas y jurídicas. La lengua zapoteca en efecto desapareció en Capulálpam y en varios pueblos de la sierra como resultado de la discriminación lingüística. Durante varias décadas del siglo XX, se prohibió el uso de la lengua zapoteca en los programas educativos de las escuelas promoviendo el español como la lengua oficial (Sigüenza 2019); obreros y jornaleros de Capulálpam que se ocuparon en la minería estaban obligados a hablar en español para desempeñar sus labores.

En situación de precariedad, en efecto, varias generaciones de obreros trabajaron en la minería cuando escaseaban las opciones de empleo. Estas generaciones de trabajadores cultivaron sus propias membresías comunitarias colaborando en las distintas instancias de las responsabilidades comunales principalmente dando cargos de manera que su situación de obreros la ligaron a su experiencia étnica comunitaria. Stephen (1998) ha documentado cómo las comunidades de Oaxaca contestaron y reconstruyeron las identidades étnicas, de clase y género junto con un orden moral basado en sentidos comunitarios de protección territorial.

Las instituciones gubernamentales, por su parte, promovieron el uso de documentos escritos en español en las interacciones institucionales con las comunidades de manera que el español se convirtió en la lengua franca mientras la lengua nativa fue desplazada. Simultáneamente a este cambio lingüístico, resurgió una fuerte identidad comunitaria ligada a la propiedad comunal de la tierra como puente crucial de conexión hacia el pasado en la construcción de las identidades (Stephen 2002). Es decir, la comunidad construyó sentidos de la diferencia en relación recíproca con los procesos socioculturales que la impactaron a través del tiempo en dónde en el contexto del cambio lingüístico, la condición socioeconómica y laboral, elaboró identidades comunitarias e instituciones políticas propias. El sofisticado esquema comunal de asambleas, escalas de cargos, tequios (aportación de trabajo comunitario), fiestas comunitarias, unidades productivas comunales y políticas territoriales vigentes en las comunidades indígenas agrarias de Oaxaca ocurrió durante extensos periodos de tiempo.

En su recurso de queja y en respuesta a los requerimientos del juzgado, la comunidad recurrió a la técnica de la domesticación de múltiples regímenes jurídicos (DMRJ). Usó los siguientes elementos: 1) las herramientas jurídicas propias que la comunidad creó a través del tiempo, 2) las instituciones jurídicas que el Estado le reconoció, 3) los derechos disponibles en el sistema jurídico actual, como la Ley de Amparo y los derechos que prescribe el artículo segundo constitucional, y 4) el Convenio 169 de la OIT. La DMRJ constituye un andamiaje de conceptos, normas, leyes y referentes elaborados desde las experiencias de la comunidad. Estas interlegalidades o hibridaciones jurídicas implican la creación de nuevos lenguajes para repositionar identidades colectivas (Hernández y Cucurí 2021).

En el “incidente de falta de personalidad”, las mineras argumentaron que el documento “privado” que la quejosa presenta para acreditar la personalidad jurídica del Consejo de Caracterizados en un “acta comunitaria celebrada el 9 de noviembre de 2014, no constituye el documento idóneo para acreditar” (CBC 2017b) la personalidad jurídica de los miembros de dicho consejo, que lo autorice jurídicamente para presentar una demanda de amparo ante un tribunal federal. Las mineras argumentan que

no se trata de documento fehaciente, al no ser de carácter público, sino privado, sin fecha cierta, no otorgado ante un funcionario público revestido de fe pública. El documento contraviene el artículo 10 de la Ley de Amparo, al no adecuarse la acreditación de los miembros del Consejo de Caracterizados a los términos establecidos en el artículo 57 del Estatuto Comunal del poblado Capulálpam de Méndez... esto es que al encontrarse el Consejo de Caracterizados de la comunidad quejosa, jerárquicamente subordinado a la Asamblea General de Comuneros, debe entonces provenir de dicho órgano máximo, y para que las determinaciones de la Asamblea General de Comuneros sean válidas, se requiere observar las formalidades establecidas en la Ley Agraria, lo que en el caso no se cumple (CBC 2017b, 1-4).

La Minera Natividad cuestionó por qué la comunidad quejosa presenta dos actas de elección distintas. En una, la asamblea comunitaria eligió a cinco miembros del CC, quienes fueron electos para un periodo de un año. En otra, la quejosa presenta una elección, con fecha distinta, de solo tres integrantes del Consejo; a lo anterior añaden que el número de firmas de la segunda acta debió haber sido 1900, cifra que corresponde al total de habitantes de la comunidad, que dicha acta fue firmada por 204 personas sin identificaciones oficiales que establezcan y certifiquen su vecindamiento en la comunidad. La Minera Natividad alegó también que la elección del Consejo de Caracterizados es ilegal porque contraviene lo dispuesto por el Estatuto Comunal Agrario de la comunidad con registro ante el Registro Agrario Nacional en el procedimiento de elección, es decir, si fue una elección ordinaria, extraordinaria, especial o urgente, y si la instalación de la Asamblea fue válida al reunir el número de comuneros necesario y si la elección de las autoridades tradicionales fue tomada por mayoría de votos de los presentes (CBC 2017b).

Las mineras y el juzgado calificaron a la comunidad de Capulálpam desde la estatalidad de las leyes: es el Estado quien ratifica la existencia de sus sujetos. Así, establecieron que carecía de personalidad jurídica para anteponer una demanda de amparo. Sin embargo, la comunidad defendió su derecho a la autodeterminación y a sus usos y costumbres para acreditar la legalidad y legitimidad de sus instituciones políticas y jurídicas. Se posicionó como comunidad indígena agraria zapoteca, y argumentó que, aunque el Consejo está registrado en su Estatuto Comunal y a su vez ante el RAN, la operación del Consejo no depende del Estatuto ni de la Ley Agraria, sino de las costumbres ancestrales de la comunidad y del propio Reglamento del Consejo de Caracterizados. La literatura ha aportado suficientes argumentos respecto a la flexibilidad de las costumbres legales (Sierra 2004; Nader 1995; Rueda 2004). En su recurso de queja, la comunidad argumentó:

El Consejo de Caracterizados existe desde tiempo inmemorial, existe desde antes que surgiera el Comisariado de Bienes Comunales y antes de que surgiera el municipio de Capulálpam... es una institución consuetudinaria que el pueblo reconoce. Si bien la comunidad decidió incorporar dicha figura jurídica del Consejo dentro del Estatuto Comunal lo hizo con la finalidad de que el Estado mexicano reconociera la figura del Consejo en los asuntos agrarios, sin embargo, no es el Estatuto Comunal el que regula las funciones del Consejo de Caracterizados porque no es una institución agraria, sino una institución indígena consuetudinaria de la comunidad indígena de Capulálpam (CBC 2017a, 6).

El Consejo de Caracterizados se encuentra estructurado según el derecho comunitario porque se enlaza a los cargos comunitarios y a su vez está anclado a la figura jurídico-política de la Asamblea. Lo componen hombres y mujeres de diferentes edades y experticias comunitarias y tiene un reglamento de operación; es un cuerpo colegiado

que funciona en coordinación con las autoridades del CBC y el ayuntamiento. CC, CBC y ayuntamiento cuentan con personalidades jurídicas comunitarias distintas, aunque entrelazadas.

Quienes integran el Consejo elaboran sus experticias a través del tiempo en diversos cargos y responsabilidades comunitarias que la Asamblea les asigna. Las experiencias en asuntos comunitarios son centrales en el trabajo del Consejo. En esta trayectoria comunitaria, el Consejo elabora su representatividad y legitimidad y se renueva por medio del reemplazo generacional; tiene un papel central en la Asamblea porque propone, sugiere, orienta en los asuntos comunitarios. Las normas que regulan el Consejo son cambiantes dependiendo de las necesidades del Consejo (Consejo de Caracterizados 2017).

Estos Consejos surgieron durante el siglo XVII cuando la comunidad de Capulálpam buscó mayor capacidad de negociación de los intereses comunitarios ante los alcaldes mayores que administraban los diezmos de las comunidades y que representaba los intereses de la Corona española en la sierra de Oaxaca (Chance 1989). A través de las diversas experiencias legales y políticas territoriales, por ejemplo, el reconocimiento de Capulálpam como ayuntamiento a fines del siglo XIX y como Municipio Libre y comunidad agraria en el siglo XX, el Consejo de Caracterizados se convirtió en una figura jurídica comunitaria relevante mientras se mantenía al margen de las regulaciones municipales y agrarias gubernamentales. Es decir, el Consejo no es una figura jurídica agraria sino comunitaria estructurada dentro de los cargos y del derecho comunitario de Capulálpam.

Lo relevante del Consejo es que se fortaleció mientras las leyes liberales del siglo XIX buscaron individualizar la representación política de las comunidades de la sierra en la figura jurídica del alcalde que las leyes civiles de Oaxaca crearon durante el siglo XIX (Arrijoa 2010). El papel del Consejo de Caracterizados se ha consolidado como mecanismo jurídico comunitario que tiene sus propias normas de operación de manera que funciona como una instancia consultora y representativa, es decir, consultora del CBC, del Ayuntamiento y de la Asamblea indígena comunitaria. Al Consejo se han incorporado mujeres y hombres que cuentan con experiencia en los asuntos de la comunidad.

Como mecanismo de derecho comunitario, la comunidad argumentó en su recurso de queja que sus decisiones no requieren ratificación por medio de “fe pública” como lo cuestionaron las mineras. Con relación a las firmas que acompañan el documento de elección del Consejo, la comunidad arguyó que las personas que firman no requieren credenciales de elector porque son personas que la comunidad reconoce como sus integrantes y que el documento de elección del Consejo no requiere las firmas de toda la comunidad porque a niños y niñas no se les puede obligar a firmar. También argumentó que el número de integrantes del Consejo puede cambiar dependiendo de sus necesidades mientras ratificó que el Consejo es la instancia que la representa en la demanda de amparo.

Durante cuatro siglos, las instituciones político-jurídicas comunitarias como el CBC, el CC, el Municipio y la Asamblea comunitaria se entrelazaron con las construcciones territoriales comunales. La comunidad interpuso estos conceptos y símbolos para demostrar la posesión y propiedad territorial. En la memoria documental y de la vida diaria ha permanecido a través de las generaciones la experiencia del despojo que las empresas mineras ejecutaron para instalarse en una porción del territorio comunal de Capulálpam a fines del siglo XVIII, despojo que se reafirmó en el contexto de las leyes liberales de siglo XIX. Juzgados y registros públicos de la propiedad legalizaron la privatización de tierras de pueblos indígenas entre 1856 y 1890, etapa en que la Minera Natividad despojó a Capulálpam de una porción de su territorio. La comunidad mantuvo vigente esa memoria, pero no logró recuperar sus tierras.

El Estado reconoció a Capulálpam como comunidad agraria durante un periodo prolongado que va de 1952 a 1995, es decir, le reconoció las tierras que había ocupado desde tiempos precoloniales, el tiempo que la comunidad llama inmemorial (CBC 1995), que se refiere al tiempo en que la comunidad se fundó, al pasado que puede ser rastreado en las experiencias de las generaciones del presente, así como en los espacios territoriales comunitarios. En contraste, el tiempo memorial es el tiempo que la comunidad puede demostrar con documentos que es lo que exige el derecho estatal. Ambos conceptos del tiempo en interacción son centrales en la defensa territorial de Capulálpam y en su argumentación de posesión territorial en el amparo. Las personas de la comunidad se posicionaron como descendientes de ancestras y ancestros fundadores del pueblo en el tiempo inmemorial, tiempo que está representado en las generaciones del presente. Los límites territoriales con comunidades indígenas agrarias vecinas constituyen representaciones y referentes del tiempo inmemorial situado más allá de la época prehispánica.

En interacción con el pasado inmemorial, la comunidad presentó su Título Primordial de 1599, que la Corona española le otorgó como evidencia de reconocimiento a las tierras que la comunidad ocupaba en la época prehispánica. Presentó documentación de varias épocas que evidencian las distintas denominaciones jurídico-territoriales que obtuvo del Gobierno colonial durante los siglos XVII y XVIII y del Estado mexicano de los siglos XIX y XX, especialmente sus titulaciones de tierras comunales. Esta documentación constituye el tiempo memorial. Estas nociones del tiempo son cruciales en la construcción del derecho propio (Millaman y Rosamel 2021).

La comunidad decidió así interponer sus argumentos como comunidad indígena-agraria, concepto similar en amparos interpuestos por otras comunidades indígenas (Sierra 2017). Lo agrario resultaba limitado porque desde el punto de vista de la Ley Agraria la comunidad solo tiene derechos sobre la superficie y no sobre el subsuelo, mientras que, para la comunidad, el subsuelo y superficie forman una unidad territorial porque de esta depende su permanencia y continuidad. Argumentó que ni en el lienzo colonial ni en las titulaciones de las tierras comunales aparecen las mineras como

propietarias de las tierras que actualmente ocupan sus instalaciones y servidumbres. Las comunidades agrarias con propiedad comunal son restituciones de tierras que el Estado mexicano les reconoció a aquellas que tenían posesión desde tiempos precoloniales. En estas titulaciones agrarias, el Gobierno federal no reconoció las tierras que las mineras ocupan dentro del territorio de Capulálpam (CBC 1995).

Las mineras alegaron que las tierras que ocupan son de su propiedad y presentaron documentos que la comunidad considera apócrifos porque los ancestros y la comunidad no vendieron tierras. Las mineras presentaron un título de propiedad donde no aparece ninguna autorización por parte de la Asamblea de Capulálpam que indique que vendió tierras en los siglos XVIII y XIX.

Capulálpam demostró en su amparo que es propietaria de las tierras donde se ubican las instalaciones de Minera Natividad y de las aproximadamente 4000 hectáreas de tierras comunales que fueron otorgadas en concesiones mineras por la Secretaría de Economía. Presentó las concesiones mineras autorizadas y sus coordenadas geográficas expedidas por la Dirección General de Regulación Minera y un registro detallado de su territorio comunal, también con coordenadas geográficas, donde muestra que las concesiones están localizadas en su territorio (CBC 2015).

4. Construyendo la juridificación comunitaria

Mientras más allá de la comunidad surgía un proceso de judicialización de la política y, en particular, surgían nuevas leyes que promovían el extractivismo de minerales y nuevos derechos indígenas, en un diálogo contestatario, la comunidad también creó su propia juridificación. Es central el concepto de comunidad indígena-agraria porque une la posesión ancestral de las tierras y, por tanto, sus derechos indígenas a la posesión territorial que el Gobierno colonial y federal le reconoció.

En su proceso de reconstrucción jurídico-político, Capulálpam construyó tres personalidades jurídicas: la comunidad agraria representada por el CBC; la comunidad indígena representada por el Consejo de Caracterizados; y el Municipio Libre, representado por el presidente municipal y su Cabildo. Estas tres instituciones constituyen la comunidad indígena que a su vez es representada por el Consejo de Caracterizados en la demanda de amparo. La comunidad decidió que la representación indígena en el amparo la tendría el Consejo de Caracterizados como una institución político-jurídica ancestral y el Comisariado de Bienes Comunales en Representación de la comunidad agraria y en defensa de los derechos territoriales agrarios.

El concepto de comunidad indígena-agraria se encuentra anclado a conceptos y derechos comunitarios creados en diferentes épocas y en diversas relaciones jurídicas con el Estado. Capulálpam cuenta con su propio Estatuto Comunal. Estos estatutos fueron introducidos a las comunidades agrarias por la Ley Agraria de fines del

siglo XX. Las comunidades que cuentan con reconocimiento y titulación de tierras comunales y tienen registro oficial ante el Registro Agrario Nacional deben contar con su Estatuto Comunal (CBC 2016). Sin embargo, Capulálpam ha modificado su Estatuto al incorporar reglas comunitarias derivadas de su experiencia, necesidades y expectativas. Por ejemplo, en 2016 incorporó preceptos que declaran a la comunidad como espacio territorial libre del extractivismo de minerales, e incorporó principios de aprovechamiento de recursos naturales y prohibiciones para la exploración y prospección de minerales. Incorporó, además, el derecho de la comunidad a tener su Plan de Ordenamiento Territorial (CBC 2018a), que incluye programas de reforestación, de aprovechamiento forestal y la protección y mantenimiento de la principal área de acuíferos de la comunidad, donde se localizan las reservas de oro y plata. Integró a su Estatuto conceptos y normas acerca del carácter sagrado de su territorio y del subsuelo. El Estatuto establece el origen precolonial de la comunidad y la posesión ancestral de su territorio y reconoce como propiedad de la comunidad las tierras que las mineras le despojaron en los siglos XVIII y XIX. Declaró su autoadscripción como comunidad indígena-agraria, donde el carácter indígena es el sustento de su personalidad jurídica agraria. Introdujo la norma de que la Asamblea de la comunidad es la máxima y única autoridad en asuntos de CPLI y la única instancia facultada para autorizar cambios de uso del suelo en su territorio.

Esta decisión relativa al cambio de uso del suelo es relevante porque es el Gobierno federal el que regula y autoriza a las mineras dichos cambios en particular los relativos al extractivismo de minerales. El Estatuto recuperó la noción de que la propiedad comunal de Capulálpam es inalienable, inembargable e imprescriptible, conceptos jurídicos que desaparecieron del artículo constitucional 27 en 1992.

En este proceso de juridificación comunitaria surgieron varias ordenanzas y reglamentos que constantemente son modificados de acuerdo con las necesidades y situaciones que la comunidad enfrenta (Ayuntamiento de Capulálpam 2018). Con estos conceptos político-jurídicos, la comunidad muestra que no es posible desligar el subsuelo del orden moral comunitario; es así como la soberanía de la nación en la adjudicación del subsuelo a particulares colapsa porque la comunidad reclama su propia soberanía territorial sobre el subsuelo. Esta juridificación difiere de las políticas gubernamentales porque tribunales agrarios y leyes identifican a Capulálpam como comunidad agraria. Esta conversión de comunidades indígenas que tenían la posesión territorial desde tiempos precoloniales en comunidades agrarias tuvo consecuencias mayores en las políticas del extractivismo porque la Ley Minera define como servidumbres a las tierras de pueblos indígenas cuando son convertidas en concesiones o “lote minero” (Witker 2019). La literatura ha aportado discusiones fructíferas acerca de cómo las desigualdades y las jerarquías se entrelazan a la apropiación de la naturaleza (Alimonda 2011).

En tanto, la comunidad demostró su personalidad jurídica indígena, la Secretaría de Economía argumentó que los minerales pertenecen a la nación y que, por tan-

to, tiene jurisdicción para adjudicarlos a los particulares para su explotación y que jurídicamente no está obligada a realizar una CPLI como lo reclama la quejosa. La Dirección General de Regulación Minera, por su parte, entregó al juzgado información que indica que las concesiones mineras que autorizó se localizan en el municipio de Capulálpam, territorio que la quejosa reclama y demuestra como su territorio comunal.

El 28 de febrero de 2018, el Tribunal Colegiado en Materia Civil y Administrativa de la Ciudad de Oaxaca resolvió el Incidente de falta de personalidad interpuesto por las mineras. El Tribunal Colegiado lo declaró infundado y declaró fundado el recurso de queja de la comunidad indígena agraria de Capulálpam (CBC 2018b, 72). En su dictamen, argumentó que los pueblos y comunidades indígena gozan de libre determinación y autonomía para elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales a las autoridades o sus representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno. También indicó que la conciencia de su identidad indígena debe considerarse un criterio fundamental para determinar a quienes se aplican las disposiciones del Convenio 169 y establece que los pueblos indígenas son los grupos que descienden de pobladores que habitaban el continente al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones económicas, culturales y políticas.

Respecto al territorio de pueblos indígenas, el Tribunal Colegiado establece que comprende la totalidad del hábitat que permite su reproducción y continuidad material social, cultural y espiritual. También establece que el artículo segundo constitucional garantiza la libre determinación y autonomía de pueblos indígenas y que cualquiera de los integrantes de las comunidades y pueblos indígenas puede promover juicio de amparo en defensa de los derechos fundamentales colectivos. En cuanto a la representación jurídica del Consejo de Caracterizados, determina que

no es posible darles trato [...] como si se estuviera en presencia de una figura de derecho agrario como es el comisariado de bienes comunales dado que el consejo de caracterizados no lo es, pues ciertamente en la Ley Agraria no se encuentra establecido como tal dicho consejo [...] como medularmente lo hace ver la recurrente, tratándose del acta de asamblea de nueve de noviembre de 2014, no resultan aplicables las disposiciones del estatuto comunal [...] toda vez que es una acta de asamblea comunitaria del pueblo indígena de Capulálpam de Méndez [...] en la cual el pueblo indígena mencionado, eligió como autoridades tradicionales del mismo al Consejo de caracterizados (CBC 2018b, 61-63).

El Colegiado determina que, en efecto, el estatuto comunal rige a la comunidad como ente de derecho agrario,

mas no al pueblo indígena, quien goza de libre determinación y autonomía para elegir a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas de gobierno interno,

Experticias y juridificación comunitaria: defensa del subsuelo y tierras comunales en Oaxaca, México

esto de acuerdo a sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, así como en función de sus derechos culturales y patrimoniales –ancestrales– que la Constitución y los tratados internacionales le reconocen (CBC 2018b, 63).

Con esta resolución del Recurso de queja de Capulálpam, el juicio de amparo siguió su curso. En octubre de 2019 el Juzgado Tercero de Distrito dictó sentencia: se cancela las concesiones mineras por falta de CPLI y obliga al Gobierno federal a consultar a la comunidad de Capulálpam si la Secretaría de Economía requiere asignar concesiones mineras en territorio de la quejosa. En diciembre de 2020, las mineras interpusieron un recurso de revisión de dicha sentencia que, hasta mayo de 2021, seguía en proceso de revisión en un Tribunal colegiado de la Ciudad de Oaxaca.

5. Conclusiones

El Consejo de Caracterizados y el CBC de la comunidad indígena agraria zapoteca de Capulálpam interpusieron una demanda de amparo ante un tribunal federal con el propósito de invalidar las concesiones mineras que el Gobierno federal había autorizado en su territorio. La demanda, no obstante, se incrustó en la estructura jurídica federal que regula el acceso a los minerales donde la Secretaría de Economía se adjudica el derecho de otorgar a particulares el acceso al subsuelo en el nombre de la nación.

Las mineras y el juzgado buscaron socavar los derechos a la diferencia de la quejosa, alegando que Capulálpam no es una comunidad indígena y que el Consejo de Caracterizados carecía de personalidad jurídica para presentar una demanda de amparo, ya que carecía del reconocimiento de las instituciones jurídicas federales. La comunidad alegó que el Consejo es una institución ancestral que forma parte de su derecho comunitario y se posicionó como una comunidad indígena agraria zapoteca con propiedad y posesión comunal de sus tierras y demostró que las mineras le despojaron parte de sus tierras en el siglo XIX. En contraste, las mineras interpusieron sus argumentos de tener propiedad privada en tierras comunales de Capulálpam y las concesiones mineras que la Dirección General de Regulación Minera les había autorizado. Por su parte la Secretaría de Economía defendió el derecho del Gobierno federal a asignar el subsuelo a particulares sin tener la obligación de consultar a la comunidad de Capulálpam. Mientras las mineras y el juzgado buscaron socavar las instituciones políticas y jurídicas que la comunidad elaboró a través del tiempo, el mismo Estado a través del Tribunal colegiado resolvió que Capulálpam es una comunidad indígena y que el Consejo de caracterizados forma de su derecho tradicional y en consecuencia tiene derecho a presentar un amparo.

Las juridificaciones de la política indígena permitieron el amparo pues la comunidad invocó el Convenio 169 para judicializar sus derechos, pero recurrió a su derecho

propio que había elaborado en su relación con las políticas territoriales vinculadas al colonialismo y la formación del Estado mexicano. El Consejo de Caracterizados surgió en una época en que el Gobierno buscaba individualizar la representación jurídica y política de la comunidad mientras el territorio se convirtió de tierras del común en el siglo XVI a tierras comunales en el siglo XX. Aunque reguladas por la Ley Agraria, estas territorialidades se fortalecieron porque la vida y el esquema de cargos comunitarios se enlazaron al territorio del que la comunidad obtuvo los recursos para subsistir y donde cultivó las memorias de posesión territorial más ancestrales. Esta juridificación comunitaria de larga duración constituyó la base fundamental para los argumentos del amparo.

El caso de Capulálpam sugiere que la elaboración de derechos propios implica la incorporación de nuevos lenguajes y que los derechos propios se encuentran en constante transformación. La juridificación comunitaria o la domesticación de múltiples regímenes jurídicos conlleva la elaboración de conceptos del tiempo y de la memoria, y la incorporación de las ontologías jurídico-territoriales que las comunidades indígenas han elaborado durante largos periodos, ontologías que reclaman la descentralización de las soberanías hegemónicas sobre el subsuelo.

Apoyos

Esta investigación recibió financiamiento del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), México. Agradezco a las autoridades comunitarias de Capulálpam por permitirme publicar información de la demanda de amparo. Agradezco también a quienes trabajaron como revisores de este artículo y al equipo editorial de *Íconos*.

Referencias

- Aguilar Castro, Vladimir. 2021. “Del pluralismo jurídico en Venezuela y el desafío del reconocimiento de los derechos de pueblos indígenas”. *Abya Yala: Revista sobre Acceso a Justicia e Derechos nas Americas* 5 (1): 143-174. <https://bit.ly/3Defnfd>
- Alimonda, Héctor. 2011. “La colonialidad de la naturaleza. Una aproximación a la ecología política latinoamericana”. En *La naturaleza colonizada. Ecología política y minería en América Latina*, coordinado por Héctor Alimonda, 21-58. Buenos Aires: CLACSO / CICCUS.
- Aquino Centeno, Salvador. 2019. “Metales pesados y otros fierros: las tensiones históricas por las transformaciones territoriales y ambientales en la sierra zapoteca de Oaxaca”. En *Despojo, conflictos socioambientales y alternativas en México*, coordinado por Darcy Tetreault, Cindy McCulligh y Carlos Lucio, 323-358. Zacatecas / Ciudad de México: Universidad Autónoma de Zacatecas / Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa.

Experticias y juridificación comunitaria: defensa del subsuelo y tierras comunales en Oaxaca, México

- Aquino Centeno, Salvador. 2017. "Territorios comunales indígenas y minería. Las experiencias históricas de explotación y alternativas a la depredación del subsuelo". En *Pueblos Indígenas y Estado en México. La disputa por la justicia y los derechos*, coordinado por Santiago Bastos y María Teresa Sierra, 92-124. Ciudad de México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.
- Aragón, Orlando. 2013. "El derecho en insurrección. El uso contrahegemónico del derecho en el movimiento purépecha de Cherán". *Revista de Estudios y Pesquisas sobre las Américas* 7 (2): 37-69. <https://bit.ly/3mlsbJO>
- Arriola, Luis Alberto. 2010. "El código civil del estado libre de Oaxaca y su instrumentación en los espacios rurales, 1830-1835". En *El Código civil para el gobierno del Estado Libre de Oaxaca 1828*, editado por Carlos Sánchez Silva y Francisco José Ruiz Cervantes, 33-48. Oaxaca: Universidad Autónoma Benito Juárez.
- Assies, Willem. 2008. "Land Tenure and Tenure Regimes in Mexico". *Journal of Agrarian Change* 8 (1): 33-63. <https://doi.org/10.1111/j.1471-0366.2007.00162.x>
- Bastos, Santiago. 2021. "Community, dispossession, and ethnic rearticulation in Mexico and Guatemala". *Latin American and Caribbean Ethnic Studies* 16 (2): 109-129. <https://doi.org/10.1080/17442222.2020.1839222>
- Cárdenas, Jaime. 2013. "La minería en México: despojo a la nación". *Cuestiones constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, 28: 35-74. [https://doi.org/10.1016/S1405-9193\(13\)71275-7](https://doi.org/10.1016/S1405-9193(13)71275-7)
- Chance, John. 1989. *La conquista de la Sierra. Españoles e indígenas de Oaxaca en la época de la Colonia*. Ciudad de México / Oaxaca: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social / Instituto Oaxaqueño de las Culturas.
- Chenaut, Victoria. 2017. "Impactos sociales y ambientales de la explotación de hidrocarburos en el municipio de Papanltla, Veracruz (México)". *e-cadernos CES*, 28: 94-117. <https://doi.org/10.4000/eces.2433>
- Chenaut, Victoria. 2004. "Prácticas jurídicas e interlegalidad entre los totonacas en el distrito judicial de Papanltla, Veracruz". En *Haciendo justicia. Interlegalidad, derecho y género en regiones indígenas*, editado por María Teresa Sierra, 237-297. Ciudad de México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social / Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- Cruz Rueda, Elisa. 2021. "Pluralismo jurídico en México en tiempos de COVID-19 y la Cuarta Transformación. Entre el interés general y los derechos de indígenas y sus pueblos". *Abya Yala: Revista sobre acceso a Justicia e Direitos nas Americas* 5 (1): 30-65. <https://bit.ly/3Fojw1Z>
- Cruz Rueda, Elisa. 2004. "Normas y procesos en San Marcos Móctum: expresiones del derecho Mixe". En *Haciendo justicia. Interlegalidad, derecho y género en regiones indígenas*, editado por María Teresa Sierra, 299-357. Ciudad de México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social / Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- EDUCA (Servicios para una Educación Alternativa A. C.). 2019. *Diagnóstico: Alternativas comunitarias en defensa de los territorios en Oaxaca. Sembrando dignidad, reivindicamos lo común*. Oaxaca: EDUCA.
- EDUCA. 2013. *Informe público 'Paso de la Reyna'*. Oaxaca: EDUCA.
- Gómez Rivera, María Magdalena. 2004. "La constitucionalidad pendiente: la hora indígena de la Corte". En *El Estado y los indígenas en tiempos del PAN, neoindigenismo, legalidad e identidad*,

- coordinado por Rosalva Aída Hernández, Sarela Paz Castillo y María Teresa Sierra Camacho, 175-205. Ciudad de México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social / Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa / Cámara de Diputados.
- Hernández Castillo, Rosalba Aída, y Cristina Cucurí Miñarcaja. 2021. “Mujeres indígenas y pluralismo jurídico. Luchas por la justicia en tiempos de pandemia”. *Abya Yala: Revista sobre acceso a Justicia e Direitos nas Americas* 5 (1): 234-264. <https://bit.ly/3mpEGUN>
- Hirsch, F. Susan, y Mindie Lazarus-Black. 1994. *Performance and paradox: exploring law's role in hegemony and resistance in Contested States: Law, Hegemony and Resistance*. Nueva York: Routledge.
- Kirsch, Stuart. 2012. “Juridification of Indigenous politics”. En *Law against the State. Ethnographic Forays into Law's Transformation*, editado por Julia Eckert, Brian Donahoe, Christian Strumpell y Zerrim Ozlem Biner, 23-43. Cambridge: University of Cambridge Press.
- López Bárcenas, Francisco, y Mayra Montserrat Eslava Galicia. 2011. *El mineral o la vida. La legislación minera en México*. Ciudad de México: Centro de Orientación a Pueblos Indígenas / Red IINPIM A.C.
- Mattei, Ugo, y Laura Nader. 2008. *Plunder, when the rule of law is illegal*. Oxford: Blackwell Publishing.
- Millaman, Reinado, y Enrique Rosamel. 2021. “El conflicto Estado chileno y el pueblo Mapuche. La emergencia del derecho propio”. *Abya Yala: Revista sobre acceso a Justicia e Direitos nas Americas* 5 (1): 209-233. <https://bit.ly/2WlXgDi>
- Nader, Laura. 1995. *Ideología armónica. Justicia y control en una comunidad zapoteca serrana*. Oaxaca: Instituto Oaxaqueño de las Culturas.
- Navarro Trujillo, Mina Lorena. 2021. “Struggles in defense of life within the context of dispossession and capitalist violence in Mexico: a closer through the lens of the production of the common”. *Latin American and Caribbean Ethic Studies* 16 (2): 130-149. <https://dx.doi.org/10.1080/17442222.2020.1854367>
- Owensby, Brian Philip. 2008. *Empire of law and Indian justice in colonial Mexico*. Stanford: Stanford University Press.
- Pop, Amilcar. 2021. “Pluralismo jurídico en Guatemala en tiempos de pandemia”. *Abya Yala: Revista sobre acceso a Justicia e Direitos nas Americas* 5 (1): 89-116. <https://bit.ly/3oxF86h>
- Santos, Boaventura de Sousa, y César Rodríguez Garavito. 2007. “El derecho, la política y lo subalterno en la globalización contrahegemónica”. En *El derecho y la globalización desde abajo: hacia una legalidad cosmopolita*, editado por Boaventura de Sousa Santos y Cesar Rodríguez Garavito, 7-28. Ciudad de México: Rubí Barcelona Anthropos / UAM Cuajimalpa.
- Sieder, Rachel. 2020. “The Juridification of Politics”. En *Law and Anthropology*, editado por Marie-Claire Foblets, Mark Goodale, Maria Sapignoli y Olaf Zenker. Oxford: Oxford University Press. <https://dx.doi.org/10.1093/oxfordhb/9780198840534.013.41>
- Sieder, Rachel, Linen Schjolden y Alan Angell. 2011. “Introducción”. En *La judicialización de la política en América Latina*, coordinado por Rachel Sieder, Line Schjolden y Alan Angell, 17-38. Ciudad de México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.
- Sierra, María Teresa. 2017. “El pueblo me'phaa confronta el extractivismo minero. Ecología de saberes en la lucha jurídica”. *e-cadernos CES*, 28: 165-185. <https://doi.org/10.4000/eces.2553>

Experticias y juridificación comunitaria: defensa del subsuelo y tierras comunales en Oaxaca, México

- Sierra, María Teresa. 2004. "Introducción. Hacia una interpretación comprensiva de la relación entre justicia, derecho y género: los procesos interlegales en regiones indígenas". En *Haciendo justicia. Interlegalidad, derecho y género en regiones indígenas*, editado por María Teresa Sierra, 11-42. Ciudad de México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social / Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- Sigüenza, Salvador. 2019. *El legado indígena y la educación nacional en los Valles Centrales y la Sierra Norte de Oaxaca (1950-1980)*. Oaxaca: Universidad de la Sierra Juárez / Instituto Estatal de Educación Pública de Oaxaca.
- Stephen, Lynn. 2002. *Zapata Lives! Histories and Cultural Politics in Southern Mexico*. California: University of California Press.
- Stephen, Lynn. 1998. *Mujeres Zapotecas*. Oaxaca: Fondo Estatal para la Cultura y las Artes / Instituto Oaxaqueño de las Culturas.
- Tequio Jurídico. 2015. *Concesiones mineras en territorio del pueblo Chontal*. Oaxaca: Tequio Jurídico AC.
- Tetreault, Darcy, Cindy McCulligh y Carlos Lucio. 2019. "Introducción. Panorama de Conflictos socioambientales y alternativas en México". En *Despojo, conflictos socioambientales y alternativas en México*, coordinado por Darcy Tetreault, Cindy McCulligh y Carlos Lucio, 5-40. Zacatecas / Ciudad de México: Universidad Autónoma de Zacatecas / Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- Torres, Gerald, y Kathryn Milun. 2000. "Translating Yonnoncion by precedent and Evidence. The Maspee Indian Tribe Case". En *Critical Race Theory*, editado por Richard Delgado y Jean Stefancic, 52-59. Filadelfia: Temple University Press.
- Witker Velásquez, Jorge Alberto. 2019. *Derecho minero*. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Fuentes de archivo

- Ayuntamiento de Capulálpam de Méndez. 2018. Bando de Policía y Buen Gobierno. Archivo del Ayuntamiento.
- CBC (Comisariado de Bienes Comunales de Capulálpam). 2018a. Plan de Ordenamiento Territorial de Capulálpam de Méndez. Oaxaca, México. Archivo del Comisariado de Bienes Comunales de Capulálpam.
- CBC. 2018b. Queja Administrativa. Tribunal Colegiado en Materia Civil y Administrativa del Décimo Tercer Circuito. Expediente 139/2015, febrero de 2018. Archivo del Comisariado de Bienes Comunales de Capulálpam.
- CBC. 2017a. Recurso de Queja. Expediente de demanda de amparo. Expediente 312/216. Archivo del Comisariado de Bienes Comunales de Capulálpam.
- CBC. 2017b. Poder Judicial de la Federación. Incidente de falta de personalidad promovido por la tercera interesada relativo a demanda de amparo. Juzgado Tercero de Distrito en el Estado de Oaxaca. Sección II, Mesa I-B. Expediente. 139/2015. Archivo del Comisariado de Bienes Comunales de Capulálpam.
- CBC. 2016. Estatuto Comunal de la Comunidad Indígena Agraria de Capulálpam. Archivo del Comisariado de Bienes Comunales de Capulálpam.

Salvador Aquino-Centeno

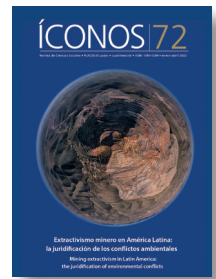
- CBC. 2015. Demanda de amparo de la comunidad indígena agraria de Capulálpam de Méndez. Archivo del Comisariado de Bienes Comunales de Capulálpam.
- CBC. 1995. Carpeta básica de la Comunidad Agraria de Capulálpam. Archivo del Comisariado de Bienes Comunales de Capulálpam.
- Consejo de Caracterizados. 2017. Reglamento del Consejo de Caracterizados de la comunidad de Capulálpam de Méndez.

Cómo citar este artículo:


Aquino-Centeno, Salvador. 2022. “Experticias y juridificación comunitaria: defensa del subsuelo y tierras comunales en Oaxaca, México”. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* 72: 13-32. <https://doi.org/10.17141/iconos.72.2022.5022>

Procesos de juridificación y defensa del agua en el sur andino del Ecuador

Processes of juridification and defense of water in the southern Andean region of Ecuador



 Mgtr. Carlos Quizhpe. Investigador independiente (Ecuador). (carloshqp@hotmail.com) (<https://orcid.org/0000-0002-6708-7564>)

 Dra. Ivette Vallejo. Profesora investigadora. Departamento de Desarrollo, Ambiente y Territorio, FLACSO Ecuador. (ivallejo@flacso.edu.ec) (<https://orcid.org/0000-0002-6649-4336>)

Recibido: 03/05/2021 • Revisado: 03/08/2021
Aceptado: 13/10/2021 • Publicado: 01/01/2022

Resumen

En un contexto en que el extractivismo minero se profundiza en América Latina, en el presente artículo se abordan los itinerarios de acción colectiva que poblaciones locales del sur andino ecuatoriano han seguido para la defensa del agua ante los proyectos Río Blanco y Loma Larga en Quimsacocha, ubicados en el cantón Cuenca, provincia Azuay. Dentro de tales itinerarios transitó en cortes una acción de protección que obtuvo fallo positivo y logró frenar el proyecto Río Blanco y se concretaron dos consultas populares –Girón y Cuenca–. Estas experiencias hacen parte de lo que llamaremos procesos de juridificación en defensa del agua, en los cuales se disputan visiones y ontologías acerca de la relación humanos-entorno natural. Para recopilar la información recurrimos a entrevistas en profundidad a comuneras y miembros de colectivos ecologistas, a la cartografía social y a la revisión documental. En el artículo se discute la complejidad de las demandas frente a la megaminería en lo jurídico y las dinámicas de poder que se entretajan en la exigibilidad de derechos colectivos y de la naturaleza. También se analiza el soporte que en el ámbito jurídico ofrecen a los procesos de juridificación las acciones de movilización que ocurren en paralelo. Se trata de una contribución a los debates sobre justicia ambiental y justicia hídrica en dimensión crítica.

Descriptores: consultas populares; despojo; Ecuador; judicialización; justicia ambiental; minería.

Abstract

In a context in which mining extractivism is expanding in Latin America, this article deals with the collective action agendas that local populations in the southern Andean region of Ecuador have followed to defend water against the Río Blanco and Loma Larga projects in Quimsacocha, located in the Cuenca canton, Azuay province. Within such agendas, an injunction was filed in the courts, which obtained a positive ruling and managed to stop the Río Blanco project, and two popular consultations were held –Girón and Cuenca. These experiences are part of what we will call processes of juridification in defense of water, in which visions and ontologies about the human-nature relationship are disputed. To compile information, we resorted to in-depth interviews with community members and members of ecological collectives, social mapping and document review. This article discusses the complexity of the demands against mega-mining in legal terms and the power dynamics that are interwoven in the enforceability of collective rights and the rights of nature. It also analyzes the support offered in the legal sphere to processes of juridification by mobilization actions that take place in parallel. The article contributes to critical debates on environmental justice and water justice.

Keywords: popular consultations; dispossession; Ecuador; judicialization; environmental justice; mining.

1. Introducción

Desde principios del siglo XXI América Latina ha experimentado una acelerada re-primarización derivada, aunque con fluctuaciones, de los altos precios internacionales de los *commodities* (Burchardt et al. 2016). El augurado balance positivo del neoextractivismo (Ocampo 2015) contrasta con las desigualdades generadas, con el reforzamiento de la ilusión desarrollista y con el despojo de territorios convertidos en zonas de sacrificio (Lander 2014; Svampa 2019). Desde 2015 la región entró en recesión (CEPAL 2017) al complicarse aún más la situación por la reciente pandemia del covid-19. Estas son justificaciones que utilizan los Estados para flexibilizar normativas ambientales, agilizar concesiones y ampliar las zonas extractivas a fin de atraer inversión extranjera.

Entre el periodo 2007-2017 se inauguró en Ecuador la minería a gran escala, problemática que abordamos en este artículo con el objetivo de analizar dentro de los itinerarios de acción colectiva que envuelven a comunidades y coaliciones rurales-urbanas, el recurso de litigios y demandas de consulta popular dentro del ámbito de lo jurídico en el sur andino del país, así como sus alcances, limitaciones y las complejidades en que discurren derechos humanos y de la naturaleza.

A lo largo de la etapa republicana la minería ha tenido incipiente participación en la economía nacional¹ por actividades de minería artesanal a pequeña escala efectuadas por poblaciones locales en varias zonas del país. Algo similar sucedió a partir de la década de los 80 con el surgimiento de una minería informal no regularizada en provincias como Zamora Chinchipe y El Oro. No fue sino hacia 1995 cuando con el auspicio del Banco Mundial irrumpió la minería a gran escala al incentivarse la ampliación de áreas e intensidad de la minería subterránea, en el marco del Proyecto de Desarrollo Minero y Control Ambiental (PRODEMINCA) que mapeó reservas de minerales en varias provincias –El Oro, Azuay, Zamora Chinchipe e Imbabura– para beneficio de empresas extranjeras que iniciaron estas exploraciones.²

En el gobierno de Rafael Correa, tras un Mandato Minero³ que puso freno y revisó concesiones, la Constitución de 2008 determinó que los recursos minerales son estratégicos e inalienables. La Ley de Minería promulgada en 2009 colocó al Estado como principal regulador de la actividad, delegó en el Ministerio de Ambiente la revisión de estudios de impacto ambiental, señaló procesos de participación a ser garantizados, así como la vigilancia y monitoreo de impactos ambientales de la extracción (Leifsen et al. 2017).

1 Antes del periodo colonial señoríos étnicos efectuaban minería aurífera de barequeo en zonas ribereñas y aprendieron a fundir metales –oro, plata y cobre– para elaborar artículos con fines ornamentales y ceremoniales. Durante la Colonia el sector minero constituyó una aportación principal a la economía española.

2 A la par se pretendió regularizar la producción de la minería a pequeña escala.

3 El Mandato Minero emitido en 2008 por movilización social y ecologista detuvo provisionalmente la minería a gran escala y redefinió los términos de las concesiones mineras revirtiendo más de 4000 de ellas (Moore y Velásquez 2012). Además, prohibió la minería en las cabeceras de cuencas hídricas, protegió los bosques y reconoció el derecho de las comunidades afectadas a realizar una consulta.

En 2010 se creó la entidad estatal Empresa Nacional Minera del Ecuador y se estructuró un aparato institucional conexo. En 2013 debido a la presión de empresas transnacionales se flexibilizaron algunos requisitos establecidos en la Ley Minera y en abril de 2016 se reabrió el Catastro Minero, concesionando nuevos territorios que para enero de 2018 alcanzaban el 15 % del territorio ecuatoriano, es decir, cuatro millones de hectáreas donde había presencia de inversión extranjera, en especial de China (Leifsen et al. 2017).

Desde el 2007 se plasmaron proyectos de megaminería en la planificación estatal. El Plan Nacional de Desarrollo del Sector Minero contempló cinco proyectos estratégicos en el sur del país. En los años subsiguientes proyectos mineros de segunda generación se han multiplicado en varias provincias con nuevas concesiones durante los Gobiernos de Lenín Moreno (2018-2021) y de Guillermo Lasso, catapultando la transformación del Ecuador a un país minero (Espinosa 2021).

Los Decretos Ejecutivos 151 –de minería– y 165 –de arbitraje– promulgados en 2021 crean un escenario para acelerar los permisos ambientales y trámites de concesiones mineras, afianzar la seguridad jurídica de las empresas inversoras, dismantelar el control ambiental y situar el país al vaivén de arbitrajes internacionales. Todo esto mientras narrativas legitimadoras hacen alusión a una minería sostenible con tecnología de punta.

Si bien en el interior de las comunidades se han opuesto a estos proyectos –aunque no de forma unánime–, la minería metálica ha generado alta conflictividad y contestación desde los territorios frente a las dinámicas de despojo y deterioro ambiental provocados por la contaminación de fuentes hídricas y los riesgos que se perciben al existir diferentes visiones acerca del desarrollo territorial (Eguiguren y Jiménez 2011; Warnaars 2013; Van Teijlingen y Hogenboom 2016; Bebbington y Burry 2013; Sánchez Vásquez, Espinosa y Eguiguren 2016; Bebbington 2012; Latorre, Farrell y Martínez-Alier 2015; Walter y Urkidi 2016). Varios itinerarios de acción colectiva han sido desplegados: protestas, marchas, iniciativas de cabildeo y participación (Moore y Velásquez 2012), diseminación y producción de conocimiento contestatario (Espinosa 2021), ruedas de prensa y creativas estrategias comunicacionales difundidas por medio de redes sociales. También en ciertos casos se han llevado a cabo acciones más radicales como la toma de campamentos y reocupación de zonas de despojo.⁴

Resaltan también procesos multiescalares de juridificación que incluyen litigio en cortes con acciones de protección de parte de comunidades locales ante la vulneración de sus derechos constitucionales,⁵ propuestas de ley de la sociedad civil canalizadas a través del ámbito legislativo para blindar áreas protegidas, zonas de recarga

4 Panantza San Carlos –Morona Santiago– y Río Blanco –Molleturo, Azuay–.

5 La Constitución de 2008 reconoce el derecho de la población a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado que garantice la sostenibilidad y el buen vivir –*sumak kawsay*–, derechos colectivos a comunidades, pueblos indígenas y comunas (art. 57), derechos de la naturaleza (art. 71 y 72) que reconocen y garantizan el respeto integral a su existencia y a la restauración. Varios artículos (61, 95, 134, 137, 398) refieren el derecho a la participación.

hídrica y bosques protectores, o para regular la minería precautelando el acceso a recursos como el agua. También están las solicitudes de amnistía de defensores/as de la naturaleza y propuestas para procesos de consulta popular que buscan democratizar las decisiones ambientales. En ello confluyen coaliciones multiétnicas e interclase que vinculan sectores rurales y urbanos, colectivos de derechos humanos, ecologistas y Gobiernos locales (Moore y Velásquez 2012; Sánchez Vázquez 2019) que se enfrentan al Estado y a las empresas transnacionales.

Asimismo, procesos de juridificación traslucen en las acciones de transnacionales mineras que demandan judicialmente a defensores/as locales de derechos humanos, colectivos y de la naturaleza, con cargos como interferencia en actividades económicas o afectación de propiedad privada. El Estado también asume la posición de acusador bajo el uso de la figura de sabotaje y terrorismo.

Entre los proyectos apuntalados por el Estado se encuentran Río Blanco y Loma Larga, ubicados en la provincia de Azuay y los cuales se analizan en el presente artículo a partir de los datos obtenidos gracias a una investigación de campo realizada desde 2019. La investigación en la que se basa el artículo es de corte cualitativo y concibe que las injusticias y las luchas ambientales funcionan simultáneamente en múltiples escalas espaciales y temporales (Pellow 2018). Las escalas tomadas en consideración son: micro –subjetividades y agencia de comuneros/as indígenas y campesinos/as–, meso –dinámicas en Azuay y a nivel nacional–, en articulación con lo macro –flujos de materiales, capital–. Como técnicas se utilizaron la etnografía de campo, entrevistas en profundidad a comuneras y a miembros de colectivos ecologistas urbanos, cartografía social y la revisión documental.⁶

El artículo presenta en un primer acápite una discusión teórica, en un segundo el caso de consulta popular e iniciativas ciudadanas para el cuidado del agua, en el tercero el caso de Río Blanco y los litigio en las cortes. Se concluye que las comunidades locales recurren a las acciones jurídicas para enfrentar al Estado, a las empresas transnacionales y a otros sectores que buscan apuntalar la minería en sus respectivos territorios.

2. Elementos de discusión teórica

En este artículo se establece una relación entre la antropología jurídica y la ecología política; se tematiza lo jurídico y el poder, la justicia ambiental e hídrica y los movimientos sociales relacionados. Conceptualizaremos los procesos de juridificación como aquellos ámbitos de la vida humana –sociales, políticos, económicos– estructurados conforme a la ampliación de la práctica e intervención del derecho positivo

6 La investigación mayor fue parte de la tesis de maestría en Investigación en Estudios Socioambientales titulada “La commoditización de las subjetividades: la minería en la provincia del Azuay, Ecuador y los casos de los proyectos Río Blanco y Loma Larga” (Quizhpe 2020). La misma involucra a ambos autores de este artículo, uno como investigador y la otra como asesora.

(Blichner y Molander 2008). La juridificación forma parte de la colonización del mundo de la vida (Habermas 1992), implica intervenciones burocráticas de instituciones jurídicas que extienden su accionar regulatorio hacia distintos asuntos, la utilización del lenguaje jurídico y subsunción de los conflictos bajo el derecho. Se habla de juridificación cuando se da a tribunales la potestad de la resolución de relaciones sociales, económicas y ambientales. Puede relacionarse con la construcción de una cultura legal internalizada por sujetos del derecho que constituyen subjetividades ciudadanas. En este sentido siguiendo a Tilly (2004), la ciudadanía puede verse como un proceso que implica una juridificación de las relaciones sociales y políticas sometidas al imperio de la ley.

La juridificación hace parte de la constitución de sociedades modernas. Así, actores subalternos aplican acciones colectivas para reclamar bienes o protección del Estado. El sistema judicial puede verse como un mecanismo de exigibilidad de derechos entre actores en pugna (Tilly 1992). Es así como el sistema judicial juega un papel relevante en la construcción de ciudadanía. Ahora bien, los procesos de juridificación llevan a la expansión de la ciudadanía, pero también a su freno (Argento 2019).

Al abordar la ley y sus usos nos insertamos en entramados relacionados con la hegemonía, la contestación y la resistencia. Las instituciones y procesos legales son instrumentos de dominación empuñados por el Estado, las clases sociales y los regímenes dominantes; no obstante, la teoría liberal, los considera con optimismo y con potencial liberador debido a que permiten el empoderamiento y aseguran derechos civiles e igualdad de oportunidades (Comaroff 1994). Las estructuras legales son polimorfas y politizadas, de ahí su impredecibilidad dado que el poder “es fluido y dinámico, constitutivo de las interacciones sociales, enraizado material y simbólicamente en los procesos legales” (Hirsch y Lazarus-Black 1994, 1). Existe una obvia conexión entre ley y poder al estar imbricada en la construcción de la realidad. El poder opera en prácticas disciplinarias a través de procedimientos que regulan la vida social (Lukes 1974).

La ley puede ser también apropiada por aquellos que contestan determinados órdenes sociales. Poblaciones marginalizadas van a cortes y efectúan itinerarios legales ya que estas tienen un rol de crear sistemas de significado, introducir nuevos sistemas culturales, valores y reglas distintivas en medio de procesos asimétricos (Engle Merry 1994). Sus contestaciones alrededor de la ley están constreñidas por jerarquías de clase, étnico-raciales, género y localización geográfica.

La ley gobierna a través de formas y prácticas paradójicas que frenan ciertas injusticias a medida que crean otras ya que las ideologías alrededor de las arenas legales reproducen jerarquías (Thompson 1975). Es “conformadora de hegemonía, pero también un medio de resistencia” (Hirsch y Lazarus-Black 1994, 9). La paradoja está en que muchas de las poblaciones que resisten la dominación estatal o la dominación de otro tipo a menudo buscan inclusión en instituciones legales (Scott 1990). La pro-

testa y la resistencia a veces se enmarcan como esfuerzos por participar en la sociedad dominante obteniendo acceso a sus instituciones (Williams 1991 citado en Hirsch y Lazarus Black 1994).

En demandas formuladas en instancias jurídicas por poblaciones subalternas en alianza con otros actores se apela a democratizar las decisiones ambientales y a participar en los esquemas de distribución. Si bien utilizan lenguajes como derechos territoriales, justicia social, demandas de autonomía, entre otros, podría decirse que componen movimientos de justicia ambiental. Demandan distribución, reconocimiento, participación y capacidades. Esto ya que poblaciones racializadas y de baja renta acceden a menos bienes ambientales, a más males ambientales y a menor protección ambiental. El problema está en las causas estructurales de la mala distribución relacionada con la falta de reconocimiento (Schlosberg 2007), ya que las barreras raciales limitan una distribución justa (Pulido 1996).

Dentro de los movimientos de justicia ambiental se defiende el agua desde distintas visiones, necesidades e intereses. Unos defienden el agua como bien común, precautelan y aseguran su acceso –consumo humano y riego–, otros desde nociones de justicia ecológica se preocupan por el mantenimiento de los caudales ecológicos y el valor intrínseco del agua. En el caso de las comunidades campesinas e indígenas se alude al agua ligada a sus medios de vida, pero también a la significancia simbólica que tienen lagos, ríos y esteros. Desde este abanico de valoraciones se enfrenta a la minería, actividad que además de contaminar requiere ingentes volúmenes de agua.

Las luchas por el agua no se expresan solo por la distribución desigual de los recursos, sino también por las normas, las autoridades y los discursos que la justifican (Boelens y Zwarteveen 2005). Dentro de los itinerarios de acción colectiva varias de las acciones se despliegan también ante los sistemas jurídicos en busca de justicia. El agua articula territorios hidrosociales que conjugan espacios físicos, sociales y lo político-administrativo de la institucionalidad de regulación hídrica (Arroyo e Isch 2017). En varios de los casos de conflictos se vincula el agua y el territorio, se defiende el agua, pero también los lugares en que se produce la misma como nacientes y cabeceras de cuenca. En los lenguajes de movilización y ante las cortes al agua se la erige como un derecho vital (Vargas y Sánchez 2017) de disputa y resistencia. Los conflictos de justicia ambiental/hídrica revelan asimetrías en el acceso a beneficios territoriales, al agua y a la falta de participación y de reconocimiento cultural e institucional de grupos marginalizados en el territorio (Perreault 2014; Zwarteveen y Boelens 2014).

Ahora bien, tomando en cuenta las diversidades culturales la literatura hace mención al pluralismo jurídico reconociendo la existencia de nociones plurales de justicia. En el caso de comunidades campesinas e indígenas dimensiones de lo justo abarcan también a los no humanos –ríos, montañas, cerros, lagos–, que pueden ser en sí mismas entidades o albergar a aquellos que la justicia liberal no ha incluido.

Los movimientos de justicia ecológica no obstante buscan incluirlos en comunidades morales más amplias (Schlosberg 2007) al plantearse que ciertas actividades, como las extractivas, generan daños a humanos y a no humanos limitando sus capacidades de florecimiento.

Menton et al. (2020), Pellow (2018), Baxter (2004), Pulido (2016), Temper (2018), Álvarez y Coolsaet (2018) nos llevan a abordajes críticos, decoloniales, interseccionales y abolicionistas, reconociendo que la justicia ambiental requiere de una aproximación pluralista que considere la diversidad cultural, social y los contextos ambientales. Se plantea la necesidad de analizar la interseccionalidad de las injusticias y visualizar las distintas epistemologías tras las visiones plurales de justicia en el Sur Global. Pellow (2018) y Pulido (2016) cuestionan al Estado porque su institucionalidad refuerza y reproduce las inequidades socialmente enraizadas.

De la Cadena (2015) nos lleva a visualizar cosmologías y ontologías relacionales llevadas por campesinos e indígenas a arenas de lo público al politizarlas, posicionando sus formas propias de relación sociedad-naturaleza no duales para que estas sean entendidas y procesadas en el ámbito de la justicia estatal. Es así como se ponen en marcha cosmopolíticas que incluyen a no humanos y ontologías que amplifican los horizontes de la discusión de lo político, la democracia y los derechos. Tal es el caso de posicionar a seres tierra ante cortes locales y nacionales en los procesos de movilización antiextractiva⁷ e incluso a nivel internacional.⁸ Esto lleva a trascender dentro de los sistemas judiciales el límite entre humanos y la naturaleza no humana, descolonizando los campos político y jurídico (Dryzek 2000). En este encuadre propone Pellow (2018) un abordaje interseccional de las múltiples inequidades y ejes de opresión que derivan y caracterizan la experiencia de la injusticia ambiental. Se señala la interdependencia de la justicia para humanos y no humanos y sus hábitats como una cuestión que solamente se puede adquirir de forma simultánea (Kopnina y Washington 2020). A continuación, abordaremos los casos de análisis en relación con la discusión teórica presentada.

3. Consultas populares: iniciativas ciudadanas para el cuidado del agua

La realización de consultas populares, entendidas como instrumentos de participación directa, no ha sido nueva en América Latina (Hincapié 2017), pero es un instrumento importante dentro de los itinerarios de acción colectiva frente a la alianza Estado-empresas, amparadas en la imposición violenta de proyectos mineros.

7 De la Cadena (2015) narra la afectación del cerro Ausangate (Perú), un *apu* que se vería molesto de efectuarse actividades extractivas de minerales y que podría estar respondiendo con ira con repercusiones negativas para las poblaciones aledañas.

8 Chávez, Rommel y Moreno (2005) dan cuenta de la demanda interpuesta por el pueblo *kichwa* de *sarayaku*, que habita la Amazonía centro en Pastaza, contra el Ecuador en la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Nos referiremos al caso de poblaciones de la provincia del Azuay que adoptan la consulta como una forma de hacer frente al Proyecto Loma Larga, actualmente concesionado a la empresa canadiense Dundee Precious Metals. Esta área fue explorada por primera vez en la década de los 70. En 1991 la empresa francesa COGEMA –actual AREVA– inició exploraciones en el lugar. El consorcio de capitales franceses, canadienses y estadounidenses COGEMA-TVX-NEWMONT adquirió derechos de exploración del proyecto en 1997, en 1999 los consiguieron las compañías canadienses IAMGOLD (1999) y en 2012 también los obtuvo INV METALS.

Frente a ello poblaciones de las parroquias Victoria del Portete y Tarqui se posicionaron en contra de la minería metálica, considerándola una amenaza a sus medios de vida. Impulsaron entre otras acciones una consulta popular autoconvocada en 2003 que se materializó en octubre de 2011, logrando que el 92 % de la población rechazara la actividad.

Al ser legitimada internamente pero no por el Estado se procedió a la utilización de lo legal como herramienta de contestación (Hirsch y Lazarus-Black 1994). Si bien el Estado es adversario por otorgar concesiones mineras, también dentro de este se recurre a órganos que reglamentan referéndums y consultas populares. Se produce así una juridificación que produce reacomodos de la participación política en arenas públicas (Argento 2019). Así “los conflictos se articulan en cierta gramática pública” (Argento 2019, 47), que constituye normas, instituciones, procedimientos a través de los cuales se expresan demandas.

En diciembre de 2011 se discutió la posibilidad de realizar una consulta popular que fuera reconocida por el Estado en el cantón Girón con base en la Constitución.⁹ Entre 2012 y 2013 se afinaron coaliciones, estrategias institucionales y territoriales y en 2013 la Unión de Sistemas Comunitarios de Agua de Girón presentó la propuesta a la Corte Constitucional del Ecuador (CCE). En noviembre de 2014, tras un silencio administrativo, el proceso recayó sobre el Consejo Nacional Electoral (CNE) que entregó formularios para la recolección de firmas que comenzó en marzo de 2015.

Tres años después, al término del 2018, los vocales del CNE transitorio convocaron la consulta popular para el 24 de marzo de 2019, coincidiendo con las elecciones seccionales de ese año. Esta deliberada demora en los procesos constitucionales establecidos para la convocatoria a consulta popular es una muestra clara del rol de lo institucional, que produce procesos de injusticia ambiental amparados en la falta de distribución (Schlosberg 2007) en la toma de decisiones ambientales. Desde los sectores que impulsaron la consulta popular había gran júbilo, como lo muestran las palabras de Virgilio Ramón, dirigente de los Sistemas Comunitarios de Agua de Girón, en una rueda de prensa celebrada el 31 de enero de 2019 en las instalaciones de la FOA en Cuenca:

⁹ El artículo 104 faculta la realización de consultas populares sobre cualquier tema de interés ciudadano que no afecte la estructura del Estado ni imponga mayor base tributaria.

Hoy más que nunca Girón amaneció con mucha más alegría después [...] de un com-pás de espera tan largo, donde hoy si conocemos que para llegar al éxito tiene que estar la persistencia. Hoy la consulta popular se aprobó. Los gironenses tenemos que estar más unidos [...]. Por eso hoy nos satisface realmente esta noticia del CNE que tanto nos hizo esperar. Gironenses ahí está la pregunta para que respondamos con el corazón qué es lo que queremos la vida o la muerte, en definitiva (Quizhpe 2020, 248).

La pregunta fue la siguiente: ¿Está usted de acuerdo con que se realicen activida-des mineras en los páramos y fuentes de agua del sistema hidrológico Kimsacocha (Quimsacocha)? Sí/No. La campaña publicitaria de la consulta popular se centró en el cuidado del páramo, un ecosistema hidrológicamente importante, conjugándolo con el rol espiritual que cumple el agua en su interrelación con las comunidades andi-nas. El páramo de Quimsacocha se constituyó como territorio hidrosocial en disputa, al que se lo defiende no solo como contenedor de agua, sino como productor de esta, y como tal su defensa devino en un derecho (Vargas y Sánchez 2017).

La opción del no obtuvo el 86,79 % de los votos válidos en la consulta popular, lo que tuvo como efecto inmediato la salida de la empresa INV Metals del cantón. La realización de la consulta constituyó una victoria para la defensa del agua y para la exigencia de derechos de participación ciudadana. Vemos aquí, dentro de procesos de juridificación en arenas públicas (Argento 2019) la búsqueda de reconocimiento, adicionada a la búsqueda de la participación (Schlosberg 2007) pese a que es preci-

Figura 1. Afiche de publicidad sobre la consulta popular de Girón



Fuente: YASunidos Cuenca (2019).

samente el Estado quien reproduce las dinámicas coloniales y capitalistas (Álvarez y Coolsaet 2018).

Al fragor del proceso de consulta popular que constituyó subjetividades ciudadanas, se fortalecieron hierofanías de sincretismo religioso emergentes por más de dos décadas en el acontecer de la contestación antiminera. Una expresión de ello es la imagen de la Virgen de Quimsacocha –como se observa en la figura 2– que fue colocada en un área adyacente a la laguna, sin embargo, fue retirada luego por personas promineras.

Figura 2. Espacio que ocupaba la Virgen de Quimsacocha



Fuente: Quizhpe (2020).

Una vez que se divulgaron los resultados el 29 de marzo nueve empresas de minería metálica que operan en Ecuador y la Cámara de Minería se agruparon en la Alianza para la Minería Responsable con el fin de posicionar la dicotomía entre minería legal e ilegal, esta segunda securitizada y vista como una amenaza. Asimismo, para obstaculizar los derechos de participación han ejercido presión en las estructuras estatales para evitar que los resultados de la consulta se ejecuten. En conjunción con instituciones estatales posicionan a la minería metálica como una actividad estratégica y exigen seguridad jurídica para los inversionistas.

Esto muestra el carácter ambivalente de lo jurídico en el campo de lo institucional y lo complejo de los procesos de juridificación, donde se contraponen derechos estatales y privados –aprovechamiento de los recursos del subsuelo– y los derechos de participación y del buen vivir reconocidos en la Constitución. Así, si bien respecto a los derechos de acceso al agua la Carta Magna establece el siguiente orden de prela-

ción: consumo humano, riego, abrevadero de animales y acuicultura para la soberanía alimentaria, caudal ecológico y aguas sagradas y al final actividades productivas; en la práctica el Estado privilegia esto último respecto a la minería. Bajo la óptica estatal las poblaciones campesinas y el agua parecieran elementos dispensables (Pellow 2018).

Una de las estrategias más utilizadas por las empresas mineras es insertarse en territorios donde la presencia del Estado ha sido marginal. Sobre esto publicitan: “el proyecto minero llega donde no llega el Estado. Las consultas populares no solo atentan contra una norma constitucional, están privando al pueblo de los beneficios de una minería responsable” (Cámara de Minería del Ecuador 2020, tweet de @mineriaecuador). Con estos argumentos buscan proscribir la realización de consultas populares locales referentes a la minería.¹⁰

Figura 3. Propaganda estatal prominera



Fuente: Corporación Nacional de Electricidad (2019).

Desde la oposición a la megaminería los resultados de Girón alimentaron la exigencia de democratizar la participación. Así, entre 2019 y 2020 el prefecto Yaku Pérez realizó tres intentos de convocatoria a consulta popular provincial: una iniciativa legislativa a través de la Cámara Provincial del Azuay seguida de dos iniciativas ciudadanas.

La primera no tuvo el apoyo político suficiente y la segunda no fue aprobada por la CCE, institucionalidad que administra lo legal, al estar ubicada en la cúspide del sistema de justicia. Es la instancia definidora de lo que es o no constitucional, por lo que dirime los alcances que puede tener o no una reivindicación ciudadana como la consulta popular. Sus magistrados detentan la cultura de la legalidad, su

¹⁰ Siguiendo la pauta de lo ocurrido en Colombia en 2018.

significado, arquitectura, las definiciones de derechos, la constitucionalidad o ciudadanía dentro del andamiaje del Estado moderno (Lazarus-Black y Hirsch 1994) que marca procesos sinuosos.

Con la experiencia hasta ese entonces el Cabildo Popular por el Agua presentó una propuesta de consulta popular ante el Concejo Cantonal de Cuenca. Este por unanimidad la aprobó el 1 de septiembre de 2020 y remitió las preguntas de consulta a la CC, que emitió un informe favorable el 18 de septiembre. Pasó entonces al Consejo Nacional Electoral que determinó la realización de la consulta el 7 de febrero de 2021.

Las preguntas de la consulta se formularon en relación con cinco ríos del cantón Cuenca en función de las amenazas mineras que se ciernen sobre ellos. Cuatro ríos –Tomebamba, Yanuncay, Tarqui y Machángara– atraviesan la ciudad dotando de agua a más de 500 000 habitantes urbanos y rurales. El quinto río es el Norcay, importante fuente de agua para la producción de la zona costera del cantón y de cantones vecinos. En esta consulta popular los derechos constitucionales del buen vivir de la población primaron frente al valor intrínseco de los ríos, entendidos como componentes de la naturaleza.¹¹

Si bien la Constitución ecuatoriana reconoce los derechos de la naturaleza (*Pachamama*) y por ende la población podría apelar a los derechos de los ríos en mención, no fue este el camino seguido. Quizás por el temor a que los magistrados no reconocieran las afectaciones a lo espiritual, al rol socioecológico que los no humanos cumplen y ante la constatación de que el sistema de justicia en Ecuador no ha integrado dentro de sus procesos de hermenéutica jurídica a otros no humanos como parte de una comunidad moral más amplia, como se esperaría dentro de una justicia ecológica (Schlosberg 2007) acorde con los derechos de la naturaleza.

Para la especificación geográfica en la formulación de las preguntas propuestas se utilizó la delimitación técnica de las zonas de recarga hídrica realizada años atrás por la Empresa Pública Municipal de Telecomunicaciones, Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento de Cuenca ETAPA-EP. La pregunta objeto de la consulta popular, con un texto idéntico para los ríos Tomebamba, Yanuncay y Machángara fue: ¿Está usted de acuerdo con la prohibición de la explotación minera metálica a gran escala en la zona de recarga hídrica del río Tarqui, según la delimitación técnica realizada por ETAPA EP? Sí/No.

Para el caso del río Norcay se eligió la mediana escala. Con miras a la campaña electoral se adscribieron organizaciones sociales, ONG y miembros de la sociedad civil por la opción sí. Por la opción no se aglutinaron colegios profesionales de geólogos e ingenieros en minas y organizaciones locales paralelas, creadas y financiadas por las mineras. La opción sí ganó en las cinco preguntas con un promedio cercano al 80 %, por lo que estos resultados invalidan el desarrollo del proyecto Loma Larga y de otros que no se encuentren en explotación.

11 No pasó como en el caso del río Atrato en el Chocó, Colombia, que se vio afectado por concesiones mineras auríferas y al que la Corte Constitucional en 2016 reconoció como sujeto de derechos tras una demanda presentada por varias organizaciones.

Figura 4. Activismo en la campaña por el Sí en la consulta popular de Cuenca



Fuente: YASunidos Cuenca (2020).

Los procesos de Girón en 2019 y Cuenca en 2021, que llevaron a las dos primeras consultas populares realizadas en el marco de la institucionalidad del Estado, constituyen una victoria para la defensa del agua y para la exigencia de derechos de participación ciudadana. En ambos casos actores rurales y urbanos acercaron sus agendas programáticas y narrativas, posicionaron a la defensa del agua como un elemento central para la vida y las actividades productivas en la zona. El agua como ser no humano, entendida desde otras ontologías, hace parte no obstante de las prácticas comunitarias locales y en ese ámbito ha encontrado, hasta el momento, su escenario performático.

Todo el proceso no hubiera podido canalizarse sin el respaldo de una constante movilización expresada en espacios públicos como parte de una gama de itine-

rarios de acción colectiva llevados a cabo –plantones, ruedas de prensa y comunicados difundidos a nivel provincial y nacional–. Pese al rechazo popular hacia la megaminería en ambas consultas, los entramados de poder –Estado, empresas transnacionales y Cámara de Minería– han desplegado hasta la actualidad algunas estrategias como plantear que no tendrían efecto retroactivo para concesiones ya dadas, asimismo presentan la minería tecnificada como una actividad compatible con el cuidado del agua.

4. Río Blanco: litigio en cortes para la defensa del agua, reconfiguraciones identitarias y derechos colectivos

En 1998 la empresa canadiense International Minerals Corporation (IMC) adquirió los derechos del proyecto Río Blanco a la compañía británica Rio Tinto Zinc (RTZ) que los había asumido en 1994. En 1999 comenzó la oposición al proyecto minero desde el centro parroquial de Molleturo y en otras comunidades aledañas. Mientras tanto, comunidades colindantes al proyecto como Río Blanco o Cochapamba y otras no tan cercanas como San Pedro de Yumate apoyaron la minería, convencidas de los beneficios que esto generaría –empleo y proyectos productivos– (Quizhpe 2020). Las comunidades antes descritas están constituidas por población campesina y pequeños tenedores de tierra.

Entre 2007 y 2013 el apuntalamiento de la minería metálica a gran escala en la zona condujo a una aguda polarización entre las comunidades en torno al proyecto, además, se produjeron enfrentamientos entre la Policía Nacional, el Ejército y comunidades. Algunos testimonios recopilados dan cuenta de esto:

Los compañeros de Río Blanco nos comentaban que cuando las comunidades de la zona media de Molleturo subían a enfrentarles desde la empresa se les daba tacos de dinamita para que se enfrenten a esas personas que exigen la salida del proyecto (Quizhpe 2020, 92).

Se tomaron medidas de hecho como el cierre de vías ante las cuales el Estado respondió procesando judicialmente a miembros de las comunidades, criminalizando la protesta social y enviando contingentes policiales y militares al territorio (Quizhpe 2020). La judicialización de defensores de la naturaleza como ocurrió en este caso se repite en otros territorios que se oponen a la minería metálica. El Estado utiliza mecanismos y lenguajes jurídicos para contener la movilización social, lo que representa una expresión de los procesos de juridificación en el sentido de la colonización del mundo de la vida (Habermas 1992), ya que se usa el derecho positivo como medio para regular y estructurar ámbitos de la vida social mientras se subsumen los conflic-

tos.¹² La fuerte represión aplacó la resistencia. Sobre esto comentó un miembro del Colectivo Yasunidos Guapondelig:

Fuimos procesados algunos compañeros, a algunos los llevaron a la cárcel, otros [...] estuvimos escondidos en el monte, al menos quién le habla dijo “yo no me voy a dejar coger porque si me cogen me meten 25 años”. Así hemos sufrido (Quizhpe 2020, 92).

En 2013 IMC vendió sus derechos sobre el proyecto a la empresa china Junefield y la presión sobre las comunidades aumentó conjuntamente con la precarización laboral. Se produjo una ruptura en las relaciones que había con las comunidades más próximas al proyecto salvo Cochapamba. En esta se concentraron los intereses sociales de la empresa dotándola de empleos, servicios básicos, infraestructura civil e incluso religiosa.

Familias campesinas que en Río Blanco apoyaban a la minera pasaron a la resistencia al percibir una distribución económica y ecológica injusta. Percibieron los impactos distributivos de las externalidades de la minera dejados en su territorio (Martínez-Alier y Roca 2015) como el secamiento de fuentes de agua, algo que les dio pistas de lo que ocurriría en una fase avanzada y les permitió visualizar las afectaciones en humanos y en lo no humano (Schlosberg 2007). Percibieron también la magnitud de la vulneración de derechos, cercamiento de los comunes, despojo de territorio y medios de vida.

47

En estos tiempos que ha estado la minera nosotros hemos sufrido tantos atropellos, nos cierran los pasos, nuestros caminos para ir a la zona baja, no nos dejan ir, nos amenazan con machetes, con palos y no se puede pasar. Había una laguna que se llamaba Cruz Loma, ellos la secaron, ahora sólo hay escombros (Quizhpe 2020, 94).

En las comunidades las lagunas se perciben con agencia, pueden ser bravas y encantar. El secamiento de la laguna Cruz Loma entre otras cuestiones detonó el surgimiento de un movimiento que podría catalogarse de justicia ecológica claramente identificable en Río Blanco, articulada a lo que Schlosberg (2007) plantea como el accionar ante una falta de reconocimiento, de participación y de posibilidades para el florecimiento de capacidades tanto de humanos como de no humanos –páramos, lagunas–.

En agosto de 2017 desde la resistencia se decidió realizar un plantón en la entrada del proyecto que duró hasta octubre de ese año, con una posterior respuesta represiva de la empresa a través de sus guardias privados.

Lo más fuerte fue el ataque posterior desde los guardias privados de la minera. Les metieron un miedo terrible. Les atacaron con piedras, hacían sonar los machetes sobre las piedras, ellos estaban encerrados, niños, mujeres, mayores, ahí muriéndose de miedo,

12 En el contexto de la megaminería procesos de judicialización de defensores de derechos humanos, colectivos y de la naturaleza se han dado también en Gualiel –Loja–, Intag y en la parroquia La Merced de Buenos Aires –Imbabura–, en Pacto –Pichincha–. Además, afectan al pueblo *shuar arutam* y a defensores del bosque protector *Kurukú Shaimi* en Morona Santiago.

luego les lanzaban insultos. Uno de los guardias dijo algo como “¿a quién le importa sus aguas?” cosas muy fuertes simbólicamente. Les decían “nosotros los podemos matar aquí y al mundo no le va a importar, ni se van a enterar” (Quizhpe 2020, 95).

La población en resistencia tomó las instalaciones del campamento minero el 8 de mayo de 2018 y lo incendiaron de forma parcial. Ante esto llegaron más de 300 militares a la zona. Hubo persecución y criminalización y más de 30 personas fueron judicializadas por fomentar el desorden social y atentar contra la propiedad privada.

Luego de estos hechos la comunidad, con una activa participación principalmente de las mujeres, inició el proceso de defensa del agua y de su territorio por la vía judicial en procura de frenar los daños distributivos percibidos. Interpusieron una acción de protección en el Tribunal de Primera Instancia de Cuenca por la violación al derecho de Consulta Previa, Libre e Informada dado que la comunidad se adscribió como parte del pueblo cañari (Quizhpe 2020).

Esta autoadscripción emergente que revela una etnogénesis puede ser entendida como una estrategia política en tanto les brinda la posibilidad de exigir se les garantice derechos colectivos –Consulta Previa, Libre e Informada, territoriales, identitarios y reconocerles su especial relación con la naturaleza–, insumos para la consecución de las aspiraciones comunitarias. También hace parte de un proceso de replanteo interno sobre sus modelos locales de naturaleza (Escobar 2008) trastornados por la presencia minera. Para ello han buscado afianzar elementos de base cultural. Esto ampliaría las definiciones de justicia a otra más ecológica y crítica que se preocupa por la agencia del agua y su carácter de entidad sintiente en procura de otras éticas de relacionamiento (Pellow 2018; Baxter 2004), que reivindican la indispensabilidad de las comunidades autoadsritas indígenas y de la indispensabilidad del agua, ambas vulneradas, lo que podría catapultar cosmopolíticas en la arena jurídica.

El 1 de junio se aceptó la acción de protección interpuesta y se ordenó al Estado la desmilitarización de la zona, la reparación del derecho vulnerado y la suspensión de las actividades mineras. En la sentencia se lee lo siguiente:

Aceptar la Acción de Protección por vulnerarse los derechos al debido proceso a la consulta previa, libre e informada, en las comunidades de Molleturo en relación al Proyecto Río Blanco. Segundo: En consecuencia, ORDENA a todas las autoridades accionadas, que en el ámbito de sus respectivas funciones y de inmediato, hagan SUSPENDER las actividades de explotación que se estén desarrollando del contrato de concesión denominado Río Blanco. 2.1 Como medida de restitución al derecho vulnerado: Realícese la consulta previa, libre e informada conforme al convenio 169 de la OIT. Tercero: ORDENAR la desmilitarización gradual y paulatina de los sectores donde se encuentra el conflicto, precautelando la integridad de los miembros de las comunidades y evitando conflictos de cualquier orden incluidos los de minería ilegal (Unidad Judicial Civil de Cuenca 2018, 25).

Figura 5. Celebración de la victoria judicial en segunda instancia el 3 de agosto de 2018



Fuente: Quizhpe (2020).

La sentencia fue apelada por el Estado a través del Ministerio de Minas y el caso fue elevado a la Corte Provincial de Justicia del Azuay. El 3 de agosto y luego de una vigilia conformada por miembros de la comunidad de Río Blanco y el colectivo Yasunidos Guapondelig frente a las instalaciones de esta entidad se emitió la ratificación de la sentencia dada en primera instancia. Para la comunidad la vía judicial ha sido extremadamente relevante:

49

La vía judicial es fundamental. Ahora eso depende de jueces que no se dejen vender y le dan fallo a favor de la minería, en contra del pueblo. Sabemos que en nuestro caso hubo un juez que realmente se puso la mano en el corazón y entendió por lo que estamos luchando por nuestros derechos. Nosotros no queremos minería en nuestros páramos por las irregularidades que hizo la empresa. Ha sido un logro, pero ahora depende de la Corte Nacional, que constaten las afectaciones en Río Blanco (entrevista a comunera de Río Blanco, 30 de abril de 2021).

Adicionalmente, se realizó un proceso conjunto con otras zonas del país afectadas por proyectos mineros donde se solicitó a la Contraloría General del Estado (CGE) realizar exámenes especiales que condujeron a constar incongruencias en el otorgamiento de concesiones de agua y la falta de una evaluación económica integral del yacimiento.¹³ Pese a estas evidencias el proyecto sigue en firme aunque no se encuentre operativo por efectos de las sentencias judiciales. Las comunidades esperan que en tercera y última instancia la Corte Nacional de Justicia tome una decisión definitiva.

13 Este es el resultado del examen especial realizado por la Contraloría General del Estado al proyecto Río Blanco entre el 1 de enero de 2012 y el 31 de diciembre de 2017.

No obstante, los procesos de amedrentamiento hacia los defensores del agua se han mantenido en el territorio. Si bien la vía judicial ha fallado hasta el momento a favor de la comunidad, el mismo Estado –Ministerio de Minas, Agencia Reguladora de Control Minero, gobernación de Azuay– no ha cumplido a cabalidad lo establecido por el fallo. En términos prácticos no ha habido cambios sustanciales en la realidad de lo distributivo frente a lo que se considera como injusto (Schlosberg 2007).

El Estado y las empresas mineras han configurado un contradiscurso a la defensa de Río Blanco utilizando la falsa dicotomía entre minería “legal” y minería ilegal. Esto se ha puesto en práctica entre 2019 y 2021 con el ingreso de personas que intentan explotar los yacimientos minerales de forma irregular, acciones que podrían ser promovidas desde las mismas instancias promineras a fin de generar un clima de zozobra que legitime intervenciones policiales o militares en el territorio. Una persona que forma parte de la comunidad lo indica de la siguiente manera:

El ingreso de mineros informales es una jugada de la empresa formal porque la misma empresa dijo a las comunidades que están a favor de ellos “ahí queda ahora les toca luchar y enfrentar a ustedes”. Es para que sigamos en conflicto, que diga la empresa “ellos siguen defendiendo para hacer minería ilegal” (entrevista a comunera de Río Blanco, 30 de abril de 2021).

50

La noche del 17 de marzo de 2021 ocurrió el asesinato del defensor del agua Andrés Durazno, un importante miembro de la resistencia que realizaba vigiliadas para evitar el ingreso de mineros ilegales en los territorios de la comunidad. Este rol le significó amenazas contra su integridad física y su deceso violento. Los miembros de la comunidad Río Blanco tienen fuertes sospechas sobre el origen del suceso:

Detrás de este asesinato está la minería legal e ilegal porque siempre las empresas han querido comprar a personas que están en contra de la minería. Entonces eso no se me va de la mente, que la minería tiene que ver con esto porque nos ponemos a analizar las amenazas que tenía. Siempre nos alertaba que nos cuidemos y él también decía “tengo que cuidarme”, pero si tengo que dar mi vida por defender mi agua entonces lo haré. Sabíamos que la empresa minera ofrecía dinero por nuestras cabezas. El Estado cuida y protege a la minería por eso es cómplice de esto (entrevista a comunera de Río Blanco, 30 de abril de 2021).

En Molleturo, si bien esta muerte ha generado un quiebre en el tejido social, la salida de familias del territorio por temor al asedio de actores que se pronuncian a favor de la minería no ha fracturado del todo los procesos organizativos, todo lo contrario, han continuado con estrategias de resistencia. En la zona donde estuvo el campamento minero construyeron una casa comunal, además, han recuperado el acceso a

caminos, y miembros de la organización de mujeres Sinchi Warmi¹⁴ continúan con iniciativas de producción artesanal –bordados y collares de *mullu*– como medios de vida autónomos.

En el caso tratado de las comunidades de Molleturo apuntalar demandas en el ámbito de la justicia ordinaria del Estado insertan sus luchas en procesos de juridificación, demandando reconocimiento, participación y capacidades de florecimiento (Schlosberg 2007). Todo esto a pesar que en el ámbito de la justicia estatal los procesos son conducidos a partir de estructuras liberales monistas que aún distan de la construcción de un pluralismo jurídico en clave posdesarrollista (Álvarez y Coolsaet 2018) que acoja las reivindicaciones de comunidades indígenas y campesinas con base en sus derechos, inexorablemente unidas al carácter indisoluble de sus modos de vida en relación con lo no humano.

5. Conclusiones

Dentro del presente artículo se abordó la apertura progresiva que la minería metálica a mediana y gran escala tiene en el Ecuador tomando los casos de los proyectos Loma Larga y Río Blanco en el Azuay, en consonancia con la reprimarización de las economías de países de América Latina en las últimas décadas.

Dentro del andamiaje institucional del Estado ecuatoriano el marco normativo tiene contradicciones. Si bien la Constitución de 2008 reconoce derechos colectivos, de la naturaleza, pluralismo jurídico, de participación y del buen vivir, su articulación y otras cuestiones regulatorias respecto a actividades extractivas se tienden a diluir y flexibilizar, primando intereses vinculados a amplificar la minería.

Dentro de las estrategias de contestación por parte de comunidades locales en articulaciones rural-urbanas con organizaciones ecologistas, de derechos humanos y otros colectivos se recurren dentro de los itinerarios de acción colectiva a las arenas de lo jurídico para posicionar sus demandas, contestar al Estado, a empresas transnacionales y a otros sectores que apuntalan la minería en el país, como lo evidencia el caso de Río Blanco. Habiendo obtenido para el caso por parte de jueces de cortes locales fallos favorables que reconocen la vulneración de derechos. Sin embargo, en este caso aún la minería no se ha blindado y persiste el temor en las comunidades de que esta actividad se imponga. En los otros casos tratados –Girón y la consulta popular en Cuenca– con un rotundo pronunciamiento de las poblaciones locales por precautelar Quimsacocha y cinco ríos del cantón Cuenca aún es incierta su consecución.

Estos casos evidencian las estrategias de juridificación de las organizaciones y actores locales que se oponen a la minería, sin dejar de lado la importancia que tienen sus otros itinerarios de acción colectiva que van en paralelo –plantones, marchas, ruedas

14 Aglutina a mujeres de la parroquia Molleturo que son defensoras del agua y que están en contra de la minería.

de prensa, estrategias comunicacionales, rituales hacia las lagunas– e incluso otras mucho más radicales. Como se ha discutido “el poder de la ley es a la vez hegemónico y oposicional” (Hirsch y Lazarus-Black 1994, 20), la ley y lo legal son constitutivas de poderes político, económico y simbólico. Los performances en los ámbitos de lo legal muestran los procedimientos en el orden dominante y la imposición de leyes expandiendo hegemonía, pero, al mismo tiempo los grupos subordinados movilizan aspectos de los sistemas legales para desafiar las jerarquías de poder (Thompson 1975).

El acceso a los sistemas de justicia es percibido con posibilidades liberadoras para las comunidades locales en materia de su exigibilidad de derechos en la defensa del agua y medios de vida ligados a sus territorios hidrosociales. Las estrategias jurídicas dan cuenta de las posibilidades de contestación en las arenas institucionales en términos de la exigencia de derechos colectivos y derechos de la naturaleza –agua–. En el caso de Molleturo, como se ha expresado anteriormente, hay un proceso importante también de etnogénesis que podría conducir además de la exigencia aludida en la acción de protección –Consulta Previa Libre e Informada– a posicionar ontologías relacionales y una cosmopolítica que pueda ampliar los horizontes de la justicia, llevándola al plano de la justicia ecológica decolonial y crítica.

Las consultas populares constituyen dentro de caminos sinuosos y asimétricos de lo legal e institucional para las poblaciones subalternas, la posibilidad de exigir que se democratizen las decisiones del desarrollo en el marco de la profundización extractiva en el país, con el objetivo de obtener el reconocimiento de sus capacidades de florecimiento y participación. Sin embargo, también amplifican el sentido de la justicia en su apuntalamiento del agua en varios sentidos y se alude así a su indispensabilidad y a su no sustituibilidad.

Referencias

- Álvarez, Lina, y Brendan Coolsaet. 2018. “Decolonizing environmental justice studies: a Latin American perspective”. *Capitalism Nature Socialism* 31 (2): 50-69.
<https://doi.org/10.1080/10455752.2018.1558272>
- Argento, Melisa. 2019. “Territorios políticos: Conflictos territoriales frente a la minería del litio en las Salinas Grandes y Laguna Guayatayoc (Argentina) y la minería metálica del Proyecto Loma Larga en Quimsacocha (Ecuador) 2007-2014”. Tesis doctoral, Universidad de Buenos Aires.
- Arroyo, Aline, y Edgar Isch. 2017. “Viejos problemas, nuevas visiones”. En *Los caminos del agua*, editado por Aline Arroyo y Edgar Isch, 11-22. Quito: Abya-Yala.
- Baxter, Brian. 2004. *A theory of ecological justice*. Londres: Routledge.
- Bebbington, Anthony. 2012. “Extractive Industries, Socio-Environmental Conflicts and Political Economic Transformations in Andean America”. En *Social Conflict, Economic Development and Extractive Industry. Evidence from South America*, editado por Anthony Bebbington, 3-26. Londres: Routledge.

- Bebbington, Anthony, y Jeffrey Bury. 2013. *Subterranean Struggles: New Dynamics of Mining, Oil and Gas in Latin America*. Austin: University of Texas Press.
- Blichner, Lars, y Anders Molander. 2008. "Mapping juridification". *European Law Journal* 14 (1): 36-54. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0386.2007.00405.x>
- Boelens, Rutgerd, y Margreet Zwartveen. 2005. "Prices and Politics in Andean Water Reform". *Development and change* 36 (4): 735-758. <https://doi.org/10.1111/j.0012-155X.2005.00432.x>
- Burchardt, Hans-Jürgen, Rafael Domínguez, Carlos Larrea y Stefan Peters. 2016. *Nada dura para siempre: Neoextractivismo tras el boom de las materias primas*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar / International Center for Development and Decent Work.
- Cámara de Minería del Ecuador. 2020. "El proyecto minero llega donde no llega el Estado. Las consultas populares no solo atentan contra una norma constitucional, están privando al pueblo de los beneficios de una minería responsable, una actividad que trabaja con altos estándares". Twitter, 9 de septiembre. Acceso el 9 de septiembre de 2020. <https://bit.ly/30MKr7Z>
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 2017. *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe 2017*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Chávez, Gina, Lara Rommel y María Moreno. 2005. *Sarayaku. El Pueblo del Cenit. Identidad y Construcción Étnica: Informe antropológico-jurídico sobre los impactos sociales y culturales de la presencia de la Compañía CGC en Sarayaku*. Quito: FLACSO Ecuador / Centro de Derechos Económicos y Sociales.
- Comaroff, John. 1994. Prefacio de *Contested States: Law, Hegemony, and Resistance*. Nueva York: Routledge.
- Constitución de la República del Ecuador. 2008. Registro Oficial n.º 449 de 20 de octubre. <https://bit.ly/3C66YdM>
- Corporación Nacional de Electricidad. 2019. "Según la Alianza por una Minería Responsable, el Ecuador cuenta con gran potencial minero que requiere de investigación y desarrollo para posicionarla como una importante fuente de ingresos para el país". Twitter, 24 de mayo. Acceso en abril de 2021. <https://bit.ly/3F9dC3Z>
- Decreto Ejecutivo 151/2021. Expedir el Plan de Acción para el Sector Minero del Ecuador. Palacio Nacional, 5 de agosto.
- Decreto Ejecutivo 165/2021. Reglamento a la Ley de Arbitraje y Medición. Palacio Nacional, 18 de agosto.
- Decreto Ejecutivo 119/2009. Expídase la Ley de Minería. Registro Oficial Suplemento 517, 29 de enero. <https://bit.ly/3mnxTfL>
- De la Cadena, Marisol. 2015. *Earth Beings: Ecologies of Practice Across Andean Worlds*. Durham: Duke University Press.
- Dryzek, John S. 2000. *Deliberative democracy and beyond: Liberals, critics, contestations*. Oxford: Oxford University Press on Demand.
- Engle Merry, Sally. 1994. "Courts as performances: domestic violence hearings in a Hawai' I Family Court". En *Contested States. Law, Hegemony and Resistance*, editado por Mindie Lazarus-Black y Susan Hirsch, 35-58. Nueva York: Routledge.
- Escobar, Arturo. 2008. *Territories of difference: place, movements, life, redes*. Durham: Duke University Press.

- Eguiguren, María Beatriz, y Arturo Jiménez. 2011. “Los conflictos sociales en el Ecuador: análisis del caso Mirador, cantón El Pangui, Zamora Chinchipe”. *Cognitio Juris* 1 (2): 114-127. <https://bit.ly/3E4JTZC>
- Espinosa, Cristina. 2021. “Conocimiento como causa y medio de resistencia a la minería de gran escala: casos heurísticos del Ecuador”. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, 69: 53-75. <https://doi.org/10.17141/iconos.69.2021.4481>
- Habermas, Jürgen. 1992. *Teoría de la Acción Comunicativa II*. Madrid: Santillana S.A.
- Hincapié, Sandra. 2017. “Extractivismo, consultas populares y derechos políticos ¿El renacimiento de la democracia local en Colombia?”. *Reflexión Política* 19 (37): 86-99. <https://doi.org/10.29375/01240781.2769>
- Hirsch, Susan, y Mindie Lazarus-Black. 1994. “Introduction/Performance and Paradox: Exploring Law’s Role in Hegemony and Resistance”. En *Contested States. Law, Hegemony and Resistance*, editado por Mindie Lazarus-Black y Susan Hirsch, 1-34. Nueva York: Routledge.
- Kopnina, Helen, y Haydn Washington. 2020. “Conservation and justice in the anthropocene: definitions and debates”. En *Conservation: integrating ecological and social justice*, editado por Helen Kopnina y Haydn Washington, 3-15. Cham: Springer.
- Lander, Edgardo. 2014. *Neoextractivismo como modelo del desarrollo en América Latina y sus contradicciones*. Berlín: Heinrich Böll Stiftung.
- Latorre, Sara, Katharine Farrell y Joan Martínez-Alier. 2015. “The commodification of nature and socio-environmental resistance in Ecuador: An inventory of accumulation by dispossession cases, 1980-2013”. *Ecological Economics*, 116: 58-69. <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2015.04.016>
- Leifsen, Esben, Maria-Therese Gustafsson, Maria A. Guzmán-Gallegos y Almut Schilling-Vacaflo. 2017. “New mechanisms of participation in extractive governance: Between technologies of governance and resistance work”. *Third World Quarterly* 38 (5): 1043-1057. <https://doi.org/10.1080/01436597.2017.1302329>
- Lukes, Steven. 1974. *Power: A Radical View*. Londres: Palgrave Macmillan.
- Martínez-Alier, Joan, y Jordi Roca. 2015. *Economía ecológica y política ambiental*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Menton, Mary, Carlos Larrea, Sara Latorre, Joan Martínez-Alier, Mika Peck, Leah Temper y Mariana Walter. 2020. “Environmental justice and the SDGs: from synergies to gaps and contradictions”. *Sustainability Science*, 15: 1621-1636. <https://doi.org/10.1007/s11625-020-00789-8>
- Moore, Jennifer, y Teresa Velásquez. 2012. “Sovereignty Negotiated: Anti-Mining Movements, the State and Multinational Mining Companies under ‘Correa’s Twenty-First Century Socialism’”. En *Social Conflict, Economic Development and Extractive Industry. Evidence from South America*, editado por Anthony Bebbington, 112-133. Londres / Nueva York: Routledge.
- Ocampo, José Antonio. 2015. “Tiempos de incertidumbre”. *Finanzas y Desarrollo* (septiembre): 6-11. <https://bit.ly/3E352mL>
- Perreault, Tom. 2014. “What kind of governance for what kind of equity? Towards a theorization of justice in water governance”. *Water International* 39 (2): 233-245. <https://doi.org/10.1080/02508060.2014.886843>
- Pellow, David Naguib. 2018. *What is critical environmental justice?* Cambridge: Cambridge Polity Press.

- Pulido, Laura. 2016. "Flint, environmental racism, and racial capitalism". *Capitalism Nature Socialism* 27 (3): 1-16. <https://doi.org/10.1080/10455752.2016.1213013>
- Pulido, Laura. 1996. *Environmentalism and economic justice: Two Chicano struggles in the Southwest*. Tucson: University of Arizona Press.
- Quizhpe, Carlos. 2020. "La commoditización de las subjetividades: la minería en la provincia del Azuay, Ecuador y los casos de los proyectos Río Blanco y Loma Larga". Tesis de maestría, FLACSO Ecuador.
- Sánchez Vázquez, Luis. 2019. "¿Ciencia de resistencia? Monitoreos ambientales participativos en contextos de conflicto ambiental. Reflexiones desde una mirada decolonial". *Revista de Paz y Conflictos* 12 (2): 57-79. <https://bit.ly/30xFikq>
- Sánchez Vázquez, Luis, María Gabriela Espinosa y María Beatriz Eguiguren. 2016. "Percepción de conflictos socioambientales en zonas mineras: una exploración previa al Proyecto Mirador Ecuador". *Ambiente & Sociedad* 19 (2): 23-44. <https://doi.org/10.1590/1809-4422ASOC129708V1922016>
- Schlosberg, David. 2007. *Defining Environmental Justice. Theories, Movements, and Nature*. Nueva York: Oxford University Press.
- Scott, James. 1990. *Domination and the Arts of Resistance: hidden Transcripts*. New Haven: Yale University Press.
- Svampa, Maristella. 2019. *Las fronteras del Neoextractivismo en América Latina*. Guadalajara: Centro María Sibylla Merian de Estudios Latinoamericanos Avanzados.
- Temper, Leah. 2018. "Globalizing environmental justice: radical and transformative movements past and present". En *The Routledge handbook of environmental justice*, editado por Ryan Holifield, Jayajit Chakraborty y Gordon Walker, 490-503. Londres: Routledge.
- Thompson, Edward Palmer. 1975. *Whigs and Hunters: The Origin of the Black Act*. Nueva York: Pantheon Books.
- Tilly, Charles. 2004. "¿De dónde vienen los derechos?". *Sociológica* 19 (55): 273-300. <https://bit.ly/3nepTwB>
- Tilly, Charles. 1992. *Coerción, capital y los Estados europeos*. Madrid: Alianza Editorial.
- Unidad Judicial Civil de Cuenca 5 de junio de 2018, Acción Constitucional de Protección 03145-18 que acepta la acción de protección por vulnerarse los derechos al debido proceso a la consulta previa, libre e informada, en las comunidades de Molleturo en relación al Proyecto Río Blanco. <https://bit.ly/3jGWWsu>
- Van Teijlingen, Karolien, y Barbara Hogenboom. 2016. "Debating alternative development at the mining frontier: Buen Vivir and the conflict around El Mirador mine in Ecuador". *Journal of Developing Societies* 32 (4): 382-420. <https://doi.org/10.1177/0169796X16667190>
- Vargas, Ofelia, y Pablo Sánchez. 2017. "Artefactos de comunicación en las disputas ambiental por el agua: el caso Cajamarca, Perú". En *Los caminos del agua*, editado por Aline Arroyo y Edgar Isch, 75-90. Quito: Abya-Yala.
- Walter, Mariana, y Leire Urkidi. 2016. "Community mining consultations in Latin America (2002-2012): The contested emergence of a hybrid institution for participation". *Geoforum*, 84: 265-279. <https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2015.09.007>
- Warnaars, Ximena. 2013. "Territorial transformation in El Pangui, Ecuador: Understanding How Mining Conflict Affects Territorial Dynamics, Social Mobilization and Daily Life".

Carlos Quizhpe e Ivette Vallejo

- En *Subterranean Struggles: New Dynamics of Mining, Oil and Gas in Latin America*, editado por Anthony Bebbington y Jeffrey Bury, 149-171. Austin: University of Texas Press.
- Williams, Patricia J. 1991. *The Alchemy of Race and Rights: Diary of a Law Professor*. Cambridge: Harvard University Press.
- YASunidos Cuenca. 2020. “¡Yo también quiero que me consulten!”. Facebook, 20 de septiembre. Acceso en abril de 2021. <https://bit.ly/3okWd1z>
- YASunidos Cuenca. 2019. “¡Se viene la consulta por el agua de Kimsakocha!”. Facebook, 31 de enero. Acceso en abril de 2021. <https://bit.ly/3D7eh5k>
- Zvarteveen, Margreet, y Rutgerd Boelens. 2014. “Defining researching and struggling for water justice: some conceptual building blocks for research and action”. *Water International* 39 (2): 143-158. <https://doi.org/10.1080/02508060.2014.891168>

Entrevista

Entrevista a comunera de Río Blanco, 30 de abril de 2021.




Cómo citar este artículo:

Quizhpe, Carlos, e Ivette Vallejo. 2022. “Procesos de juridificación y defensa del agua en el sur andino del Ecuador”. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* 72: 33-56. <https://doi.org/10.17141/iconos.72.2022.5033>

Juridificación multiescalar frente a la industria minera: experiencias de Centroamérica y México

Multiscale juridification of the mining industry: Experiences in Central America and Mexico



-  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. 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. 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>)

Recibido: 10/05/2021 • Revisado: 01/07/2021
Aceptado: 06/10/2021 • Publicado: 01/01/2022

Resumen

La multiescalaridad es una característica central de la gobernanza neoliberal de los modelos extractivistas que se construyen entretejiendo múltiples niveles y jurisdicciones del derecho público y privado. En este artículo exponemos las complejas relaciones entre el panorama multiescalar de pluralismo legal global que estructura los conflictos socioambientales sobre la minería, los procesos de juridificación y las variadas formas de violencia que motivan las búsquedas de justicia. Señalamos, de manera breve, las dimensiones legales de la minería industrial y exploramos conceptualmente las especificidades de la juridificación multiescalar en relación con esta actividad. A partir de un análisis etnográfico y documental con distintas organizaciones de defensa legal y de base, examinamos tres casos de conflictos socioambientales en Honduras, Guatemala y México. Ello nos permite mostrar cómo la multiescalaridad fragmentada implica que los derechos reconocidos en una jurisdicción se puedan tornar invisibles en otra y acompañarse de un uso represivo del derecho o *lawfare*. Concluimos que aun en campos de poder marcados por desigualdades abismales y ecologías de violencias múltiples, las luchas juridificadas abren nuevas posibilidades para la movilización social y política. Asimismo, argumentamos que tales luchas facilitan las conexiones entre jurisdicciones, sujetos y lugares, y generan nuevas gramáticas políticas.

Descriptors: Centroamérica; juridificación; *lawfare*; México; minería industrial; multiescalaridad.

Abstract

Multiscalarity is a central feature of the neoliberal governance of extractivist models that are constructed by interweaving multiple levels and jurisdictions of public and private law. In this article, we expose the complex relationships between the multiscale landscape of global legal pluralism that structures socioenvironmental conflicts over mining, the processes of juridification and the varied forms of violence that motivate quests for justice. We briefly outline the legal dimensions of industrial mining and conceptually explore the specificities of multiscale juridification in relation to this activity. Based on ethnography and document analysis among different legal defense and grassroots organizations, we examine three cases of socioenvironmental conflicts in Honduras, Guatemala and Mexico. This allows us to show how fragmented multiscalarity means that rights recognized in one jurisdiction can become invisible in another and be accompanied by a repressive use of law or *lawfare*. We conclude that even in fields of power marked by abysmal inequalities and ecologies of multiple forms of violence, juridified struggles open up new possibilities for social and political mobilization. We also argue that such struggles facilitate connections between jurisdictions, subjects and places, and generate new political grammars.

Keywords: Central America; juridification; *lawfare*; Mexico; industrial mining; multiscalarity.

1. Introducción

Desde finales del siglo XX la minería industrial se ha intensificado a nivel global. Su expansión ha sido notable en América Latina pues entre 1990 y el año 2000 la inversión en minería reflejó un incremento del 12 al 33 % del total a nivel global, debido en gran medida a la demanda de materias primas por parte de China y otras economías emergentes y a la consecuente escalada de precios de dichas materias primas (Bebbington et al. 2008, 897). El desarrollo basado en la minería industrial, así como otras industrias extractivas, es promovido tanto por Gobiernos conservadores como progresistas de la región, ya que lo consideran de interés público o nacional. Esta intensificación generalizada del extractivismo se conoce como “imperativo extractivista” (Arsel, Hogenboom y Pellegrini 2016) o “consenso de las *commodities*” (Svampa 2019). Centroamérica y México no han sido una excepción y han ampliado sus fronteras extractivas a territorios campesinos e indígenas por lo general a través del despojo y registrando un aumento de conflictos socioambientales (ver Dougherty 2011; Middeldorp, Morales y van der Haar 2016; Aquino 2018).

La expansión de las fronteras del sector minero industrial a territorios antes no explotados o considerados no rentables ha sido facilitada por una revolución tecnológica en la industria, así como por el financiamiento e inserción en sistemas de infraestructura globales (Arboleda 2020). En dicho ensamblaje es crucial la arquitectura legal promovida por la gobernanza neoliberal, es decir, el conjunto de normas que facilitan la inversión privada directa e indirecta nacional y transnacional en la minería, sector en el que la lógica regulatoria predominante procede del derecho internacional privado y la *lex mercatoria* transnacional. Tanto en la región como a nivel global los préstamos concedidos a los Estados por parte de organismos internacionales, como el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI), se han condicionado a la realización de reformas legislativas y administrativas que favorezcan la inversión extranjera directa (Hogenboom y Fernández Jilberto 2009, 95).

En América Latina durante la década de los 90 se reformaron numerosos códigos mineros, estimulando la participación extranjera en la exploración y explotación minera mediante regalías e impuestos mínimos. Además, conviene subrayar que las constituciones nacionales se atribuyen la propiedad estatal del subsuelo, un legado colonial que se mantiene hasta la actualidad y que entra en tensión con la propiedad y los usos del territorio de las poblaciones locales (ver Seed 2001, 57-71). Al otorgar concesiones sobre los recursos de subsuelo en contextos donde existe una escasa o laxa regulación en lo que se refiere a los requisitos administrativos como la consulta y los permisos medioambientales, los Gobiernos permitieron que las compañías mineras tengan acceso a los territorios donde poblaciones campesinas o indígenas habitan sobre los depósitos mineros.

La arquitectura legal que facilita la minería industrial es multiescalar. Los contratos de las operaciones mineras no solo se rigen por el derecho civil local sino por el

derecho comercial internacional, el cual establece los términos de la exploración y explotación, así como los tiempos de los proyectos mineros, las proyecciones de ganancias y las sanciones y procedimientos a aplicarse en caso de incumplimiento por parte del Estado. Este uso del derecho comercial ha permitido la codificación de los compromisos de la minería en contratos que se caracterizan por la falta de transparencia, información y escrutinio público, que a su vez se favorecen de la corrupción, y que ha dado lugar a complejos entramados de intereses público-privados que con frecuencia exceden las fronteras nacionales (Arboleda 2020). Mecanismos legales como los tratados comerciales transnacionales y los tribunales de arbitraje han consolidado la arquitectura legal a la que nos referimos. Incluso en aquellos países cuyos Gobiernos progresistas han renegociado las condiciones del sector minero y han mantenido su participación no ha desaparecido la dependencia de intereses transnacionales.¹

Ante una legalidad favorecedora de la intensificación del extractivismo minero han surgido respuestas ciudadanas que van desde la negociación de los beneficios hasta la oposición absoluta a los proyectos mineros (Bebbington y Jeffrey 2013; Li 2015; Penfield y Montoya 2020). La escasa disposición a escuchar a las poblaciones y organizaciones de la sociedad civil que se oponen a la minería ha devenido en violentos conflictos, en los que, a las agresiones y violaciones de derechos humanos se suma la intersección de otras formas de violencia que entretujan contextos donde ser defensor ambiental y de derechos humanos se ha convertido en una actividad sumamente letal. Estas formas de violencia son situadas, pero como mostraremos, aunque con diferencias, definen en gran medida los contextos de Centroamérica y México en los que las poblaciones y organizaciones con las que trabajamos realizan su labor de defensa del territorio y en los que se entrelazan violencias estructurales históricas y racializadas agravadas por el despojo, el crimen organizado y la violencia derivada de la degradación ambiental, constituyendo así ecologías de múltiples violencias.

En el presente artículo analizamos qué define y cómo se articula la juridificación en conflictos derivados de la minería industrial inmersos en contextos caracterizados por estas complejas ecologías de violencias múltiples. Como explicaremos en la siguiente sección, por juridificación no nos referimos únicamente al papel creciente que tienen distintos tribunales en estos conflictos, sino a la amplia gama de usos del derecho por parte de diversos actores en relación con dichos conflictos. Argumentamos que en la intersección de múltiples escalas del derecho se observa la apertura de campos de acción para las poblaciones campesinas e indígenas afectadas por la minería, si bien estos campos están con frecuencia caracterizados por jurisdicciones contradictorias, e incluyen usos represivos del derecho en la juridificación en torno a conflictos mineros.

1 La única excepción a nivel regional y global es El Salvador que en 2017 prohibió la minería metálica tanto industrial como artesanal.

2. La juridificación multiescalar de las disputas socioambientales en torno a la minería industrial

La juridificación alude a procesos mutuamente constitutivos entre actores sociales y el derecho. Ha sido definida como una forma de “enmarcamiento” legal de procesos de reclamos de derechos a través de los cuales las personas llegan a concebirse como sujetos legales (Blichner y Molander 2008), y también una manera en que las tecnologías y figuras jurídicas se extienden a la vida social y política (Teubner 1987; Eckert et al. 2012; Sieder 2010, 2020; Montoya 2021). En Centroamérica y México los pueblos campesinos, indígenas y afrodescendientes que sufren las afectaciones directas de las operaciones mineras apelan a normas, mecanismos y argumentos legales, exigiendo diferentes derechos en aras de defender sus territorios, comunidades y organizaciones. Han canalizado sus reclamos a través de distintos procesos judiciales con el apoyo de asociaciones civiles y ONG locales e internacionales. Al llegar a concebirse como sujetos con derechos que deben ser respetados y defendidos se desencadenan procesos que conectan a personas y colectividades de forma extralocal, formando comunidades articuladas por visiones ético-morales ancladas a lugares específicos, visiones que solo pueden canalizarse de forma muy parcial mediante las figuras, lenguajes y técnicas del derecho.

Como señalamos anteriormente, lo multiescalar es una característica central de la gobernanza neoliberal de los modelos extractivistas, pues se construye entretejiendo múltiples niveles y jurisdicciones del derecho público y privado. En este artículo queremos mostrar las complejas relaciones entre el panorama multiescalar de pluralismo legal global que estructura los conflictos socioambientales sobre la minería y las múltiples formas de violencia que rodean y motivan las búsquedas de justicia.

Eckert y Knopf (2020) observan que la fragmentación del campo legal en jurisdicciones nacionales e internacionales no refleja el carácter transnacional del extractivismo minero, y mucho menos la manera en que opera en territorios históricamente marcados por desigualdades y violencias coloniales. El derecho en general, y el derecho nacional en particular –ya sea constitucional, ambiental o penal–, tiende a enfocarse en casos específicos de daño o violaciones de derechos humanos y no en los elementos estructurales que los posibilitan, o en la manera en que las múltiples violencias asociadas a la minería industrial son experimentadas por las poblaciones locales.

En los escenarios judiciales se ponen en juego distintos saberes y entendimientos de los hechos y entornos, por ejemplo, en las disputas acerca de los impactos ambientales de los proyectos mineros. Con mayor o menor éxito se articulan distintas visiones del territorio y de la vida anclados en saberes locales y ancestrales, a menudo enfatizando éticas de cuidado hacia el agua, la tierra y los seres humanos y no humanos que conforman el territorio (Li 2015; De la Cadena 2015).² La fragmentación

² Se han traducido estos saberes mediante peritajes culturales o antropológicos. En años recientes ha surgido un debate importante acerca de sus posibilidades y limitaciones en escenarios judiciales (ver Loperena, Hernández Castillo y Mora 2018; Kirsch 2018).

entre jurisdicciones y la inconmensurabilidad entre distintas maneras de entender lo imputable son entonces características centrales de la gobernanza legal multiescalar de la minería transnacional y moldean las posibilidades y efectos de las acciones de defensa que describiremos a continuación.

En los conflictos socioambientales las personas afectadas enfrentan distintas lógicas sustantivas y procedimentales. Como observa Valverde “el funcionamiento cotidiano de la jurisdicción [...] tiende a naturalizar la operación simultánea de racionalidades de gobernanza legal bastante distintas y hasta contradictorias” (2009, 142) [la traducción es nuestra]. Subraya la autora que en este ensamblaje legal multiescalar los derechos adquiridos y reconocidos en una jurisdicción pueden volverse invisibles en otra. Por ejemplo, aunque los órdenes legales constitucionales y el derecho internacional de los derechos humanos reconocen el derecho de los pueblos a la consulta en casos de proyectos mineros que afectan sus territorios y formas de vida, este derecho no es parte de la *lex mercatoria* que da forma a los contratos de inversión minera. En esta escala los derechos de consulta se tornan invisibles.

Una dimensión central de la juridificación multiescalar en contextos de minería industrial que queremos destacar es lo que se ha denominado como *lawfare*, o el uso represivo del derecho para facilitar la operación del capital.³ La autoridad política que garantiza el movimiento internacional de capital para la minería industrial radica todavía en los Gobiernos nacionales, marcados cada vez más por tendencias coercitivas, centralizadoras y autoritarias (Arboleda 2020, 6). Pese a que las industrias extractivas se caracterizan por la “agencia distribuida” en complejas “cadenas de responsabilidad” transnacional (Kirsch 2020), los Estados siguen siendo claves en su facilitación. Frente a los cuestionamientos de las operaciones mineras en Centroamérica y México, la criminalización de la protesta se ha vuelto común a través de múltiples acciones penales promovidas por los Gobiernos o por las mismas empresas contra líderes comunitarios, activistas locales y ONG nacionales. Son acusados de delitos contra el orden público, usurpación de funciones, secuestro y terrorismo, entre otros cargos. Debido al abuso de la prisión preventiva pueden pasar años en la cárcel, aunque no existan evidencias para lograr su condena y muchas veces se ven envueltos en procesos penales extremadamente lentos y tortuosos.

A la par de este *lawfare* tienen lugar campañas sistemáticas de estigmatización y hostigamiento de quienes cuestionan las minas, agudizando divisiones inter e intracomunitarias a partir de la cooptación de autoridades municipales y regionales por parte de las empresas. El uso de la violencia policial y paramilitar en contra de los opositores de la minería también es común, lo que evidencia la coordinación entre cuerpos policiales y las fuerzas de seguridad privadas empleadas por las compañías mineras. México, Honduras y Guatemala figuran entre los países con

3 Jean y John Comaroff (2006, 30) definen *lawfare* como “la violencia hecha legible, legal y legítima por su propia palabra soberana” [la traducción es nuestra].

mayor número de asesinatos y desapariciones forzadas de defensores del territorio (Global Witness 2020). Aunque la mayoría de las acciones legales constitucionales presentadas ante los tribunales nacionales y el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH) exigen que los Estados protejan los derechos humanos de las personas afectadas, son los mismos Estados los que cometen y facilitan las violaciones de estos derechos.

En Estados atravesados por los intereses del capital transnacional que ejercen y permiten ejercer violencia en contra de defensores medioambientales, el giro hacia lo jurídico parece ser una de las pocas avenidas abiertas para la interlocución con las corporaciones y Gobiernos, y para exigir justicia por las múltiples violencias que rigen la vida en las zonas de extractivismo. Aun en campos de poder marcados por desigualdades abismales, las luchas juridificadas abren nuevas posibilidades para la movilización social y política, facilitando conexiones entre jurisdicciones, personas y lugares, así como generando nuevas gramáticas políticas. El derecho formal es solo una de las distintas esferas de acción en las luchas políticas y los imaginarios de justicia de distintos grupos e individuos pocas veces coinciden con las maneras en que la justicia es definida en términos legales (Brunnegger y Faulk 2016). Como hemos argumentado en otros textos a través de las contiendas políticas juridificadas los pueblos indígenas y campesinos desnudan las jerarquías racializadas e históricas que subyacen en los marcos y categorías legales que les han despojado de sus territorios (Sieder 2020).

62

3. Juridificación multiescalar y ecologías de múltiples violencias en Centroamérica y México

En esta sección analizamos tres casos abordados en nuestro proyecto de investigación sobre la juridificación de los conflictos socioambientales en Centroamérica y México.⁴ Nuestra metodología se centró en la etnografía situada en colaboración con distintas organizaciones de defensa de los derechos de los pueblos campesinos e indígenas en la región durante 2019 y el análisis documental. Los casos mineros estudiados difieren en la fase en que se encuentran: en Guatemala la mina referida ya cerró; en Honduras el proyecto apenas comenzó; y en México la movilización juridificada ha logrado detener los proyectos mineros. Los tres casos revelan distintas aristas y efectos de la multiescalaridad fragmentada y el *lawfare* que caracterizan el fenómeno de la juridificación en territorios marcados por ecologías de violencias múltiples.

⁴ El proyecto *The Juridification of Resource Conflicts: Legal Cultures, Moralities and Environmental Politics in Central America and Mexico* es una colaboración entre el Centre for Latin American and Caribbean Studies (CLACS), el School of Advanced Study, la University of London, y el Centro de Investigaciones y Estudios en Antropología Social (CIESAS) de México (ver CLACS 2020a).

La visión integral del derecho en la movilización político-legal en Honduras

El Valle del Aguán, región de tierras fértiles por la que discurre el río homónimo, se ubica en el norte de Honduras, en los departamentos de Yoro y Colón. Coincide con una parte del corredor comercial y turístico paralelo a la costa caribeña que une San Pedro Sula y Trujillo, que es a su vez un importante corredor del narcotráfico. En esta región los conflictos en torno a la tierra constituyen procesos de larga data que tienen sus raíces en el periodo postcolonial, especialmente en la configuración de la tenencia de la tierra de principios del siglo XX con el cultivo del banano por parte de compañías extranjeras (Laínez y Meza 1974).

A pesar de la tendencia histórica a concentrar la tierra en grandes propiedades, en las décadas de los 60 y 70 el Gobierno militar promovió una limitada reforma agraria que favoreció la tenencia y gestión cooperativa de la tierra y tuvo especial desarrollo en el Valle del Aguán (Kerssen 2013). Se fue generando así una población de pequeños campesinos, con fuerte conexión con la tierra, los cuales han luchado por mantener sus empresas cooperativas a raíz del despojo favorecido por la Ley de Modernización Agrícola de 1992 y de otras políticas neoliberales. Hoy en día perviven apenas 14 cooperativas y la mayor parte del territorio es propiedad de elites domésticas agrarias que lo han empleado para el cultivo de la palma africana, aunque los intentos por recuperar el territorio, algunos de naturaleza jurídica, han persistido (Kerssen 2013, 90-99).

Es en este contexto que se ha producido la juridificación del conflicto en torno al proyecto minero de óxido de hierro de Inversiones Los Pinares. El Sector San Pedro fue la primera comunidad del municipio de Tocoa, en Colón, que escuchó sobre el proyecto cuando en 2015 la empresa se aproximó a su población con el fin de obtener su consentimiento para construir una carretera hacia la mina que atravesaría el sector. Se negaron, pero el conflicto estalló cuando en 2018 la población de Guapinol, también en Tocoa, comenzó a recibir en sus viviendas agua enlodada procedente del Río Guapinol, afectación producida por la construcción de la carretera a la otra orilla del río, con el único consentimiento de la vecina comunidad de Ceibita.

Este proyecto minero ejemplifica los usos irregulares del derecho legislativo y penal por parte del Estado. El proyecto se ubica en el Parque Nacional Carlos Escaleras, reconocido como área protegida en 2012, un territorio catalogado como “zona núcleo” del parque por su valor ecológico (Decreto Legislativo 127/2012). Aunque de acuerdo con la legislación de áreas protegidas y la Ley General de Minería que entró en vigor en 2013 el territorio donde se asienta la mina no debiera ser susceptible de explotación minera, ese mismo año el Congreso aprobó una reforma que lo recataloga como “zona de amortiguamiento” y por tanto con menores restricciones para su explotación (Decreto Legislativo 252/2013). Además, el parque nunca fue registrado en el Catálogo del Patrimonio Público Forestal Inalienable y el Registro de la Pro-

iedad Inmueble, requisitos estipulados en la Ley de Minería para declarar una zona exenta de explotación. Dado que el 98,28 % de las áreas declaradas como protegidas en Honduras no están registradas en tales catálogos (Palma Herrera 2017, 49), la Ley de Minería de facto deja sin efecto las declaratorias de “área protegida”.

La población de Guapinol y otras comunidades de Tocoa han denunciado la irregular concesión de las licencias ASP1 y ASP2 a través de dos recursos de inconstitucionalidad interpuestos en 2019 y no admitidos por la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia por considerar que los querellantes no probaron que hubiera una violación de sus derechos. La población local denuncia que la reforma legislativa del parque se hizo para favorecer los intereses de la compañía minera propiedad de la familia Facussé, a la que pertenece una parte importante del territorio del valle y cuyas empresas el periodismo de investigación ha vinculado con el narcotráfico (Global Witness 2017, 19). Ante la oposición de un segmento amplio de la población local organizada en el Comité por la Defensa de los Bienes Comunes y Públicos de Tocoa (en adelante El Comité), el Estado ha recurrido al derecho represivo o *lawfare* como modo de garantizar las operaciones de la minera. Esto pone de manifiesto la promoción de la arquitectura neoliberal que el Estado hace, especialmente tras el golpe de Estado de 2009, y su recurrencia a prácticas del derecho que se ubican en los límites de lo legal/extralegal.

En 2018, ante las reiteradas negativas del Gobierno municipal a convocar un cabildo abierto que el derecho municipal reconoce como forma legítima de consulta a la población local,⁵ El Comité recurrió a la movilización política con un bloqueo pacífico del acceso a la mina. Inversiones Los Pinares interpuso una denuncia que dio lugar al requerimiento de 32 sujetos por los cargos de usurpación y daños a la empresa, privación de libertad, robo, incendio agravado y asociación ilícita. Este proceso penal ha estado repleto de vulneraciones del debido proceso que van desde la denuncia sin evidencias hasta la no investigación de los hechos.⁶ Juzgarles a través de un tribunal especial que conoce casos de crimen organizado ha permitido su detención preventiva y, aunque ha quedado desestimado el cargo de asociación ilícita, ocho defensores continúan en prisión desde 2019.

Este recurso al *lawfare* tiene su contrapunto en la adopción de decretos legislativos y medidas de acuerdo con la normativa internacional de derechos humanos a partir del golpe de Estado de 2009 que ofrecen legitimidad internacional. Un claro ejemplo es la ley de protección de defensores de derechos humanos de 2015 (Decreto Legislativo 34/2015) y el establecimiento de un Ministerio de Derechos Humanos. Asimismo, el Estado ha promovido un anteproyecto de ley de consulta con la participación de algunas organizaciones de la sociedad civil, ha adherido Honduras a la

5 Aunque el cabildo abierto fue finalmente aceptado y permitió la declaración de Tocoa como “territorio libre de minería” el 29 de noviembre de 2019, esto no tuvo efecto jurídico.

6 Sobre este proceso penal ver CLACS (2020b).

Iniciativa para la Transparencia en las Industrias Extractivas y ha creado una comisión internacional bajo el auspicio de la Organización de Estados Americanos (OEA) para combatir la corrupción y la impunidad. Vemos así, como destaca Valverde (2009), que una jurisdicción no es un conjunto estático y monocrorde de normas, artefactos y mecanismos jurídicos, reflejo de un único sistema de gobernanza. En Honduras opera el *lawfare* en favor de la gobernanza neoliberal al tiempo que se desarrollan normas de derechos humanos conforme al derecho internacional.

Los usos del derecho represivo se entrecruzan y refuerzan con la ecología de violencias múltiples que caracteriza la región. Esta ecología comprende: el crimen organizado que está estrechamente relacionado con las industrias extractivas, incluido el proyecto de Inversiones Los Pinares (Spring 2020), y que la población local de Tocoa ha denunciado porque promueve el sicariato; las agresiones de parte habitantes locales contratados como vigilantes privados y armados por la empresa; los asesinatos, las agresiones y la estigmatización impunes de miembros de El Comité; la exclusión y desigualdad histórica de una región en la que el despojo ha operado como modo de concentración de la tierra por elites domésticas; o el propio deterioro ambiental de la zona por el cambio climático, acelerado por el uso intensivo del recurso hídrico que provoca el monocultivo de palma africana.

Ante los usos del derecho por parte del Estado El Comité ha juridificado su movilización con el apoyo de un equipo jurídico que involucra a abogados de organizaciones nacionales e internacionales, con distinta experticia legal, con el fin de poder abarcar el universo fragmentado y multiescalar del pluralismo legal. Este equipo ha coordinado acciones de distinta naturaleza jurídica, desde la movilización política del derecho municipal, acciones por la vía constitucional y penal, así como del derecho internacional.

Si bien este conflicto se libra fundamentalmente a nivel local/nacional, ante la profunda contracción de los espacios políticos en la Honduras postgolpe, las organizaciones de la sociedad civil involucradas han optado por acudir a instancias internacionales y moverse en la intersección de múltiples escalas del derecho, recurriendo particularmente al derecho internacional de derechos humanos: desde la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) hasta el Examen Periódico Universal, los grupos de trabajo de Derechos Humanos y Empresas y de Detenciones Arbitrarias y el Alto Comisionado de Naciones Unidas, o sectores progresistas del Parlamento Europeo. A través de estas instituciones han solicitado medidas cautelares, audiencias para denunciar violaciones de derechos humanos, visitas *in situ* y pronunciamientos públicos y han recibido informes o *amicus curiae* que exponen el papel del Estado hondureño.

La multiescalaridad ha abierto vías de visibilización del conflicto, las violaciones de derechos humanos y las zonas grises en las que actúa jurídicamente el Estado, aunque no ha ofrecido una solución jurídica debido a los ritmos lentos o a la naturaleza

no vinculante de determinadas acciones. En este sentido, la multiescalaridad alberga las posibilidades que persigue el litigio estratégico en la manera que lo define Joaquín Mejía Rivera (2021), abogado hondureño que ha apoyado acciones del Comité ante el SIDH. Según explicaba en una conferencia dictada en marzo de 2021, entiende por “litigio estratégico” una herramienta de incidencia política que persigue revertir una situación de desigualdad no exclusivamente para la víctima en el litigio sino para el colectivo de víctimas que representa. Se consigue además promover la resignificación y reinterpretación del derecho y superar una visión compartimentalizada del mismo. Esto es, quienes se mueven entre múltiples escalas del derecho, toman y aportan a las distintas escalas y al hacerlo dan pasos para transformar el derecho hacia una visión integral del mismo frente a la fragmentación que beneficia a las empresas multinacionales.

Los límites de la movilización sociolegal multiescalar en Guatemala

Marlin, la segunda mina de oro a cielo abierto más grande de América Latina, comenzó su fase de explotación en 2004 en los municipios contiguos de San Miguel Ixtahuacán y Sipakapa en San Marcos, Guatemala. Dejó de operar en 2017 y en 2019 cerró definitivamente. Ambos municipios son de comunidades indígenas mayas, siendo la mayoría en San Miguel Ixtahuacán Maya Mam, el cuarto grupo lingüístico maya más grande del país, y aproximadamente 70 % de Sipakapa del grupo étnico-lingüístico minoritario sipakapense. Durante el siglo XX, ante la insuficiencia de tierra y la pobreza crónica junto con regímenes legales de semiesclavitud que beneficiaron la agroexportación, se vieron obligados a migrar a las fincas de café y azúcar en la bocacosta y costa (Forster 2001). Actualmente siguen migrando, pero a Estados Unidos.

Aunque en la región la tierra se trabaja de forma individual y existe un régimen local de compraventa administrado por las autoridades municipales, hay títulos colectivos de propiedad que datan de inicios del siglo pasado. Estos no fueron respetados por Montana Exploradora de Guatemala S.A. —en lo adelante Montana—, la empresa local subsidiaria de la minera multinacional canadiense Glamis Gold —más tarde Goldcorp Inc., que asumió la concesión en 2009 y después Newmont Corporation que lo hizo en 2019—, que adquirió tierras para el desarrollo minero mediante la compra de lotes individuales (Van Sandt 2009).

En el largo arco de juridificación en torno a Marlin muchas acciones legales impugnaron la falta de Consulta Previa, Libre e Informada a las poblaciones indígenas antes de la aprobación de las licencias en 1996. Acompañadas por ONG locales y nacionales las comunidades afectadas iniciaron acciones ante los tribunales nacionales, la CIDH y el Ombudsman del BM. El sitio de la mina fue visitado por el

Relator Especial de la Organización de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, quien recomendó al Gobierno ordenar el cese de las operaciones hasta resolver satisfactoriamente la consulta previa. Se presentaron denuncias ante la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) alegando corrupción y sobornos en el otorgamiento de las licencias. Algunos activistas continúan explorando las posibilidades de iniciar acciones en Canadá contra el Gobierno de ese país por no respetar sus propias normas acerca de los pueblos indígenas y la consulta.

Las acciones ante los tribunales guatemaltecos abarcaron jurisdicciones constitucionales y penales y regulaciones ambientales. En 2007 la ONG ambiental Madre-selva presentó una acción constitucional impugnando las licencias por violaciones al requisito de consultar a los pueblos indígenas, derechos a la vida, la salud y un medio ambiente sano, entre otras cosas. En 2008 la Corte de Constitucionalidad desestimó la demanda afirmando que las licencias se emitieron de conformidad con la Ley General de Minería de 1997. Sin embargo, después la misma Corte declaró inconstitucionales siete disposiciones de dicha ley por incumplimiento de las leyes ambientales, esta vez en respuesta a una acción judicial del Centro de Acción Ambiental y Socio-Legal (CALAS).

En 2010 la Asociación de Abogados y Notarios Mayas en representación de varias comunidades afectadas presentó una acción constitucional en la que pedía la suspensión inmediata de todas las actividades mineras que se llevaban a cabo en tierras mayas, incluida la mina Marlin. Esto se llevó a cabo tras una solicitud de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) para obtener información sobre la consulta y participación relacionadas con las actividades mineras, y la recomendación de suspenderlas mientras se determinasen los procedimientos de consulta.

En 2012 una alianza entre el Frente de Defensa Miguelense (FREDEMI) y la ONG de litigio estratégico PLURIJUR apoyó a representantes de aproximadamente 100 comunidades para presentar una denuncia contra Marlin por apropiación ilegal de agua y propiedad, contaminación industrial y explotación ilegal de recursos naturales, entre otros cargos. Solicitaron un proceso penal contra funcionarios y empleados de Montana por la contaminación causada por la mina. Ese mismo año FREDEMI inició una acción contra la gerencia y representantes legales de Montana ante la Fiscalía de Delitos contra el Ambiente. Ninguna de esas acciones penales prosperó. A pesar de la extensa documentación de académicos y organizaciones de la sociedad civil sobre el daño continuo a los recursos hídricos del subsuelo y a las viviendas en las cercanías de la mina, la carga de la prueba en un caso penal era demasiado alta y la regulación ambiental no ofrecía una vía clara para litigar, mucho menos contra una multinacional.

También se dieron procesos de juridificación en las jurisdicciones del derecho blando internacional y del SIDH. En 2005 residentes de Sipacapa presentaron una denuncia ante el Ombudsman de la Corporación Financiera Internacional (CFI) y

la Agencia Multilateral de Garantía de Inversiones (MIGA) del BM, pidiendo que el préstamo de la CFI al proyecto Marlin fuera revocado por las afectaciones de suministros de agua a las comunidades, contaminación ambiental, falta de consulta e impactos sociales de la mina, cuya presencia había provocado conflictos sociales, violencia e inseguridad. Pero el Ombudsman del BM determinó que probablemente no habría afectaciones para Sipacapa, limitándose a recomendar una mayor participación de la población local en el monitoreo ambiental y en la distribución de beneficios de la mina.

A finales de 2007 comunidades de ambos municipios presentaron peticiones ante la CIDH alegando que la autorización de la mina había ocurrido sin una Consulta Previa, Libre e Informada y sin tomar en cuenta los procesos de “autoconsulta” que las propias comunidades habían organizado y donde rechazaron la presencia de la mina (CIDH 2014; Sieder 2010). En 2010 la Comisión falló a favor de los demandantes y emitió medidas cautelares pidiendo el cese de las operaciones mineras. Celebrado inicialmente como una victoria del litigio transnacional, el fallo no solo no atendió todas las violaciones a los derechos humanos enumeradas, sino que en un ejercicio de conmensurabilidad estableció una única forma de remedio, garantizar el agua potable en respuesta a lo que determinó como la violación del derecho humano al agua. Las operaciones mineras fueron paralizadas temporalmente, pero en 2011 la CIDH modificó las medidas cautelares atendiendo a una petición del Gobierno guatemalteco que, con base en un proceso administrativo especificado por la Ley de Minería, consideró que no existían pruebas de amenazas de daño grave o inminente para las personas.

Marlin representa un caso paradigmático de juridificación de largo plazo de un conflicto socioambiental que fue presentado discursivamente como emblemático de la resistencia indígena a los megaproyectos en América Latina. Pero aparte de la fragmentación multiescalar entre distintas jurisdicciones no hubo coordinación entre las distintas organizaciones litigantes. Como dijo una abogada, “demasiadas organizaciones han apoyado este caso, cada vez que se involucra otra comienzan de cero, nunca hubo una estrategia coordinada”. Concluyó que el impacto de la movilización sociolegal fragmentada e intermitente para resistir a la mina había sido mínimo: “es un resultado muy triste, no pudimos cambiar casi nada” (Entrevista a abogada maya, Ciudad de Guatemala, 10 de noviembre de 2019).

La “consulta” operó como un imaginario político que encapsula la idea de que los agravios, demandas y entendimientos locales deberían o podrían ser tomados en cuenta y como una técnica transnacional de conmensurabilidad y estandarización a través de la ley. Esto no satisfizo las demandas de las comunidades mayas para tener voz, dignidad y reparación, mucho menos reconoció los agravios y epistemologías y ontologías alternativas que informaron sus múltiples y continuas protestas contra la mina Marlin. A pesar del énfasis de las múltiples acciones legales en la violación del

derecho a la consulta, sus demandas tuvieron menos que ver con asegurar procesos administrativos de consulta entre ellos y la empresa supervisados por el Gobierno, y se centraron más bien en las continuidades de la violencia colonial. A la par de las disputas sobre la consulta, el *lawfare* siempre estuvo presente: el Gobierno presentó cargos penales contra los defensores de territorio, en particular contra ocho mujeres del caserío Agel que recibieron órdenes de captura en 2008 al ser demandadas por Montana por el delito de usurpación agravada. Lucharon con el apoyo de organizaciones de mujeres mayas hasta que las órdenes de captura fueron finalmente anuladas en 2012 (Macleod y Pérez Bámaca 2013).

Como señala Rodríguez-Garavito (2011, 12) en su trabajo sobre la consulta en Colombia, los artefactos legales, incluidas leyes, tiempos y secuencias procesales y la ficción de la igualdad entre las partes en cualquier disputa legal, generan una ilusión de orden y previsibilidad en lo que a menudo son contextos de violencia continua y sistemática. Él entiende la figura de la consulta como una lengua franca enfocada en lo procesal que permite la interacción de una diversa gama de actores, entre ellos pueblos indígenas, Gobiernos, organismos internacionales y empresas multinacionales. Esto, a su vez, es parte de la gobernanza neoliberal en un contexto de pluralismo legal global de derecho duro y blando que invoca los derechos colectivos indígenas asociados con los paradigmas multiculturales de finales del siglo XX para gobernar la diferencia (Rodríguez-Garavito 2011, 22). La figura legal de la consulta, presentada en distintas jurisdicciones del entramado multiescalar de derechos humanos, no impactó en la legalidad extractiva que posibilitó la mina Marlin, más bien formó parte de ella.

*La juridificación de procesos de largo aliento en territorio
me' phaa y na savi, Guerrero, México*

La Alta Montaña-Costa Chica de Guerrero es un territorio históricamente multiétnico compuesto por pueblos *me' phaa* y *na savi*. Este territorio originario se ha reconfigurado a través de diversas estrategias de reproducción colectiva vinculadas a una fuerte pertenencia identitaria y política a partir de la cual se ha negociado, disputado y/o resistido frente a proyectos y legalidades impuestos (Flores 1993).

En la actualidad los *me' phaa* y *na savi* tienen una fuerte identidad indígena-campesina que se deriva de la ocupación de sus territorios ancestrales, la práctica de la agricultura de subsistencia ligada a sus rituales y lugares sagrados, así como la reivindicación de su propiedad colectiva en la legalidad oficial. En el siglo XX la reforma agraria otorgó reconocimiento a la propiedad colectiva, blindó la identidad indígena campesina y reconfiguró su gobernabilidad política y socioterritorial (Aquino 2018).

De acuerdo con la Ley Agraria los núcleos agrarios son la base de la organización y tenencia de la tierra, su máxima autoridad es la Asamblea Agraria seguida del Comisariado de Bienes Ejidales o Comunales. La rearticulación de núcleos agrarios con las autoridades tradicionales y las autoridades civiles se constituye en el Gobierno local más importante y en los espacios donde sucede la vida comunitaria. A esto se suma una tradición de movilización regional, ejemplo de esto es la Coordinadora Regional de Autoridades Comunitarias-Policía Comunitaria (CRAC-PC) que surgió en 1995 como autoridad autónoma de seguridad e impartición de justicia ante la violencia en la región (Sierra 2018).

Los núcleos agrarios y la CRAC-PC constituyen la base de la defensa contra la minería que inició en el 2010. El modelo extractivo minero se instaló en Guerrero en 2005 al localizarse uno de los yacimientos de oro más importantes de México en el territorio *me'phaa y na savi*, por lo que el Gobierno federal otorgó 49 títulos de concesión (TLACHINOLLAN 2016). Para el 2020 existían 41 concesiones mineras: 15 siguen vigentes, 17 han sido canceladas y dos se encuentran en proceso de solicitud (REMA 2020).

A nivel nacional desde la década de los 90 se consolidó la arquitectura legal neoliberal que jerarquiza la minería industrial. En 1992 se privatizó el régimen agrario con la reforma al artículo constitucional 27 y la Ley Agraria; se creó una Ley Minera que antepuso la minería como actividad de utilidad pública y de carácter preferente frente a otras formas de ocupación y usos territoriales, estableció la duración de 50 años de las concesiones, prorrogables por 50 años, e instituyó que solo se requería un título de concesión para exploración y explotación –antes se requerían dos–. En 1993 la Ley de Inversión Extranjera abrió las puertas al capital extranjero (López y Eslava 2013). A esta arquitectura legal se enfrentan los pueblos cuando quedan expuestos a la minería, como se expresa en el VII Aniversario del CRAADET en 2019:

Nuestra lucha resultó al darnos cuenta que las empresas mineras extranjeras venían a afectar nuestro territorio. Quiero aclarar, el problema no inició en el 2010, sino en 1992, cuando el gobierno entrega los recursos a otros países y las empresas entran firmando convenios para la explotación de nuestros recursos minerales. Pero, hasta ahorita, las empresas no han podido entrar porque existe la presencia de nuestros núcleos agrarios, en el cual participan nuestros pueblos, nuestro Consejo Regional y las autoridades municipales, si no ya estuvieran sacando los minerales de nuestro pueblo (Adelaido Mendoza, Presidente del CRAADET, 17 de octubre de 2019).

En este sentido, la articulación de sus formas de gobierno, la organización política y el uso de la legalidad estatal y propia ha bloqueado el despliegue de la minería. Este proceso de defensa es de larga data, no solo por un tema temporal sino porque implica la reconfiguración política interna y un proceso de juridificación en múltiples

escalas dirigida a rechazar la minería y a fortalecer su control territorial mediante los usos del derecho agrario, el derecho municipal, los derechos de los pueblos indígenas y los derechos comunitarios (Sieder 2010).

En el 2010 las comunidades se percataron que gente extraña estaba recabando muestras en sus territorios y una empresa minera llegó a la casa de justicia de la CRAC-PC a informar que explorarían su territorio porque tenían autorización del Gobierno. La CRAC-PC anunció el despliegue de policías comunitarios en carreteras y caminos y se iniciaron asambleas informativas en la región (Castellanos 2012; Mercado 2014).

La gobernanza centrada en los núcleos agrarios ha jugado un papel central en la juridificación a escala comunal, municipal y regional. En 2011 Zitlaltepec y San Miguel del Progreso mediante sus Asambleas Agrarias realizaron Actas de Asamblea que prohibieron la minería. Estas actas son una estrategia local realizada por 15 núcleos agrarios. El uso de este instrumento agrario se debe a que los titulares de las concesiones necesitan autorización para el uso de las tierras para su exploración y explotación, al establecerse su prohibición en las Actas de Asamblea ninguna autoridad comunitaria podía otorgar dicha autorización.

Otra forma de juridificación local que combina el derecho agrario, los derechos como pueblos indígenas y sus derechos propios es la creación de Estatutos Comunitarios o Reglamentos Internos que son instrumentos establecidos en la Ley Agraria. Estos documentos son creados apelando a los derechos agrarios pero su objetivo es más amplio, buscan que el rechazo a la minería sea norma general, a la vez que crean normas propias sobre el uso y control de sus recursos naturales y territorio. Así, en su elaboración plasman sus cosmovisiones, normas comunitarias y los derechos de los pueblos indígenas establecidos en la Constitución y tratados internacionales. Tal como expresa el Estatuto Comunal de San Miguel del Progreso es:

Un instrumento legal, jurídico y de cumplimiento obligatorio para todos, las y los integrantes de la comunidad, así como para aquellas personas de afuera o actores externos de cualquier tipo, quienes, de una u otra forma pretendan o quieran tener injerencia en nuestra cultura, sobre nuestros bienes naturales, patrimoniales y bioculturales y, en consecuencia, sobre nuestro territorio (TLACHINOLLAN 2019, 111).

En el 2012 los núcleos agrarios se percataron que la amenaza minera rebasaba las fronteras locales y crearon el Consejo de Autoridades Agrarias en Defensa del Territorio contra la Minería y la Reserva de la Biósfera (CRAADET) el cual a través de foros informativos bimestrales creó un espacio de diálogo de 23 núcleos agrarios que “[...] trasciende el espacio de defensa comunitario y lo vuelve un tema común a nivel región, lo que fortalece y refuerza no sólo la comunalidad sino que ha reorganizado y fortalecido la visión de lo indígena en su concepto más amplio” (TLACHINOLLAN

2016, 167). Asimismo, el CRAADET ha hecho uso de la legalidad municipal para que mediante Actas de Cabildo Abierto se declaren los municipios libres de minería como han hecho dos municipios.

Estas formas de juridificación se acompañaron de la judicialización durante siete años contra dos concesiones mineras que abarcan 12 núcleos agrarios de la montaña, estrategia encabezada por San Miguel del Progreso y el Centro de Derechos Humanos de la Montaña, Tlachinollan. Sobre esto interesa destacar la necesidad que tuvieron los pueblos indígenas de ampliar el arco de juridificación hacia la legalidad oficial para obtener mayor certeza sobre el rechazo a la minería en sus territorios. A su vez, evidencia los límites de la judicialización en el reconocimiento de los derechos que aseguren una defensa sólida de los territorios frente a la industria minera.

La judicialización inició en el 2013 a través del Juicio de Amparo Indirecto (1131/2013) contra las concesiones Corazón de Tinieblas y Reducción Norte de Corazón de Tinieblas por violar los derechos agrarios, territoriales y a la consulta, además, se solicitó declarar la Ley Minera como inconstitucional y anticonvencional. En la sentencia se reconoce que antes de emitir los títulos mineros se tuvo que respetar el derecho a la autoadscripción y a la consulta, sin embargo, le otorga a la Secretaría de Economía la facultad de decidir sobre la nulidad, cancelación, suspensión, o insubsistencia de los títulos de concesiones mineras. Esta resolución fue confusa porque reconocía la violación de derechos, pero no obligaba a la autoridad a cancelar definitivamente las concesiones y rechazó la posibilidad de revisar la Ley Minera conforme a los parámetros de derechos humanos.

De modo similar pasó con la sentencia del Recurso de Revisión Agrario 560/2017 que dio la victoria definitiva a San Miguel del Progreso en 2019. El tribunal desarrolla en su argumentación el derecho al territorio, a la propiedad colectiva y a la consulta, sin embargo, al otorgar la sentencia contra la Declaratoria de Libertad de Terrenos solo hace referencia a la protección del derecho a la Consulta Previa, Libre e Informada. El límite de la sentencia se evidencia porque abre la posibilidad de otorgar otra declaratoria que contemple al territorio *me' phaa* libre para la adquisición de nuevas concesiones mineras, una vez se respete el derecho a la consulta.

En este sentido, en la cotidianidad las jurisdicciones estatales operan de un modo contradictorio de acuerdo con las racionalidades de la gobernanza neoliberal (Valverde 2009). En las sentencias la narrativa judicial reconoce diversos derechos, pero contradictoriamente, sus alcances y efectos son limitados en la protección de derechos territoriales y la autonomía indígena. En este punto toma sentido el amplio arco de juridificación emprendido desde la interesclaridad en el territorio *me' phaa* y *na savi*, ya que las sentencias se observan como una victoria política que los anima a seguir articulando su defensa en sus núcleos agrarios a nivel regional y municipal, aunque inmersos en contextos muy complejos donde los grupos del crimen organizado tienen presencia en diferentes economías locales y regionales como la siembra de amapola.

4. Conclusiones

En este artículo hemos subrayado que la fragmentación multiescalar y el *lawfare* son características centrales de la juridificación de conflictos socioambientales en territorios atravesados por múltiples violencias. Como subraya Valverde (2009), la multiescalaridad de jurisdicciones no es estática y debemos prestar atención a los juegos dinámicos inter o multiescalares. Los casos que describimos evidencian precisamente el movimiento entre jurisdicciones de los actores que hacen usos diversos del derecho para la defensa del medio ambiente y los derechos humanos, equiparables a los movimientos entre jurisdicciones de las empresas para, por ejemplo, evitar la rendición de cuentas y apuntan al potencial para visibilizar esta movilidad por parte de las propias empresas.

En la fragmentación de la juridificación multiescalar la figura de la consulta ha sido movilizadora políticamente por los pueblos indígenas y campesinos en sus esfuerzos por defender su territorio y el agua y resistir el hostigamiento y criminalización que acompañan las actividades mineras. Sin embargo, la respuesta gubernamental ha sido intentar reglamentarla –evidente en la tendencia regional de elaborar leyes de consulta–, así como convertir demandas sustantivas en figuras procesales que no responden a los agravios y exigencias de los pueblos, o que quedan sin efectos jurídicos vinculantes.

La posibilidad de superar la fragmentación de la arquitectura legal neoliberal a través de la juridificación de la acción política depende de los contextos legales y organizativos. Las experiencias aquí discutidas muestran que una vez las empresas están instaladas en el territorio el carácter multiescalar de la arquitectura legal que gobierna el extractivismo transnacional se hace mucho más evidente, así como la complejidad y los límites de la juridificación. En Honduras en un contexto de *lawfare* agudizado la coordinación de la lucha multiescalar juridificada del caso descrito ha sido clave para abrir posibilidades para la visibilización y para la reinterpretación y resignificación de la lectura minimalista y desvirtuada de la normativa de derechos humanos que hace el Estado hondureño.

En Guatemala las décadas de luchas juridificadas contra la mina Marlin se destacaron por la fragmentación entre jurisdicciones interescales, pero también entre las organizaciones involucradas. Quedó patente el desgaste de años de luchas dentro y fuera de los tribunales a la par de la violencia del *lawfare* y otros mecanismos de coerción. En México, sin embargo, la existencia histórica del derecho agrario, el derecho municipal, los derechos de los pueblos indígenas y la fuerza cohesiva comunitaria e intracomunitaria ha posibilitado una resistencia exitosa ante la expansión minera en la Montaña-Costa Chica de Guerrero. No obstante, este territorio sigue concesionado y la multiplicidad de violencias que lo caracterizan se complejiza ante la creciente marginación y presencia de grupos del crimen organizado.

Para las poblaciones campesinas e indígenas de Honduras, Guatemala y México las ecologías de violencias múltiples en las regiones donde se ubican los proyectos extractivistas son constitutivas de largos procesos históricos de violencias racializadas, desposesión y exclusiones. El *lawfare* es una parte de este continuo pues sobre la base de estos procesos históricos y de la impunidad se constituyen zonas grises en las que es difícil desentrañar los límites entre la legalidad e ilegalidad. Este es particularmente el caso en Estados capturados o cooptados o en los que existen nexos entre la actividad política, la actividad empresarial y la actividad criminal.

Aunque muchas de las discusiones sobre la juridificación enfatizan sus posibles impactos en el derecho duro –por ejemplo, la “vernacularización” que propone Merry (2010) o el *looping effect* que discute Kirsch (2012)– es evidente que aun si la arquitectura legal de gobernanza de la minería industrial incorpora aspectos de los derechos humanos, al mismo tiempo emplea el *lawfare* para facilitar el extractivismo, socavando y vulnerando así derechos básicos. En particular hemos señalado los usos represivos del derecho que incluyen la lentitud e irregularidades del debido proceso como táctica de represión. No obstante, a pesar de sus grietas e inconmensurabilidades, los procesos de juridificación multiescalar también abren posibilidades de tejer nuevos futuros morales y políticos.

74

Apoyos

Este artículo constituye uno de los resultados del proyecto The Juridification of Resource Conflicts: Legal Cultures, Moralities and Environmental Politics in Central America, del Sustainable Development Programme de The British Academy, patrocinado, a su vez, por el Global Challenges Research Fund del Gobierno de Reino Unido. Agradecemos el apoyo ofrecido por tales programas para realizar la investigación en la que se basa este texto.

Referencias

- Aquino, Salvador. 2018. “Territorios comunales indígenas y minería. Las experiencias históricas de explotación y alternativas a la depredación del subsuelo”. En *Pueblos indígenas y Estado en México*, coordinado por Santiago Bastos y María Teresa Sierra, 85-105. Ciudad de México: CIESAS.
- Arboleda, Martín. 2020. *Planetary Mine. Structures of Extraction under Late Capitalism*. Londres / Nueva York: Verso.
- Arsel, Murat, Barbara Hogenboom y Lorenzo Pellegrini. 2016. “The Extractive Imperative in Latin America”. *The Extractive Industries and Society* 3 (4): 880-887.
<https://doi.org/10.1016/j.exis.2016.10.014>

- Bebbington, Anthony, y Jeffrey Bury, eds. 2013. *Subterranean Struggles: New Dynamics of Mining, Oil, and Gas in Latin America*. Austin: University of Texas Press.
- Bebbington, Anthony, Leonith Hinojosa, Denise Bebbington, Maria Luisa Burneo y Ximena Warnaars. 2008. "Contention and Ambiguity: Mining and the Possibilities of Development". *Development and Change* 39 (6): 887-914. <https://doi.org/10.1111/j.1467-7660.2008.00517.x>
- Blichner, Lars, y Anders Molander. 2008. "Mapping Juridification". *European Law Journal* 13 (1): 36-54. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0386.2007.00405.x>
- Brunnegger, Sandra, y Karen Ann Faulk, eds. 2016. *A Sense of Justice: Legal Knowledge and Lived Experience in Latin America*. Redwood City: Stanford University Press.
- Cadena, Marisol de la. 2015. *Earth Beings. Ecologies of Practice across Andean Worlds*. Durham: Duke University Press.
- Castellanos, Laura. 2012. "Los guardianes de la montaña contra las mineras". *El Universal*, 15 de abril. <https://bit.ly/2Zi25QM>
- CIDH (Comisión Interamericana de Derechos Humanos). 2014. *Informe n.º 20/14. Petición 1566-07. Admisibilidad. Comunidades del Pueblo Maya Sipakepense y Mam de los Municipios de Sipacapa y San Miguel Ixtahuacán*. Ciudad de Guatemala: Organización de los Estados Americanos.
- CLACS (Centre for Latin American and Caribbean Studies). 2020a. "The Juridification of Resource Conflicts. Legal Cultures, Moralities and Environmental Politics in Central America". <https://bit.ly/3pL1d1V>
- CLACS. 2020b. "2018- Criminalisation and detention of CMDBCP environmental rights defenders". The Legal Cultures of the Subsoil Database. <https://bit.ly/3B1GWqC>
- Comaroff, Jean, y John Comaroff. 2006. *Law and Disorder in the Postcolony*. Chicago: Chicago University Press.
- Decreto Legislativo 127/2012. Ley de Declaratoria de Área Protegida Parque Nacional Montaña de Botaderos. La Gaceta n.º 32943 del 8 de octubre.
- Decreto Legislativo 238/2012. Ley General de Minería. La Gaceta n.º 33088 del 2 de abril del 2013.
- Decreto Legislativo 252/2013. Reforma el artículo 5 del Decreto Legislativo 127/2012 de la Ley de Declaratoria de Área Protegida Parque Nacional Montaña de Botaderos. La Gaceta n.º 33315 del 28 de diciembre.
- Decreto Legislativo 34/2015. Ley de protección para las y los defensores de derechos humanos, periodistas, comunicadores sociales y operadores de justicia. Gaceta n.º 33730 del 15 de mayo.
- Dougherty, Michael L. 2011. "The Global Gold Mining Industry, Junior Firms, and Civil Society Resistance in Guatemala". *Bulletin of Latin American Research* 30 (4): 403-418. <https://doi.org/10.1111/j.1470-9856.2011.00529.x>
- Eckert, Julia, y Laura Knopfel. 2020. "Legal Responsibility in an Entangled World". *Journal of Legal Anthropology* 4 (2): 1-16. <https://doi.org/10.3167/jla.2020.040201>
- Eckert, Julia, Brian Donahoe, Christian Strumpell y Zerrin Ozlem Biner, eds. 2012. *Law Against the State. Ethnographic Forays into Law's Transformations*. Cambridge / Nueva York: Cambridge University Press.
- Flores, José Joaquín. 1993. "El tigre, San Marcos y el comisariado. Poder y reproducción social en la Montaña de Guerrero". Tesis de maestría, Universidad Autónoma Metropolitana.

- Forster, Cindy. 2001. *The Time of Freedom. Campesino Workers in Guatemala's October Revolution*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Global Witness. 2020. *Defender el mañana. Crisis climática y amenazas contra las personas defensoras de la tierra y el medio ambiente*. Londres: Global Witness. <https://bit.ly/3aY6XMM>
- Global Witness. 2017. "Honduras: The Deadliest Place to Defend the Planet", 31 de enero. <https://bit.ly/3aZFAC1>
- Hogenboom, Barbara, y Alex Fernández Jilberto. 2009. "The New Left and Mineral Politics: What's New?". *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, 87: 93-102. <https://www.jstor.org/stable/25676377>
- Juicio de Amparo Indirecto 1131/2013. Comunidad Agraria Indígena de San Miguel el Progreso, Municipio de Malinaltepec, Gro. Circuito 21, Guerrero.
- Kerssen, Tanya. 2013. *Grabbing Power: The New Struggles for Land, Food and Democracy in Northern Honduras*. Oakland: Food First Books / Institute for Food and Development Policy.
- Kirsch, Stuart. 2020. "Afterword. The Role of Law in Corporate Accountability". *Journal of Legal Anthropology* 4 (2): 100-109. <https://doi.org/10.3167/jla.2020.040206>
- Kirsch, Stuart. 2018. "Dilemas del perito experto: derechos indígenas a la tierra en Surinam y Guyana". *Desacatos*, 57: 36-55. <https://bit.ly/3pzld6e>
- Kirsch, Stuart. 2012. "Juridification of Indigenous Politics". En *Law Against the State*, editado por Julia Eckert, Brian Donahoe, Christian Strüemell y Zerrin Özbek, 23-43. Cambridge / Nueva York: Cambridge University Press.
- Láinez, Vilma, y Víctor Meza. 1974. "El enclave bananero en la historia de Honduras". *Anuario de Estudios Centroamericanos*, 1: 187-225. <https://bit.ly/3mbDbuo>
- Li, Fabiana. 2015. *Unearthing Conflict: Corporate Mining, Activism, and Expertise in Peru*. Durham / Londres: Duke University Press.
- Loperena, Christopher, Rosalva Aída Hernández Castillo y Mariana Mora. 2018. "Los retos del peritaje cultural. El antropólogo como perito en la defensa de los derechos indígenas". *Desacatos*, 57: 8-19. <https://bit.ly/3vLsMcm>
- López, Francisco, y Eslava Mayra. 2013. *El mineral o la vida. Legislación y políticas mineras en México*. Ciudad de México: ITACA.
- Macleod, Morna, y Cristina Pérez Bámaca. 2013. *En defensa de la Madre Tierra, sentir lo que siente el otro y el Buen Vivir. La lucha de Doña Crisanta contra Goldcorp*. Ciudad de México: Ce-Acatl.
- Mejía Rivera, Joaquín. 2021. "Técnicas básicas de litigio estratégico ante el Sistema Interamericano de Derechos Humanos". Conferencia presentada en el Programa de Seminarios Virtuales 2020-2021, 11 de marzo. Acceso en abril de 2021. <https://bit.ly/3qvGUpo>
- Mendoza, Adelaido. 2019. "Discurso de apertura del presidente de la CRAADET". Evento por el VII Aniversario CRAADET. Guerrero, México. Grabación en trabajo de campo, 17 de octubre de 2019.
- Mercado, Florencia. 2014. "El impacto de la concesión del territorio a empresas mineras en las formas de organización comunitaria en la montaña y Costa Chica de Guerrero, México". En *La privatización de lo público. El manejo y la ampliación de los recursos del Estado*, coordinado por Lucero Ibarra y Ma. Ovidia Rojas, 135-156. Morelia: Universidad Michoacana / Colectivo Emancipaciones.
- Merry, Sally Engle. 2010. *Derechos humanos y violencia de género: el derecho internacional en el mundo de la justicia local*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores / Universidad de los Andes.

- Middeldorp, Nick, Carlos Morales y Gemma van der Haar. 2016. "Social Mobilisation and Violence at the Mining Frontier: The Case of Honduras". *The Extractive Industries and Society* 3 (4): 930-938. <https://doi.org/10.1016/j.exis.2016.10.008>
- 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): 297-322. <https://doi.org/10.1017/S0022216X21000249>
- Palma Herrera, José Luis. 2017. "La minería en Honduras: análisis espacial de su conflictividad territorial desde la perspectiva de las Ciencias de la Información Geográfica". *Revista Ciencias Espaciales* 10 (2): 25-61. <https://doi.org/10.5377/ce.v10i2.5895>
- Penfield, Amy, y Ainhoa Montoya. 2020. "Introduction: Resource Engagements: Experiencing Extraction in Latin America". *Bulletin of Latin American Research* 39 (3): 287-289. <https://bit.ly/2XG63Sa>
- REMA (Red Mexicana de Afectados por la Minería). 2020. "Datos de concesiones mineras en Guerrero". Guerrero, México.
- Rodríguez-Garavito, César. 2011. *Los recursos naturales, los pueblos indígenas y el derecho a la consulta previa en los campos sociales minados*. Bogotá: Dejusticia.
- Seed, Patricia. 2001. *American Pentimento: The Invention of Indians and the Pursuit of Riches*. Minneapolis / Londres: University of Minnesota Press.
- Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Vigésimo Primer Circuito. 2017. Recurso de Revisión Agrario 560/2017. México.
- Sieder, Rachel. 2020. "The Juridification of Politics". En *The Oxford Handbook of Law and Anthropology*, editado por Marie-Claire Foblets, Mark Goodale, María Sapignoli y Olaf Zenker, 1-17. Nueva York: Oxford University Press.
- Sieder, Rachel. 2010. "Legal Cultures in the (Un)Rule of Law: Indigenous Rights and Juridification in Guatemala". En *Cultures of Legality: Judicialization and Political Activism in Latin America*, editado por Javier Couso, Alexandra Huneus y Rachel Sieder, 161-181. Cambridge / Nueva York: Cambridge University Press.
- Sierra, María Teresa. 2018. "Policías comunitarias y campos sociales minados en México: construyendo seguridad en contextos de violencia extrema". *ABYA-YALA: Revista sobre acesso á justiça e direitos nas Américas* 2 (2): 325-351. <https://bit.ly/3b9We20>
- Spring, Karen. 2020. "The Marriage of Drug Money and Neoliberal Development in Honduras". *NACLA Report on the Americas* 52 (4): 397-403. <https://doi.org/10.1080/10714839.2020.1840167>
- Svampa, Maristella. 2019. *Neo-Extractivism in Latin America: Socio-Environmental Conflicts, the Territorial Turn, and New Political Narratives*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Teubner, Gunther, ed. 1987. *Juridification of Social Spheres: A Comparative Analysis in the Areas of Labor, Corporate, Antitrust, and Social Welfare Law*. Berlín / Nueva York: De Gruyter.
- TLACHINOLLAN (Centro de Derechos Humanos de la Montaña Tlachinollan). 2019. *Estatutos comunales de San Miguel del Progreso*. Guerrero: Tlapa de Comonfort.
- TLACHINOLLAN. 2016. *¡Pueblo Indignado! Resistir con el corazón por delante*. Guerrero: Tlapa de Comonfort.

Ainhoa Montoya, Rachel Sieder y Yacotzin Bravo-Espinosa

- Valverde, Mariana. 2009. "Jurisdiction and Scale: Legal 'Technicalities' as Resources for Theory". *Social and Legal Studies* 18 (2): 139-157. <https://doi.org/10.1177/0964663909103622>
- Van Sandt, Joris. 2009. *Mining Conflicts and Indigenous Peoples in Guatemala*. La Haya: Cordaid.

Entrevista

Entrevista a abogada maya, Ciudad de Guatemala, 10 de noviembre de 2019, realizada por Rachel Sieder.




Cómo citar este artículo:

Montoya, Ainhoa, Rachel Sieder y Yacotzin Bravo-Espinosa. 2022. "Juridificación multiescalar frente a la industria minera: experiencias de Centroamérica y México". *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* 72: 57-78. <https://doi.org/10.17141/iconos.72.2022.5038>

Comunidades indígenas y extracción de litio en Argentina: juridificación y estrategias de acción

Indigenous communities and lithium extraction in Argentina: Juridification and action strategies



-  Mgtr. Deborah Pragier. Docente de la Escuela de Política y Gobierno. Universidad Nacional de San Martín (Argentina). (dpragier@unsam.edu.ar) (<https://orcid.org/0000-0001-7500-3546>)
-  Lcdo. Mariano A. Novas. Docente de la Escuela de Política y Gobierno. Universidad Nacional de San Martín (Argentina). (mnovas@unsam.edu.ar) (<https://orcid.org/0000-0003-0775-107X>)
-  Dr. Lucas G. Christel. Investigador asistente. Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas y Universidad Nacional de San Martín (Argentina). (lchristel@unsam.edu.ar) (<https://orcid.org/0000-0002-6989-1150>)

Recibido: 03/05/2021 • Revisado: 03/08/2021
Aceptado: 07/10/2021 • Publicado: 01/01/2022

Resumen

En Argentina las zonas de explotación de litio coinciden mayormente con territorios ancestrales habitados por los pueblos indígenas. La presencia de tales comunidades involucra derechos a la autonomía y la autodeterminación que fácilmente entran en tensión con los intereses del Estado y de las diversas empresas que operan en el territorio. En el presente artículo analizamos las estrategias que despliegan los actores indígenas ante el incumplimiento de derechos constitucionalmente reconocidos. A partir de un estudio realizado en las comunidades de Salinas Grandes y Laguna de Guayatayoc, entre 2009 y 2019, se demuestra que frente a derechos constitucionales incumplidos las comunidades indígenas han desplegado una estrategia acumulativa y complementaria sustentada en su derecho a la autodeterminación. El análisis y la información presentada en este trabajo se desprende de dos técnicas de recopilación de datos: el análisis y sistematización de documentos primarios y secundarios y las entrevistas en profundidad a actores del territorio. Se concluye que en un marcado contexto de juridificación las comunidades indígenas emplearon en forma combinada la acción judicial-legal, la acción directa y la acción de reinterpretación comunitaria con el objetivo de exigir sus derechos a decidir el respeto a su territorio, a sus formas de vida y producción, y a su propia subsistencia como comunidad.

Descriptores: autonomía; comunidades indígenas; derecho indígena; estrategia acumulativa; juridificación.

Abstract

In Argentina, lithium mining areas coincide mostly with ancestral territories inhabited by indigenous peoples. The presence of such communities involves rights to autonomy and self-determination that easily come into tension with the interests of the state and the various companies operating in the territory. In this article, we analyze the strategies deployed by indigenous actors in the face of non-compliance with constitutionally-recognized rights. Based on a study conducted in the communities of Salinas Grandes and Laguna de Guayatayoc between 2009 and 2019, we show that in the face of unfulfilled constitutional rights, indigenous communities have deployed a cumulative and complementary strategy based on their right to self-determination. The analysis and information presented in this paper is derived from two data collection techniques: the analysis and systematization of primary and secondary documents and in-depth interviews with actors in the territory. It is concluded that in a clear context of juridification, the indigenous communities used a combination of judicial-legal action, direct action and community reinterpretation in order to demand their rights to decide respect for their territory, their ways of life and production, and their own subsistence as a community.

Keywords: autonomy; indigenous communities; indigenous law; cumulative strategy; juridification.



1. Introducción

Durante las últimas dos décadas América Latina atravesó un escenario marcado por el auge de las materias primas que en la literatura se ha denominado *boom* de los *commodities* (Arsel, Hogenboom y Pellegrini 2016). Dicho auge impulsó fuertemente actividades extractivas, tales como la minería metalífera (Cisneros 2016), los hidrocarburos no convencionales (Svampa y Viale 2014) o la extracción de litio (Göbel 2013). Como respuestas a estos avances se han sucedido distintas expresiones de rechazo que reflejan las disputas entre modelos de desarrollo (Marín 2017), la emergencia de resistencias sociales (Christel 2020a), así como la construcción y defensa de visiones alternativas de desarrollo (Bebbington y Bebbington 2018).

En el caso específico de la explotación de litio, la conflictividad social ha estado fuertemente asociada al rol de las comunidades indígenas por dos razones puntuales. La primera: las zonas de explotación litíferas mayormente coinciden con territorios ancestrales de pueblos indígenas. Segundo, la presencia de tales comunidades involucra derechos a la autonomía y a la autodeterminación que fácilmente entran en tensión con intereses estatales y usualmente son vulnerados. En la experiencia particular de Argentina, la producción del litio no se diferencia de otros *commodities* mineros. Se trata de un modelo de enclave donde las empresas transnacionales aterrizan en el territorio colocando en una posición frágil y desigual a las poblaciones indígenas de la puna argentina (Göbel 2013).

La literatura mayormente se ha centrado en el estudio de las respuestas implementadas por las comunidades Salinas Grandes y Laguna de Guayatayoc hacia los proyectos mineros de litio e intentó comprender los resultados e impactos de sus acciones de oposición. Por un lado, ciertos trabajos han reparado en el surgimiento de actores claves como figura fundamental en el fortalecimiento organizacional y la elaboración de estrategias jurídicas (Argento y Puente 2019; Gonzalez y Snyder 2021) o el uso de conocimiento experto como factor relevante para los resultados obtenidos por las comunidades (Hidalgo-Bastidas, Boelens e Isparah 2018). Por otro, algunos trabajos abordaron la construcción identitaria en los salares, las desigualdades socioecológicas y la tensión entre ambientalismo y desarrollo (Argento y Puente 2019), las desigualdades socioecológicas y las modalidades de apropiación del territorio (Göbel 2013) o la construcción de las resistencias como un proyecto de transformación socioecológica más amplio (Dorn y Huber 2020).

Menor atención se ha prestado a las consecuencias de la falta de cumplimiento de los derechos de las comunidades indígenas frente al avance de la extracción del litio y a las formas en las cuales las mismas despliegan estrategias de acción para defender su derecho a la autonomía. Con base en lo anterior, en el texto nos preguntamos qué estrategias despliegan actores indígenas ante el incumplimiento de derechos constitucionalmente reconocidos.

El caso de las comunidades de Cuenca Salinas Grandes y Laguna de Guayatayoc permite mostrar cómo la centralidad del derecho a la libre determinación en la estrategia de acción responde tanto al incumplimiento de la normativa como a la necesidad de que las reglamentaciones incorporen la voz de las comunidades. Sostenemos que las comunidades tradujeron su firme defensa del derecho a la libre determinación en tres modalidades de acción complementarias entre sí: acción legal-judicial, acción directa, y acción de reinterpretación comunitaria. En un fuerte contexto de juridificación, esta estrategia acumulativa muestra cómo los actores han traducido sus derechos normativos en efectivos a partir de la combinación de acciones. De esta forma el presente artículo pretende aportar nuevos elementos a los estudios que analizan los incumplimientos en la legislación vigente –ratificaciones del Convenio 169 y las reformas constitucionales– por la falta de aplicación efectiva de esos marcos normativos (Martínez Espinoza 2015; Aguas y Nahuelpan 2019; Martínez, Martínez y Hernández 2018).

Lo cierto es que mucha de la legislación existente no ha sido suficientemente apoyada con legislación secundaria y reformas institucionales que posibiliten su aplicación a niveles locales a la hora de hacer efectivos los derechos de las comunidades indígenas (Soliz 2012). Los conflictos desatados suponen una disputa por la interpretación o el alcance de la legislación. A lo que se suma, en el caso de estas comunidades, cómo demandan el cumplimiento de los derechos y, posteriormente, construyen un dispositivo que permita su aplicación específica.

El avance de los derechos indígenas se enmarca en un proceso identificado por la literatura como “la emergencia indígena” (Bengoa 2000). Este proceso, que comenzó a finales de 1980, transformó las relaciones entre el Estado y estos pueblos. Diversos autores sostienen que mientras que las demandas campesinas hasta la década de los 80 se enfocaron en la reforma agraria, las demandas surgidas a partir de la emergencia indígena discutieron los modelos integracionistas con el objetivo de reivindicar una serie de derechos fundamentales: la diversidad cultural, la tenencia legal y comunitaria de las tierras habitadas ancestralmente, la autodeterminación y la autonomía (Bengoa 2000; Fandos 2014). Como resultado de estos procesos de emergencia indígena, muchas demandas ingresaron a la legislación internacional, especialmente a partir del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos, mediante los cuales se lograron modificaciones en los marcos normativos, las instituciones y las políticas públicas de diferentes países.

Este progresivo y sostenido proceso de organización indígena surgido a mediados de los años 80 implicó a la vez la visibilización de las demandas y definió la demanda de derechos como eje de las acciones. En un primer momento, las reivindicaciones indígenas se convirtieron en un reclamo legal por reformas constitucionales y propuestas legislativas (Carrasco 2000). Luego, teniendo en cuenta que la existencia de

leyes no ha tenido como resultado la efectivización de los derechos, la juridificación se tornó central para demandar el cumplimiento efectivo de las normativas. Lo cierto es que, aún con sus limitaciones, los cambios constitucionales lograron convertir “los derechos de los pueblos indígenas en derechos potencialmente justiciables” (Sieder 2011, 308).

Estas “deficiencias normativas”, por su parte, se explican por la tensión existente en los territorios por la propiedad de los recursos naturales (Soliz 2012). Cuando se trata de decidir quién y cómo se explotan los recursos naturales, la autonomía de las comunidades para decidir en sus territorios se enfrenta a la falta de mecanismos operativos claros que permitan llevar adelante el derecho a la consulta previa libre e informada. La autonomía, por su parte como nuevo escalón en las demandas, responde a lo que Bengoa (2009) identifica como segundo ciclo de emergencia indígena. Allí la autodeterminación toma un rol central en vista de las experiencias del Gobierno de Evo Morales en Bolivia y de los diversos municipios indígenas que fueron surgiendo en muchos países. Para Bengoa esta nueva situación plantea el desafío de “una nueva ciudadanía de los indígenas, en que ser ciudadano de la nación y miembro del pueblo indígena no plantea contradicción” (Bengoa 2009, 7).

No obstante, esta centralidad del derecho a la autodeterminación encuentra dos límites particulares, uno de tipo teórico conceptual y otro de tipo sustantivo. Por un lado, la existencia de comunidades indígenas y su derecho a la autodeterminación entra en tensión con el principio de soberanía permanente del Estado nación (Moreta 2019). El derecho soberano de los Estados sobre los recursos naturales opera como un mecanismo que permite impulsar modelos de desarrollo particulares. La confrontación de ambos derechos se materializa en el hecho de que, regularmente, la implementación de proyectos extractivos en territorios indígenas implica una lesión flagrante al derecho de autodeterminación (Soliz 2012) y a las dimensiones políticas, económicas, jurídicas y participativas de los derechos colectivos (Martínez Espinoza 2015), así como la privación territorial e incluso el acceso a recursos esenciales para su subsistencia (Moreta 2019). Por otro lado, y pese a que América Latina cuenta con un sistema regional de derechos humanos referentes para la defensa de los derechos indígenas (Rodríguez-Piñero 2007), existe una “brecha de implementación” (Martínez Espinoza 2015) expresada en la distancia entre el reconocimiento formal de un marco jurídico de derechos y la ausencia sustantiva de prácticas administrativas y políticas por parte de los Estados latinoamericanos (Assies 2007, 2009). En otras palabras “existe un reconocimiento institucional y discursivo del marco jurídico normativo internacional de derechos de los pueblos indígenas, pero este, por diversas razones, simplemente no se implementa” (Martínez Espinoza 2015, 263).

Frente a esta situación, la movilización indígena en distintos países latinoamericanos se ha incrementado significativamente, desempeñando un papel preponderante en aras de impulsar el efectivo reconocimiento de sus derechos constitucionales

(Delamata 2013) y promover instancias caracterizadas por la “justiciabilidad de los derechos” (González y Mesri 2015). En otras palabras, con el fin de exigir un efectivo cumplimiento de sus derechos reconocidos por el marco jurídico –nacional e internacional–, los actores son obligados a apelar a instancias judiciales. Sin embargo, entendemos aquí que estos reclamos por los derechos incumplidos no culminan con la presentación formal en el marco del sistema judicial, sino que se enmarcan en un proceso más amplio y multidimensional de juridificación.

A los fines de este trabajo, se entiende que los procesos de juridificación involucran tanto la regulación legal de nuevas áreas y temáticas, los conflictos y problemas que son enmarcados de forma creciente como reclamaciones legales, como la penetración de la justicia en formas de pensar y actuar en nuevos campos (Magnussen y Banasiak 2013). Esta conceptualización amplia y general de la juridificación habilita el diálogo con las modalidades de juridificación planteadas por Blichner y Molander (2008) y permite identificar dos modalidades particularmente relevantes para la comprensión de las formas de reclamo de las comunidades indígenas. Por un lado, la juridificación como forma de resolución de los conflictos por la ley o por referencia a la ley. Por otro lado, la juridificación como encuadramiento legal –*legal framing*– que habilita el pensarse a sí mismos y a los demás como sujetos legales con derechos y obligaciones (Blichner y Molander 2008). Particularmente, este encuadramiento legal se da en sentido colectivo basado en la autodeterminación, con un claro referenciamiento de igualdad respecto de lo comunitario y una diferenciación hacia el sujeto individual estructurador de la ciudadanía nacional.

Así, las comunidades indígenas, en su búsqueda del disfrute sustantivo de sus derechos –consagrados tanto constitucionalmente como por el sistema internacional– despliegan una serie de estrategias de acción en un marcado contexto de juridificación. La característica central de estas estrategias es el carácter acumulativo y complementario de las distintas modalidades de acción empleadas por los actores indígenas, sin entender a tales modalidades como antagónicas o en disputa entre sí. Esta particularidad, en línea con la tendencia creciente a la combinación de modalidades de acción por parte de los actores involucrados en diversos conflictos ambientales (Christel 2020a, 2020b), presenta tres modalidades de acción específicas: la acción judicial-legal, la acción directa y la reinterpretación comunitaria.

La acción judicial-legal implica la apelación concreta a los instrumentos y prácticas del poder judicial. El despliegue de esta modalidad de acción puede vincularse con un proceso amplio y progresivo de judicialización desde abajo (Sieder 2011, 21) donde los actores, a partir de una toma de conciencia de sus derechos, presionan por sus reivindicaciones, por ejemplo, a través del acceso a los tribunales. Este tipo de acción se encuentra determinado por dos variables clave: el tipo o repertorio de derechos que pueden ser reclamados y el tipo de actores que se encuentran legitimados para reclamarlos (Smulovitz 2013). La particular combinación entre estas dos varia-

bles suele implicar una mayor o menor apelación a este tipo de acción judicial-legal. Asimismo, en contextos donde la habilitación para litigar implica matriculación o recursos específicos, suelen tomar particular relevancia el rol de las organizaciones de apoyo (Kriesi 1996), tales como organizaciones de derechos humanos o asociaciones de abogados.

Por su parte, la acción directa implica la utilización de canales no institucionales por parte de actores colectivos para influir sobre los tomadores de decisiones (Della Porta y Diani 2006, 191), se caracteriza por su carácter disruptivo de las formas convencionales de acción política (Tarrow 2011) y mayormente es empleado por quienes no poseen un acceso regular a las instituciones. Usualmente, este tipo de acción se manifiesta en protestas, manifestaciones, plantones o concentraciones (Diani 1992).

Finalmente, la acción de reinterpretación comunitaria implica un proceso interno donde las comunidades indígenas traducen y reinterpretan sus derechos formales en función de sus prácticas y valores ancestrales y persiguen su efectivo disfrute sustantivo. Como bien señala Gregg (2017), los derechos humanos operan como una construcción social y, por tanto, el derecho a la libre determinación para los pueblos indígenas se construye desde el momento en que los propios afectados lo incorporan, no existiendo *per se* de forma anticipada. Este tipo de proceso suele implicar un gran esfuerzo para desarrollar y validar al interior de las comunidades el contenido abstracto de los derechos, así como un desafío particular por conectar aspectos de la vida indígena –valores, tradiciones y formas de decisión– con el marco organizacional legal e institucional propio del Estado nación (Gregg 2017).

En términos metodológicos, el presente artículo siguió una estrategia de investigación cualitativa abocada al estudio de caso de la Mesa de Comunidades de la Cuenca Salinas Grandes y Laguna de Guayatayoc, que agrupa comunidades indígenas de la puna argentina entre las provincias de Salta y Jujuy.¹ Particularmente se analizaron las acciones desplegadas entre 2009 y 2019 con el objetivo de detener los proyectos de litio que colocaron, en la agenda pública y los diferentes órganos de justicia, la necesidad de cumplir con la consulta previa libre e informada en los territorios habitados por comunidades ancestrales.

El análisis y la información presentada en este trabajo se desprenden de dos técnicas de recolección de datos. Analizamos un total de 72 documentos –artículos académicos especializados, notas periodísticas e informes oficiales publicados durante 2009 y 2019–. La sistematización, clasificación y codificación de estos se realizó mediante el *software* Atlas.ti. Además, se llevó a cabo un trabajo de campo en las provincias de Salta y Jujuy en el cual se realizaron 82 entrevistas en profundidad semiestructuradas

1 Las comunidades que se encuentran dentro de la cuenca de Salinas Grandes y Laguna de Guayatayoc son: Abrolaite, Agua de Castilla, Río Grande, Santa Ana de Abrolaite, Quera, Quebraleña, El Angosto, El Moreno, Lipan, San Miguel de Colorados, Aguas Blancas, Santuario de Tres Pozos, Cianzo, Barrancas, Rinconadillas, Alfarcito, Santa Ana de la Puna, Casabindo, Cochagaste, Tambillos, Cerro Negro, Rangel, Cobres, Esquina de Guardia, Esquinas Blancas, Matancillas, Tipán, Sayate Oeste, Agua Chica Ronque, Aguilar Chica, Agua Caliente y Pabellón (Kachi Yupi 2015, 9).

a miembros de las comunidades, así como a funcionarios, expertos y activistas, en el marco de una investigación doctoral. La totalidad de los documentos y entrevistas fueron procesados siguiendo una lista de códigos destinados a identificar tipos de acciones y argumentos presentados por las comunidades mediante la selección de frases textuales o a partir de recortes interpretativos propios.

2. Juridificación como estrategia para la efectiva implementación de derechos

El litio se ha transformado en los últimos años en un insumo crucial para la fabricación de las baterías de ion-litio. Este mineral se ha posicionado como uno de los más relevantes a nivel global dado su utilidad para fabricación de dispositivos electrónicos como celulares, autos híbridos, computadoras portátiles y baterías para energías renovables. La minería metalífera en Sudamérica aparece como una alternativa para impulsar el desarrollo económico de zonas periféricas, favorecer las dinámicas macroeconómicas provinciales y nacionales y, la minería de litio en particular, aportar a los procesos de transición hacia modelos de energía renovable (Fornillo 2015).

El actual escenario del litio en Argentina muestra indicadores positivos y una previsión de crecimiento sostenido en los niveles de exploración, explotación y exportación. Como muestra de esto, la evolución de las exportaciones del litio se incrementó un 903 % entre los años 1998 y 2017, aumentando de 22 a 224 millones de dólares, y la expansión máxima estimada de la capacidad instalada para la producción de litio espera un incremento del 420 % entre el 2017 y el 2022 (Secretaría de Política Económica 2018). Un análisis detallado muestra que actualmente el país cuenta con dos proyectos en operación –Salar del Hombre Muerto en Catamarca y Salar de Olaroz en Jujuy–, otros dos en construcción –Cauchari y Rincón–, nueve en etapa de exploración avanzada y 29 en prospección (Secretaría de Política Económica 2018). La distribución geográfica de estos proyectos muestra la importancia de los salares de la puna argentina como espacio privilegiado para la explotación de litio en salmuera. Específicamente, las provincias de Salta, Jujuy y Catamarca, en ese orden, poseen la mayor potencialidad de explotación de este mineral.

No obstante, más allá de las expectativas que genera la explotación del litio –como la empleabilidad, la transición energética y/o modelos ambientales alternativos– también es cierto que en los últimos años el avance de estos emprendimientos ha provocado cuestionamientos por parte de diferentes actores sociales que objetan impactos negativos de esta explotación minera. Aún son escasos los trabajos que exploran los impactos locales que tiene la extracción de litio, en función de los derechos humanos y la sostenibilidad social y ambiental de los proyectos (FARN 2019). De esta forma, la otra cara de este llamado auge del litio son los efectos que estas políticas tienen en

los territorios donde las empresas pretenden instalarse y la tensión que se produce entre las ideas productivistas ligadas a la explotación y los derechos de las comunidades que habitan estos territorios.

El principal foco de rechazo a la minería de litio en Argentina ha sido –y continúa siendo– las comunidades originarias que habitan territorios específicos (Pragier 2019). El origen del conflicto radica en el solapamiento entre la propiedad de la tierra comunal –sea legalmente reconocida o no– y la existencia de reservas de litio ubicadas en el subsuelo, cuya propiedad –dominio originario– corresponde a la provincia.

Como se dijo, las comunidades originarias en Argentina cuentan con un entramado legal que les brinda una serie de derechos particulares en función de su preexistencia al Estado nacional (Göbel 2013). El artículo 75 inciso 17 de la Constitución reformada en 1994 estableció la preexistencia étnica y cultural de las comunidades de pueblos indígenas en consonancia con el Convenio 169 de la OIT. Además, reconoció su personería jurídica, la posesión y propiedad comunitaria de las tierras que tradicionalmente ocupan y su participación en la gestión de sus recursos naturales. El convenio 169 de la OIT es particularmente trascendental ya que garantiza la consulta previa libre e informada en los artículos 6 y 7, en los cuales hace referencia a la potestad de los pueblos a decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo.

En el año 2009 empresas mineras tramitaron ante el Gobierno provincial pedidos mineros en territorio pertenecientes a Salinas Grandes y Laguna de Guayatoyoc. Frente a este escenario las 33 comunidades indígenas que habitan el territorio configuraron la “Mesa de Comunidades Originarias de la Cuenca de Salinas Grandes y Laguna de Guayatayoc para la Defensa y Gestión del Territorio” (en lo adelante Mesa de Comunidades) con el objetivo de reclamar una consulta previa libre e informada sobre los proyectos mineros.

La idea principal esgrimida desde el inicio fue la demanda de autonomía de las comunidades para decidir en sus territorios (Pragier 2019). En 2011 la Mesa de Comunidades llevó a cabo una serie de presentaciones judiciales que significaron un freno a los trabajos de la empresa minera hasta tanto se redactara y aprobara un reglamento para la consulta previa libre e informada. En 2016, el protocolo de consulta “Kachi Yupi” fue presentado ante el gobernador de Jujuy, Gerardo Morales (perteneciente al partido Unión Cívica Radical, electo por los periodos 2015-2019 y 2019-2022). En ese momento el gobernador se comprometió a dictar un decreto provincial para habilitar este protocolo de consulta ante cualquier actividad que se pretendiera desarrollar en sus territorios –promesa que aún no se ha cumplido–.

En febrero de 2019 las comunidades volvieron a detectar que las empresas mineras estaban instalando un campamento de exploración de litio en el paraje Agua Dulce, donde ya habían realizado una perforación. La Mesa de Comunidades volvió a desplegar una estrategia múltiple: organizó una asamblea en el lugar solicitando

a la empresa el cese de actividades y demandó al Estado que firmase el decreto de aplicación del protocolo de consulta previa “Kachi Yupi”. Las acciones desplegadas incluyeron reuniones con funcionarios públicos y se logró el levantamiento del campamento minero inconsulto, sin embargo, el conflicto sigue latente hasta tanto no se reconozca oficialmente al protocolo “Kachi Yupi” como mecanismo adecuado de implementación de la consulta previa libre e informada.

3. Analizando la estrategia

Las acciones que conformaron la estrategia de las comunidades ubicadas en la cuenca de Salinas Grandes y Laguna de Guayatayoc –provincias de Jujuy y Salta– fueron múltiples y diversas: 1) acciones legales-judiciales, 2) acciones directas y 3) acciones de reinterpretación comunitaria. Es necesario destacar que las mismas resultan acciones acumulativas y complementarias entre sí, capaces de mantener el conflicto en la agenda pública y que tuvieron como propósito central impulsar el efectivo reconocimiento e implementación de sus derechos constitucionales. La reconstrucción de las acciones que presentamos a continuación no guarda un orden estrictamente cronológico, lo cual permite emprender un análisis multidimensional para visualizar cómo las comunidades indígenas se construyeron como colectivo y generaron un fuerte entrelazamiento con actores externos en diferentes niveles –locales, regionales y globales– que fortalecieron la organización interna y las demandas ambientales y territoriales.

87

Acción legal-judicial: territorio y ambiente

Las tareas de exploración de las empresas mineras provocaron el fortalecimiento de vínculos de cercanía entre las comunidades, resultando en la organización de un espacio político –horizontal y deliberativo– denominado “Mesa de Pueblos Originarios de la Cuenca de Guayatayoc y Salinas Grandes”. Este colectivo indígena sustentó sus acciones en la normativa del derecho indígena provincial, nacional e internacional – con vistas a lograr una efectiva implementación de la consulta previa libre e informada– y simultáneamente estableció vínculos directos con organizaciones de apoyo que fortalecieron su reclamo, como por ejemplo los abogados especializados en derecho indígena, organizaciones sin fines de lucro nacionales como la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN) e internacionales como Fundación Heinrich Boell, Natural Justice y Fundación Rosa Luxemburgo y referentes eclesiásticos.

Los ejes del activismo legal radicaron fundamentalmente en el uso del Convenio 169 de la OIT y dos normativas constitucionales, centralmente el derecho a la auto-

determinación y el reconocimiento territorial indígena (Constitución de la Nación Argentina 1994, art. 75) y, complementariamente el principio precautorio sobre el ambiente.² En noviembre de 2010 presentaron un recurso de amparo ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) por incumplimiento al derecho de consulta previa libre e informada (Aranda 2011). Demandar la consulta previa libre e informada forma parte del repertorio de acciones posibles en el marco de una demanda de derechos (Teijlingen y Dupuits 2021). En 2011, las comunidades elevaron una denuncia ante el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los Derechos Indígenas, James Anaya, quien luego visitó las comunidades aledañas al salar (Solá 2016). Los abogados especializados jugaron un rol central al elaborar una estrategia conjunta para la defensa del derecho indígena (Argento y Zicari 2018). De esta manera expresa la abogada de las comunidades la situación:

Cuando se enteraron de que había un gran proyecto de extracción de litio, las comunidades se presentaron, no es que digan ‘no a la minería’, sino que ellos presentaron una demanda ante la corte diciendo que se ordene aplicar el artículo 6. [...] cuando se les reconoce el derecho está este artículo que dice lo siguiente en el convenio 169: cuando el Estado va a entrar a ese territorio y tiene algún proyecto que le puede modificar su forma de vida previamente a su aprobación y a su gestión debe consultar debidamente, de buena fe, respetando las prácticas del otro. Le tiene que contar lo que es el proyecto y así –eso es lo que se llama el diálogo intercultural– que se da en un marco reglado por la norma. Y bueno lamentablemente el Estado interpreta a su manera (entrevista a abogada, cuenca de Salinas Grandes, 22 septiembre de 2018).

88

Estos párrafos dan cuenta de una demanda de derechos y una argumentación legal que ha sido eje central de la estrategia de estas comunidades contra la minería de litio. Como veremos, esta estrategia se complementó, a lo largo del proceso de conflictividad, con acciones de sensibilización dirigida a la comunidad en general. En estas acciones, además del discurso sobre los derechos específicos, se enfatizó en el riesgo ambiental asociado a la minería de litio, el impacto negativo sobre la sustentabilidad de los salares y las consecuencias desfavorables sobre pequeñas actividades económicas de subsistencia como el turismo y las artesanías de sal. Las presentaciones formales ante la CSJN, y la Relatoría Especial sobre Derechos Indígenas de la ONU, no detuvieron la organización colectiva en la zona de los salares, sino que, por el contrario, hacia el interior de las comunidades se fortalecieron los vínculos y las posiciones contra el litio tras reiteradas asambleas y reuniones informativas.

En 2012, se realizó la audiencia pública en la CSJN por la explotación de litio y borato en Salinas Grandes a la cual acudieron más de 60 representantes de las

² La defensa del agua, bien escaso y esencial para la subsistencia de las comunidades, es un eje central del reclamo ambiental indígena (Bertone 2013). En este sentido, la Ley General del Ambiente (Ley 25.675 de 2002) resuelve aplicar el principio precautorio cuando “haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente” (Ley 25.675 2002, 2).

comunidades para dar su testimonio. Pese a esta participación, el alto tribunal se declaró incompetente para abordar el caso y envió la causa a los tribunales provinciales. Ante dicho revés, se decidió elevar el caso a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en junio de 2013 (Solá 2016). Hasta la fecha la presentación se encuentra “en trámite”.

Acción directa

La autorización del gobierno provincial para que en 2009 las empresas South American Salars, Orocobre y Bolera Minera S.A., realizaran actividades de prospección minera en la cuenca de Salinas Grandes provocó de forma inmediata el rechazo de los pobladores locales. A partir de entonces, la inminente posibilidad de explorar el salar activó un conjunto de reclamos de los pobladores kollas y atacamas en torno a la defensa y autodeterminación indígena. El principal argumento esgrimido por las comunidades fue la falta de conocimiento e información brindada por el Gobierno provincial. Al respecto un integrante de la comunidad señaló:

Nos enteramos por rumores y por los medios de prensa, que habían descubierto litio en el subsuelo de los salares de la Puna de Salta y Jujuy. Todos los anuncios del Gobierno, daban cuenta de la importancia de este nuevo emprendimiento para la economía nacional e internacional. Sin embargo, nadie dijo nada de cómo esta nueva explotación nos puede afectar a las comunidades y a nuestro territorio (Kachi Yupi 2015, 12).

89

Asimismo, los pobladores expresaron que durante el proceso de prospección las empresas causaron daños ambientales irreparables como la realización de pozos con máquinas perforadoras que afectaron acuíferos y manchas sobre el salar. Así lo declaró una integrante de una comunidad afectada:

¿Cómo se presentó el conflicto del litio? Cuando llegaron las empresas hicimos una reunión de las comunidades, una participación donde nosotros discutimos, preguntamos qué es lo que vamos a hacer y acordamos cosas como seguir la defensa del territorio. [...] Hicimos [un] taller de formación, para que los jóvenes comiencen a preocuparse. El reclamo es con el tema de poder visibilizar, muchos pensaban que estábamos haciendo un corte de ruta y les dijimos que no es un corte de ruta, sino que era para que se enteren y se vea qué es lo que estábamos reclamando. En ese momento estuvo hasta la gendarmería, nos querían reprimir y les dijimos: “vos vivís acá con nosotros, vivís con tus padres, que son de acá, conoces bien la problemática”. Fue una charla bastante álgida primero, pero después se dio cuenta que él estaba equivocado y se puso a cortar la ruta con nosotros (entrevista a referente de la Mesa de Comunidades, 22 de septiembre de 2018).

Las comunidades afectadas de manera directa e inmediata por las actividades de prospección minera acudieron a acciones directas y contenciosas como bloqueos temporales de la Ruta 52 —que conecta con el paso internacional con Chile, Jama—, o protestas y asambleas para exigirle al Gobierno provincial el cumplimiento de sus demandas. Estas acciones se mantuvieron activas desde 2009 hasta 2019 con niveles variados de intensidad de acuerdo con la escalada del conflicto.

Las acciones directas tuvieron como fin visibilizar y sensibilizar a la sociedad en general, poniendo de manifiesto que el derecho a la consulta no se estaba cumpliendo y exigir al Gobierno provincial la aplicación de una consulta que contemple las especificidades de las comunidades a la hora de tomar decisiones en sus territorios.

Acción de reinterpretación comunitaria

Simultáneamente a las acciones legales y directas, durante 2014 y 2015 la Mesa de las Comunidades elaboró el primer protocolo biocultural comunitario de Argentina denominado Kachi Yupi que en español significa Huellas de la Sal (FARN 2019). En dicho protocolo, las 33 comunidades indígenas proponen, desde la defensa de su autonomía y su autodeterminación, un procedimiento formal para la consulta a las comunidades ante la posibilidad de llevar a cabo proyectos en sus territorios. Este instrumento comunitario, al tiempo que apela al reconocimiento de cláusulas reconocidas por la Constitución Nacional, establece un modelo de desarrollo sustentado en el buen vivir, el respeto y el cuidado de la Pachamama (Kachi Yupi 2015). Este documento se torna relevante no solo por su significado de cohesión interna sino también por establecer condiciones mínimas de diálogo y negociación entre el Gobierno provincial y las comunidades. Un referente de la Mesa de Salinas Grandes señala:

Después de todo este trabajo tuvimos el desafío de armar lo que es el Kachi Yupi. Esto comenzó cuando pasaba el Dakar le dijimos: ¿por qué pasa el Dakar y no hacen la consulta? y entonces nos dicen que no sabía el Estado cómo hacerlo. Ahí dijimos: “hacemos un protocolo de consulta”. Ahí apareció un montón de gente que colaboró para que el consentimiento previo libre e informado sea elaborado por las comunidades y no por el Estado. Estos son los pasos que nosotros entendemos que hay que seguir y que el Estado no quiere y no va a entender nunca. Son el derecho a ser consultados, la obligación de la consulta. Nosotros estudiamos qué es el consentimiento, qué es lo previo, qué es la buena fe, que no es sentirse presionado por el Estado o las empresas, sino poder decirle que no estoy de acuerdo y ya está (entrevista a referente de la Mesa de Comunidades, 22 de septiembre de 2018).

El Kachi Yupi es un instrumento de acción que, al tiempo que retoma los derechos indígenas —reconocidos internacionalmente— imprime un marco filosófico y espi-

ritual propio de los pobladores de las salinas (Kachi Yupi 2015). En el mismo, las comunidades ponen de manifiesto la necesidad de los gobiernos de actuar de forma respetuosa con la Pachamama y las personas que allí habitan. Así lo expresa Verónica Chaves, integrante de la comunidad Santuario Tres Pozos:

Nosotros hicimos [el Kachi Yupi] pensando en forma paralela a la cosecha de sal. Porque cuando lo hacemos bien, le consultamos a la mamita pacha que le vamos a sacar esta sal, siempre le pedimos permiso. Esto es lo mismo que nosotros hicimos en el Kachi Yupi. Entonces el gobierno cuando quiera hacer una actividad aquí, un proyecto con una minera o algo, que nos pida el permiso. Que nos consulte cómo nosotros le hacemos a la Mamita Salina (Amnistía Internacional Argentina 2019, video 03:10).³

De esta forma, a partir de la relación específica con sus territorios, estas comunidades se propusieron interpretar y traducir el derecho a la libre determinación y en particular el derecho a la consulta, con el objetivo de conectar prácticas, valores y formas de decisión con el marco normativo del Estado. Esta traducción, como política activa y propositiva de las comunidades de Salinas Grandes, se propone como un camino para saldar las brechas de implementación.

4. Conclusiones

En los apartados anteriores se ha mostrado que, frente a derechos constitucionales incumplidos, las 33 comunidades indígenas han desplegado una estrategia acumulativa y complementaria sustentada en su derecho a la autodeterminación. En un marcado contexto de juridificación, tales comunidades emplearon en forma combinada la acción judicial-legal, la acción directa y la acción de reinterpretación comunitaria como estrategia para exigir el efectivo cumplimiento de sus derechos a decidir sobre su territorio, sus formas de vida y producción y su propia subsistencia como comunidad. Sobre la base de estos hallazgos reflexionamos en torno a tres ideas puntuales.

En primer lugar, subrayamos la existencia y persistencia de amplias brechas de implementación en cuanto a los derechos colectivos –particularmente de comunidades indígenas– garantizados constitucionalmente. Esto evidencia la existencia concreta de compromisos estatales formales que en la práctica operan como promesas vacías (Epp 2008) o derechos dormidos (Gargarella 2010) y que, de no mediar contienda social o reclamo comunitario, pareciera no existir marcada voluntad estatal para cerrar tales brechas. Así, se destaca el papel central y necesario

³ Este material audiovisual fue consultado en la página de Facebook del Observatorio Plurinacional de los Salares Andinos en septiembre de 2021.

de las comunidades en los procesos que transformen el derecho formal en derecho sustantivo. Dicho en otras palabras, sin reclamo ni disputa pareciera no haber traducción instantánea del marco normativo en el efectivo disfrute de los derechos consagrados.

En segundo lugar, enfatizamos el impacto positivo de las estrategias desplegadas por las comunidades en función de sus propios objetivos. Si bien no ha sido foco de este trabajo y el escenario en Salinas Grandes y Laguna de Guayatayoc dista de ser un conflicto acabado, se aprecia que la estrategia de combinación y agregación de modos de acción ha logrado impactos positivos para las comunidades. Al momento de escribir estas líneas las empresas interesadas no se han radicado en territorio indígena y tampoco pareciera que puedan hacerlo sin un aval colectivo entregado por las comunidades. La estrategia desplegada ha permitido a las comunidades basarse en sus legítimos derechos constitucionales, no agotar su repertorio en el reclamo y la exigencia sino avanzar colectivamente en la faceta propositiva a partir de la elaboración mancomunada del Kachi Yupi. Sin lugar a dudas, esta particularidad representa un elemento de interés para el estudio de las dinámicas de la acción colectiva y de las formas de construcción comunitaria propia de los actores indígenas.

En tercer lugar, reflexionamos sobre las formas de relación entre los actores indígenas y el Estado. En este sentido, entendemos que resulta fundamental comprender cómo los procesos internos de autodeterminación indígena no deben ser pensados como un desafío frontal a las soberanías estatales. Así, las luchas colectivas vinculadas a la autodeterminación, que han obligado a los Estados a respetar derechos antes velados e incluir la cuestión indígena en las agendas políticas —o buscan hacerlo—, no implican secesión alguna de territorios estatales ni desafían frontalmente la integridad soberana, sino que buscan desarrollar el derecho humano a la autodeterminación a partir de sentires propios, valores específicos y formas ancestrales de habitar sus territorios. Enfatizar esta arista de las luchas por la autodeterminación puede resultar un instrumento clave para impulsar el cumplimiento efectivo y sustantivo de las comunidades indígenas, o, en otras palabras, para despertar derechos adormecidos.

Referencias

- Aguas, Javier, y Héctor Nahuelpan. 2019. “Los límites del reconocimiento indígena en Chile neoliberal. La implementación del Convenio 169 de la OIT desde la perspectiva de dirigentes Mapuche Williche”. *Cultura-hombre-sociedad* 29 (1): 108-130. <https://bit.ly/3mvTykx>
- Amnistía Internacional Argentina. 2019. “Las 33 comunidades de Salinas Grandes y Laguna Guayatayoc de Jujuy, Argentina, exigen la realización de la Consulta Indígena de acuerdo al Convenio 169 de la OIT”. Acceso en septiembre de 2021. <https://bit.ly/3Cwh0oQ>

- Aranda, Darío. 2011. “Piquete contra la megaminería”. *América Latina en movimiento*, 21 de julio. <https://bit.ly/3mC3etI>
- Argento, Melisa, y Florencia Puente. 2019. “Entre el boom del litio y la defensa de la vida. Salares, agua, territorios y comunidades en la región atacameña”. En *Litio en Sudamérica. Geopolítica, energía y territorios*, coordinado por Bruno Fornillo, 173-211. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO.
- Argento, Melisa, y Julián Zicari. 2018. “Políticas públicas y conflictos territoriales en torno a la explotación del litio en Salta: el caso de Salinas Grandes”. *Revista Andes, Antropología e Historia* 1 (29): 1-23. <https://bit.ly/3aoDg7j>
- Arsel, Murat, Barbara Hogenboom y Lorenzo Pellegrini. 2016. “The Extractive Imperative and the Boom in Environmental Conflicts at the End of the Progressive Cycle in Latin America”. *The Extractive Industries and Society* 3 (4): 877-879. <https://doi.org/10.1016/j.exis.2016.10.013>
- Assies, Willem. 2009. “Pueblos indígenas y sus demandas en los sistemas políticos”. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 85-86: 89-107. <https://bit.ly/2WVvHsk>
- Assies, Willem. 2007. “Los pueblos indígenas, la tierra, el territorio y la autonomía en tiempos de globalización”. En *Pueblos indígenas y política en América Latina el reconocimiento de sus derechos y el impacto de sus demandas a inicios del siglo XXI*, coordinado por Salvador Martí i Puig, 227-246. Barcelona: Fundación CIDOB.
- Bebbington, Anthony, y Denise Humphreys Bebbington. 2018. “Mining, movements and sustainable development: Concepts for a framework”. *Sustainable Development* 26 (5): 441-449. <https://doi.org/10.1002/sd.1888>
- Bengoa, José. 2009. “¿Una segunda etapa de la emergencia indígena en América Latina?”. *Cuadernos de Antropología Social*, 29: 7-22. <https://bit.ly/3iGRiWE>
- Bengoa, José. 2000. *La emergencia indígena en América Latina*. Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica.
- Bertone, Nina. 2013. “Salinas Grandes, explotación del litio y demandas comunales”. *Revista Debates Latinoamericanos* 2 (22): 88-101. <https://bit.ly/2WQ7DR2>
- Blichner, Lars, y Anders Molander. 2008. “Mapping Juridification”. *European Law Journal* 14 (1): 36-54. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0386.2007.00405.x>
- Carrasco, Morita. 2000. *Los derechos de los pueblos indígenas en Argentina*. Copenhague: IWGIA.
- Christel, Lucas. 2020a. “Resistencias sociales y legislaciones mineras en las provincias argentinas. Los casos de Mendoza, Córdoba, Catamarca y San Juan (2003-2009)”. *Política y Gobierno* 27 (1): 1-22. <https://bit.ly/3lmPALM>
- Christel, Lucas. 2020b. “Protesta y estrategias legales ¿antagónicas o complementarias? El caso de la Asamblea El Algarrobo y su lucha contra la minería a cielo abierto”. *Revista Electrónica. Instituto de Investigaciones Ambrosio L. Gioja*, 24: 23-41. <https://bit.ly/3BoZzpo>
- Cisneros, Paul, ed. 2016. *Política minera y sociedad civil en América Latina*. Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales
- Constitución de la Nación Argentina. 1994. Edición Homenaje a los Constituyentes de 1994. Acceso en septiembre de 2021. <https://bit.ly/2XTsC62>
- Delamata, Gabriela. 2013. “Actualizando el derecho al ambiente. Movilización social, activismo legal y derecho constitucional al ambiente de ‘sustentabilidad fuerte’ en el sector extractivista megaminero”. *Revista Entramados y Perspectivas* 3 (3): 55-90. <https://bit.ly/3oHhLHf>

- Della Porta, Donatella, y Mario Diani. 2006. *Social Movements: An Introduction*. Oxford: Blackwell.
- Diani, Mario. 1992. "The Concept of Social Movement". *The Sociological Review* 40 (1): 1-25. <https://doi.org/10.1111/j.1467-954X.1992.tb02943.x>
- Dorn, Felix M., y Christoph Huber. 2020. "Global production networks and natural resource extraction: adding a political ecology perspective". *Geographica Helvetica* 75 (2): 183-193. <https://doi.org/10.5194/gh-75-183-2020>
- Epp, Charles. 2008. "Implementing the rights revolution: Repeat players and the interpretation of diffuse legal messages". *Law and Contemporary Problems* 71 (2): 41-52. <https://bit.ly/3mCI279>
- Fandos, Cecilia Alejandra. 2014. *Tierras Comunes Indígenas En Argentina: Una relectura de la desarticulación de la propiedad comunal en Jujuy en el siglo XIX*. Madrid: Instituto de Estudios Latinoamericanos / Universidad Alcalá de Henares.
- FARN (Fundación de Ambiente y Recursos Naturales). 2019. *Estudio de los recursos hídricos y el impacto por explotación minera de litio*. Buenos Aires: Fundación de Ambiente y Recursos Naturales.
- Fornillo, Bruno. 2015. "Del salar a la batería: Política, ciencia e industria del litio en la Argentina". En *Geopolítica del Litio: Industria, Ciencia y Energía en Argentina*, editado por Bruno Fornillo, 57-91. Buenos Aires: CLACSO.
- Gargarella, Roberto. 2010. "El nuevo constitucionalismo latinoamericano. Algunas reflexiones preliminares". *Crítica y emancipación* 2 (3): 169-188. <https://bit.ly/3lh5Dux>
- Göbel, Bárbara. 2013. "La minería del litio en la Puna de Atacama: interdependencias transregionales y disputas locales". *Iberoamericana* 13 (49): 135-149. <https://doi.org/10.18441/ibam.13.2013.49.135-149>
- González, Lucas, y Richard Snyder. 2021. "Modes of Lithium Extraction in Argentina: Mining Politics in Catamarca, Jujuy, and Salta". En *Natural Resources and Policy Choices in Latin America*, editado por Giovanna França, Danilo Freire y Umberto Mignozzetti, 211-233. San Pablo: Konrad Adenauer Foundation.
- González, Manuel, y Parastoo Anita Mesri. 2015. "Justiciabilidad de los derechos colectivos de los pueblos y comunidades indígenas". *Cuestiones constitucionales*, 32: 201-233. <https://bit.ly/2ZX7Kvi>
- Gregg, Benjamin. 2017. "A Socially Constructed Human Right to the Self determination of Indigenous Peoples". *Deusto Journal of Human Rights*, 1: 105-143. <https://doi.org/10.18543/djhr-1-2016pp105-143>
- Hidalgo-Bastidas, Juan Pablo, Rutgerd Boelens y Edgar Isch. 2018. "Hydroterritorial Configuration and Confrontation: The Daule-Peripa Multipurpose Hydraulic Scheme in Coastal Ecuador". *Latin American Research Review* 53 (3): 517-534. <https://doi.org/10.25222/larr.362>
- Kachi Yupi. 2015. *Procedimiento de consulta y consentimiento previo, libre e informado para las comunidades indígenas de la Cuenca de Salinas Grandes y Laguna de Guayatayoc*. Santiago de Chile: Kachi Yupi.
- Kriesi, Hanspeter. 1996. "La estructura organizacional de los nuevos movimientos sociales en su contexto político". En *Movimientos sociales: Perspectivas comparadas. Oportunidades políticas, estructuras de movilización y marcos interpretativos culturales*, editado por Doug McAdam, John McCarthy y Mayer Zald, 221-261. Madrid: Istmo.

- Ley 65.675/2002. Ley General del Ambiente. Boletín Oficial, 28 de noviembre de 2002. Acceso en septiembre de 2021. <https://bit.ly/3Btirmh>
- Magnussen, Anne, y Anna Banasiak. 2013. "Juridification: Disrupting the Relationship between Law and Politics?". *European Law Journal* 19 (3): 325-339. <https://doi.org/10.1111/eulj.12026>
- Marín, Anabel. 2017. "Recursos naturales y desarrollo productivo y tecnológico". *Desarrollo Económico* 56 (220): 469-470. <https://bit.ly/3BqIADo>
- Martínez Espinoza, Manuel Ignacio. 2015. "Reconocimiento sin implementación: Un balance sobre los derechos de los pueblos indígenas en América Latina". *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* 60 (224): 251-277. [https://doi.org/10.1016/S0185-1918\(15\)30010-6](https://doi.org/10.1016/S0185-1918(15)30010-6)
- Martínez, Juan Carlos, Víctor Leonel Juan-Martínez y Violeta Hernández Andrés. 2018. *Derechos indígenas, entre la norma y la praxis. Reflexiones a partir del Seminario Internacional: Cerrando la brecha de implementación*. Bogotá: Fundación Konrad Adenauer.
- Moreta, María Augusta. 2019. "El principio de soberanía permanente de los pueblos indígenas sobre los recursos en sus territorios". *Revista Latinoamericana de Derechos Humanos* 30 (2): 45-60. <https://doi.org/10.15359/rldh.30-2.2>
- Pragier, Deborah. 2019. "Comunidades indígenas frente a la explotación de litio en sus territorios: contextos similares, respuestas distintas". *Polis. Revista Latinoamericana*, 52: 76-91. <http://dx.doi.org/10.32735/s0718-6568/2019-n52-1368>
- Rodríguez-Piñero, Luis. 2007. "La internacionalización de los derechos indígenas en América Latina: ¿el fin de un ciclo?". En *Pueblos indígenas y política en América Latina el reconocimiento de sus derechos y el impacto de sus demandas a inicios del siglo XXI*, coordinado por Salvador Martí i Puig, 181-200. Barcelona: Fundación CIDOB.
- Secretaría de Política Económica. 2018. *Informes de cadena de valor. Litio*. Buenos Aires: Ministerio de Hacienda.
- Sieder, Rachel. 2011. "Pueblos indígenas y derecho(s) en América Latina". En *El derecho en América Latina: un mapa para el pensamiento jurídico del siglo XXI*, editado por César Rodríguez Garavito, 303-321. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Smulovitz, Catalina. 2013. "Acceso a la justicia. Ampliación de derechos y desigualdad en la protección". *Revista SAAP. Publicación de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político* 7 (2): 245-254. <https://cutt.ly/NE0Z724>
- Solá, Rodrigo. 2016. "Kachi Yupi: Un ejercicio de autodeterminación indígena en Salinas Grandes". En *Informe Ambiental Anual 2016*, editado por Ana Di Pangraco, Andrés Nápoli y Federico Sangalli, 215-240. Buenos Aires: Fundación de Ambiente y Recursos Naturales.
- Soliz, Carmen. 2012. "El otro rostro de América Latina en diálogo con 'La emergencia indígena en América Latina', de José Bengoa". *Nueva Sociedad*, 238: 126-137. <https://bit.ly/3qGDBvQ>
- Svampa, Maristella, y Enrique Viale. 2014. *Maldesarrollo. La Argentina del extractivismo y el despojo*. Buenos Aires: Katz Editores.
- Tarrow, Sydney. 2011. *Power in Movement. Social Movements and Contentious Politics*, 3era edición. Nueva York: Cambridge University Press.
- Van Teijlingen, Karolien, y Emilie Dupuits. 2021. "Presentación del dossier. Estrategias comunitarias frente a conflictos socioambientales: más allá de la resistencia". *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, 69: 7-16. <https://bit.ly/3Djh9w0>

Deborah Pragier, Mariano A. Novas y Lucas G. Christel

Entrevistas

Entrevista a abogada, cuenca de Salinas Grandes, 22 de septiembre de 2018.

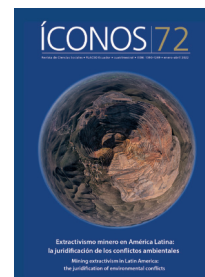
Entrevista a referente de la Mesa de Comunidades, 22 de septiembre de 2018.




Cómo citar este artículo:

Pragier, Deborah, Mariano A. Novas y Lucas G. Christel. 2022. “Comunidades indígenas y extracción de litio en Argentina: juridificación y estrategias de acción”. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* 72: 79-96. <https://doi.org/10.17141/iconos.72.2022.5030>

Hacia la descolonización del régimen extractivo: patrones y límites de la judicialización en conflictos mineros

Towards the decolonization of the extractive regime: Patterns and limits of judicialization in mining conflicts



-  Mgtr. María Ximena González-Serrano. Candidata a doctora. Universidad Carlos III de Madrid (España). (mariaxgo@clio.uc3m.es) (<https://orcid.org/0000-0003-1373-3310>)
-  Mgtr. Digno Montalván-Zambrano. Investigador. Universidad Carlos III de Madrid (España). (dmontalv@clio.uc3m.es) (<https://orcid.org/0000-0002-6050-1777>)
-  Dra. Lieselotte Viaene. Profesora. Departamento de Ciencias Sociales. Universidad Carlos III de Madrid (España). (lviaene@clio.uc3m.es) (<https://orcid.org/0000-0001-8507-4006>)

Recibido: 10/05/2021 • Revisado: 09/08/2021
Aceptado: 07/10/2021 • Publicado: 01/01/2022

Resumen

En el presente artículo nos ha motivado la necesidad de abordar un punto poco estudiado sobre el extractivismo en América Latina: los fundamentos coloniales del marco regulatorio de la minería corporativa y los límites de la judicialización de los derechos humanos para lograr su transformación. Nuestro análisis se sustenta en referentes teóricos del campo del litigio estratégico, el origen del derecho internacional y los estudios decoloniales. Empleamos una metodología multiescalar que tomó como estudios de caso, en el plano nacional, a Guatemala y Colombia, y en el internacional al Sistema Interamericano de Derechos Humanos. A su vez, tejimos un diálogo interdisciplinar entre autores con trasfondos diferenciados e integramos una variedad de fuentes académicas y resoluciones judiciales. Así construimos, a partir de los hitos más relevantes, una genealogía colonial de la normativa minera y su continuidad en las regulaciones republicanas y contemporáneas en los países de estudio. Además, identificamos patrones comunes en la judicialización de los conflictos mineros a nivel doméstico e interamericano y evidenciamos su ineficacia en la modificación de las normativas que rigen la minería. Concluimos con una reflexión sobre nuevos caminos teóricos y metodológicos tanto en la práctica jurídica como en la investigación teórica aplicada, posibles horizontes para la descolonización del derecho y en particular del derecho minero.

Descriptores: derecho minero; descolonización del derecho; judicialización; Guatemala; Colombia; Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

Abstract

In this article, we have been motivated by the need to address a little-studied aspect of extractivism in Latin America: the colonial foundations of the regulatory framework of corporate mining and the limits of the judicialization of human rights in order to achieve transformation. Our analysis draws on theoretical references from the field of strategic litigation, the origins of international law and decolonial studies. We used a multiscale methodology that took Guatemala and Colombia as case studies at the national level and the Inter-American System of Human Rights at the international level. At the same time, we wove an interdisciplinary dialogue between authors with different backgrounds and integrated a variety of academic sources and judicial sentences. Thus, we constructed from the most relevant sources a colonial genealogy of mining regulations and their continuity in the republican and contemporary regulations in the countries in question. In addition, we identify common patterns in the judicialization of mining conflicts at the domestic and inter-American levels and demonstrate their ineffectiveness in the modification of the regulations governing mining. We conclude with a reflection on new theoretical and methodological paths both in legal practice and in applied theoretical research, possible horizons for the decolonization of law and, in particular, mining law.

Keywords: mining law; decolonization of law; judicialization; Guatemala; Colombia; Inter-American System of Human Rights.

1. Introducción

La expansión minera en América Latina ha provocado múltiples conflictos socioambientales y disputas territoriales en las que la violación sistemática de derechos humanos ha sido la regla general, en especial, respecto de comunidades, pueblos indígenas y otros pueblos étnicamente diferenciados. Ante esta realidad, el litigio en materia de derechos humanos frente a proyectos mineros se ha incrementado, con resultados que, en líneas generales, podríamos calificar como positivos para los derechos de las comunidades y pueblos afectados (Gilbert 2020, 302; Sieder y Vivero 2017; Kirsch 2012). Sentencias de cortes nacionales e internacionales se han convertido en herramientas importantes para el cuestionamiento sociopolítico del extractivismo en la región, sin embargo, el peso simbólico de dichos fallos parece no ser correlativo a su efectividad. Con este artículo se busca dar cuenta de lo anterior y demostrar que la judicialización de los derechos humanos, agenciada por las comunidades afectadas, ha tenido alcances limitados, en específico, para transformar y reconfigurar normativas y políticas mineras. A pesar de sentencias favorables obtenidas en Altas Cortes nacionales y en la Corte Interamericana de los Derechos Humanos, permanecen incólumes e invariables, dada la continuidad silenciada de sus orígenes, pilares y conceptos coloniales.

El colonialismo no solo universalizó los valores eurocéntricos de desarrollo y crecimiento económico (Chakrabarty 2000; Pahuja 2011), sino también la concepción de la “naturaleza como mercancía para la explotación humana” (González 2015, 11). La objetivación y expolio de tierras, seres y mundos por parte de los centros europeos es producto de la conceptualización y positivización del suelo, subsuelo, minerales, ambiente e incluso humanos como bienes inertes objeto de apropiación y dispuestos para satisfacer la demanda de materias primas de las economías dominantes (Benton 2002; Pahuja 2011; Miles 2010; Lyons 2020). Estas doctrinas, principios e instituciones se trasladaron al derecho internacional e hicieron también de este un producto del “encuentro colonial” (Anghie 2005; Garzón 2016, 2018). En tal marco, diversos autores han hecho una llamada crítica, principalmente teórica, sobre la necesidad de descolonizar el derecho internacional de los derechos humanos, dando cuenta de que solamente así se puede construir un paradigma más inclusivo y representativo (Darlan-Smith y Fitzpatrick 1999; Benton 2002; Anghie 2005; Baxi 2002; Rajagopal 2006; Mutua 2007; Pahuja 2011). Estas propuestas han impactado en la labor jurisdiccional en materia de derechos humanos, logrando avances relevantes a nivel nacional e internacional.¹ Sin embargo, argumentamos que estos avances no han logrado desarticular los fundamentos coloniales del derecho minero.

¹ Uno de los ejemplos más interesantes al respecto es la ampliación y transformación del derecho de propiedad por parte de la Corte Interamericana de Derechos Humanos –en adelante Corte IDH–, para incluir, dentro de la protección de este derecho típicamente liberal, concepciones como la propiedad comunal y la relación espiritual que tienen los pueblos indígenas con sus tierras y territorios. Al respecto se puede ver Wences y Russo (2016).

Para demostrar lo anterior, efectuamos un análisis crítico fundamentado en un estudio multiescalar e interdisciplinar que entreteteje distintas fuentes de literatura, casos jurídicos y niveles legales. Analizamos estudios historiográficos en los campos del derecho y la economía, para identificar los hitos más relevantes de la genealogía colonial del sector minero y su incorporación constante en los sistemas jurídicos republicanos y contemporáneos de Colombia y Guatemala e, incluso, en los orígenes del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH). Además, efectuamos un análisis jurisprudencial de casos de violaciones a derechos humanos provocadas por proyectos y políticas mineras a nivel doméstico, en Colombia y Guatemala, e interamericano para comprender la repercusión de los procesos de judicialización en el desmonte, permanencia o sofisticación de los marcos mineros.

Tabla 1. Número de casos para el análisis jurisprudencial

Organismo judicial	Documentos revisados	Número
Corte Constitucional de Colombia	Consideraciones y patrones de decisión	6
Corte Constitucional de Guatemala	Consideraciones y patrones de decisión	5
Sistema Interamericano de Derechos Humanos	Casos en distintas fases de trámite	19

Elaboración propia.

La selección de niveles y escenarios geográficos no es aleatoria. Por un lado, Colombia y Guatemala son países de la región que se destacan por la alta incidencia de conflictos mineros judicializados a nivel nacional e internacional. Así, con las sentencias seleccionadas en cada país buscamos evidenciar patrones comunes de judicialización, que nos permitan valorar el tipo de respuestas emitidas por las Cortes para transformar las normativas mineras. Además, los más recientes casos presentados ante el SIDH sobre estas cuestiones se refieren a conflictos mineros emblemáticos ocurridos en ambos países. Por otro lado, los casos de estudios nos permiten efectuar un diálogo entre nuestras experiencias profesionales y de investigación empírica, académica y aplicada en los campos de la antropología jurídica, los derechos humanos y el litigio estratégico.² Tejemos, de ese modo, un entramado analítico interdisciplinar y de múltiples niveles.

2 María Ximena González es abogada y trabajó durante 15 años en el litigio estratégico en Colombia y ante el SIDH en casos de graves violaciones a derechos humanos causadas por el conflicto armado y proyectos extractivos. Digno Montalván Zambrano, es abogado investigador especialista en el seguimiento, monitoreo y análisis de la jurisprudencia interamericana con énfasis en derechos humanos y derechos de la naturaleza. Lieselotte Viaene cuenta con más de 20 años de experiencia de trabajo etnográfico colaborativo con comunidades indígenas en América Latina, en los campos de derechos de los pueblos indígenas, justicia transicional y extractivismo, en particular, con comunidades maya en Guatemala.

2. La judicialización de normativas mineras en Guatemala y Colombia

En esta sección presentaremos un recorrido historiográfico por la normativa minera en América Latina, con énfasis en Colombia y Guatemala. Con el estudio de estos países buscamos evidenciar no solo coincidencias textuales en la legislación y jurisprudencia a lo largo del tiempo, sino la presencia de instituciones jurídico-políticas que delimitan un sistema de explotación cuyas bases siguen mimetizadas con las de la época colonial.

Genealogía colonial de sus normativas mineras

La normativa colonial en materia minera implementada en América Latina retomó los pilares de la regulación medieval española, basada, a su vez, en las instituciones jurídicas del derecho romano³ que reconocieron un Derecho Minero Superior del Estado compatible con la existencia de derechos de explotación en manos de particulares (Poveda 2002, 1). En ese ámbito, la Corona emitió leyes especializadas⁴ que diferenciaron los derechos de propiedad y usufructo del suelo de aquellos del subsuelo, abrogándose el dominio exclusivo o compartido con particulares sobre estos últimos (Duarte 2012). Del mismo modo, se crearon otras instituciones jurídico-políticas⁵ que formalizaron el despojo de territorios a las poblaciones originarias y fortalecieron los derechos de dominio sobre el subsuelo en manos de la Corona, impulsando la explotación directa por parte de entidades privadas a cambio de contribuciones fiscales⁶ (Vanegas de la Torre 2015, 72). En los emprendimientos mineros, se destacó el funcionamiento de corporaciones, asociaciones de individuos con personería jurídica que accedían a privilegios fiscales, comerciales o de gobierno (Vanegas de la Torre 2015). En 1681 se emiten las Leyes de Indias, en cuyo Libro IV constan disposiciones sobre los descubrimientos, conquista territorial y minería, que unificaron los parámetros de explotación (Mahecha y Mazuera 2017, 37).

3 El Código de Justiniano y el Código de Teodosiano fueron dos cuerpos normativos fundamentales que sirvieron de base en la regulación medieval española de la minería.

4 Las Siete Partidas en 1256 consagraron derechos de usufructo en favor del soberano; el Ordenamiento de Alcalá de 1384 permitió la propiedad privada de minas en favor de terceros, reservándose para la Corona las minas de metales y las salinas; y las Ordenanzas del Nuevo Cuaderno de 1584 incorporaron un sistema de adjudicaciones de derechos mineros a terceros a cambio del pago de un porcentaje de lo extraído.

5 Las Reales Cédulas fueron órdenes de la Corona, por medio de las cuales se concedía un privilegio, derecho o se adoptaban disposiciones particulares; los Reales de Minas fueron órdenes en las que la Corona se abrogaba la propiedad exclusiva de yacimientos; las Capitulaciones fueron acuerdos celebrados entre la Corona y particulares para la conquista y aprovechamiento económico de un territorio; y las Diputaciones Mineras fueron una figura de administración de explotaciones mineras locales que otorgaba beneficios o condiciones especiales a privados.

6 El Quinto Real fue el gravamen impositivo por excelencia que debían pagar los propietarios de minas a la Corona y que ascendía a la quinta parte de la producción agrícola y la quinta parte de la producción minera.

Ante el descenso productivo de la minería y las altas necesidades de financiación de la Corona, en 1783 el Rey Carlos III promulgó las Reales Ordenanzas para la Dirección y Régimen del Gobierno del Importante Cuerpo de la Minería, marco jurídico que otorgó beneficios económicos y políticos al gremio de mineros constituido bajo la figura de corporación. Con ello, se institucionalizaron cambios en el régimen de tecnificación, financiación y administración de justicia en torno a la extracción. Expedidas durante las reformas borbónicas, sirvieron de base para las futuras regulaciones mineras aprobadas en América Latina con impulso decisivo a la iniciativa privada (Vanegas de la Torre 2015, 74).

Durante la época de la República, los nuevos Gobiernos afianzaron los derechos de propiedad del Estado sobre el subsuelo y sus recursos explotables. En Guatemala este afianzamiento se evidencia en la consolidación del sistema extractivo a lo largo del tiempo, pues dicha cláusula ha sido plasmada en diferentes vértices del ordenamiento jurídico nacional. Se consagró a nivel constitucional a lo largo de todas las transiciones políticas (1879, 1945, 1956 y 1985), en leyes del sector minero (Ley de Bases de 1868, Códigos y reformas a las leyes de minería de 1908, 1934, 1955 y 1965) y en la legislación civil de 1933 (Joachin 2007, 5). Además, tanto la Constitución Política (1985) como la Ley Minera (Decreto n.º 48 de 1997) incorporaron la propiedad del Estado sobre los yacimientos mineros al declararla inalienable e imprescriptible, lo que habilita a la institucionalidad para otorgar licencias de explotación a particulares. Esta normatividad también incluyó, en los artículos 125 de la Constitución y 7 de la Ley Minera, la necesidad y utilidad pública de la minería, lo cual fortaleció la potestad del Estado para limitar el ejercicio de otros derechos y asegurar la realización de las operaciones extractivas, bajo la ficción de que estas constituyen un beneficio generalizado.

En la Ley Minera se consideran también como derechos reales a los derechos mineros entregados a terceros (art. 17). Esto significa que son derechos basados en la existencia de una relación física o jurídica entre “un sujeto y un objeto”. Este tipo de derechos se establecen por mandato legal y “confieren un poder inmediato y directo sobre el bien” que puede ser ejercitado sin necesidad de contar con el concurso de ninguna otra persona (Térnera y Mantilla 2006, 120). Además, los derechos reales suponen el surgimiento de deberes de abstención y una obligación pasiva generalizada de no importunar su ejercicio, conocida como la “oponibilidad *erga omnes*”. Ello supone que los demás miembros de la sociedad no tienen ningún derecho sobre el bien y no pueden interferir de ninguna forma en el poder directo que ostenta su titular (Térnera y Mantilla 2006, 121). La propiedad estatal del subsuelo y la entrega de licencias y concesiones a terceros para explotarlo se respalda, además, por las nociones de seguridad jurídica y derechos adquiridos, “instituciones contractualistas” con las cuales la inmutabilidad del derecho y, en este caso, de los derechos mineros es asegurada (Pérez Luño 2000, 27).

Por su parte, en Colombia, en la época republicana la minería continuó siendo uno de los ejes económicos estructurales, dando apertura a centros tecnificados de explotación de metales preciosos a manos de capital privado (Poveda 2002, 2). El régimen legal colonial de extracción se mantuvo vigente hasta 1823, año en que se expidió la primera Ley Minera de la República. El hito normativo más llamativo de este tiempo fue el Reglamento de Minas de 1829, que incorporó el principio de Dominio Eminente del Estado, que asume la potestad de entregar los depósitos en posesión o propiedad a particulares (Duarte 2012).

El país experimentó varias décadas de guerras civiles en el siglo XIX que dieron lugar a la creación temporal de un sistema político federal. Durante ese periodo, algunos Estados acogieron el principio opuesto, sumando al dominio sobre el suelo, el del vuelo y el subsuelo; no obstante, este cambio fue pasajero. Al retomar Colombia a la estructura de Estado centralizado, este recuperó el dominio de depósitos valiosos del subsuelo y se creó el sistema de concesiones y servidumbres mineras, vigente en la actualidad (Código Fiscal de 1873, Constitución de 1886, Ley 37 de 1931 y la Ley 160 de 1936).

Entre 1969 y 1989 se implementó un sistema pasajero de nacionalización en el que el Estado dejó de ser un operador de títulos mineros para ser un protagonista en el desarrollo de la actividad. Posteriormente, se aprueban la Constitución Política de 1991 y el Código Minero (Ley 685 de 2001), normatividad vigente que retomó la vieja receta del régimen de concesiones para incentivar la atracción de capital privado (art.37), amparada en el dominio estatal inalienable e imprescriptible del subsuelo y sus yacimientos (art. 5 y 6), y en la minería como una actividad de utilidad pública e interés social (art. 13).

Esta breve revisión de los principales hitos históricos de regulación minera en Guatemala y Colombia demuestra 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.

Hacia la descolonización del régimen extractivo: patrones y límites de la judicialización en conflictos mineros

Estrategias para la judicialización de normativas mineras

Tanto en Colombia como en Guatemala, pueblos indígenas y afrodescendientes han acudido cada vez más a los tribunales nacionales para exigir la protección y garantía efectiva de sus derechos colectivos frente a proyectos mineros. Estos procesos de litigio, caracterizados por el uso de normativa internacional, requieren de “estrategias de defensa multifacéticas, conocimientos interdisciplinarios y compromisos a largo plazo” (Gilbert 2020, 302). Teniendo en cuenta esa complejidad, en el presente apartado analizamos algunos procesos de judicialización que se han activado en estos países, con el objetivo de valorar su alcance concreto en la modificación de la regulación minera colonial.

Consulta Previa: llave sin salida de los conflictos mineros

La Consulta Previa⁷ y el Consentimiento Previo Libre e Informado (CPLI)⁸ han ocupado un lugar prioritario en las agendas políticas y reclamaciones judiciales de movimientos sociales y pueblos afectados por proyectos extractivos.

Por su parte, la Corte Constitucional de Colombia ha establecido que la obligación gubernamental de garantía del derecho implica “propiciar mecanismos efectivos y razonables de participación”, pero en caso de no llegar a acuerdos, “no es posible frenar el proceso legislativo en asuntos que a la vez son de interés general, como la minería” (Corte Constitucional de Colombia Sentencia C-891/2002, párr. 20). Para la Corte, los pueblos indígenas no tienen derecho a vetar las iniciativas de desarrollo impulsadas por el Estado, pues el objetivo de la consulta debe ser la concertación, y si esta no es posible, la decisión recae exclusivamente en el Estado. Por parte de la Corte Constitucional de Guatemala se consideró que, al tratarse de una regulación general y abstracta, “la consulta debe observarse en el momento de su aplicación frente a proyectos específicos y no sobre leyes de contenido amplio”. Además, exhortó al Congreso para emitir una legislación procedimental del derecho a la Consulta (Corte Constitucional de Guatemala Expediente 1008/2012, 297).

En ambos países se han emprendido acciones judiciales que ponen en cuestión el desarrollo de operaciones mineras específicas que afectan territorios indígenas y étnicos. En esa órbita se destaca el caso del proyecto Escobal, uno de los depósitos de plata más grandes del continente ubicado en el municipio de San Rafael de las Flores en Guatemala (Montoya et al. 2021). Se trató de la primera sentencia del país que

7 La Consulta Previa es un derecho fundamental de los pueblos indígenas, étnicos y tribales con respecto a medidas administrativas, legislativas y proyectos que puedan afectarles directamente. Tal derecho se encuentra consagrado en el Convenio 169 de la OIT, ratificado por ambos países (Colombia en 1991 y Guatemala en 1996).

8 El CPLI es un derecho fundamental de pueblos indígenas, étnicos y tribales, definido como un estándar reforzado en materia de Consulta Previa, que opera frente a medidas, planes, proyectos de desarrollo o inversión que tengan impactos profundos o que puedan poner en riesgo la pervivencia de un pueblo.

dispuso la suspensión de operaciones de un proyecto minero, ante la declaratoria de inexistencia de pueblos indígenas en el proceso de expedición de licencias mineras, sin la realización de estudios históricos y antropológicos especializados (Corte Constitucional de Guatemala Expediente 4785/2017).

En suma, las Altas Cortes de ambos países han consolidado precedentes robustos que conciben la Consulta y el Consentimiento como un doble estándar conectado con el respeto y la satisfacción de derechos fundamentales y colectivos de los pueblos étnicos que tiene como eje central el territorio y la vida. En la práctica este tipo de fallos han permitido suspender proyectos mineros o medidas administrativas por cierto tiempo, pero no han desvertebrado los fundamentos legales del modelo extractivo. Estos derechos se han construido en torno a los verbos informar, preguntar, socializar y negociar con poca incidencia de la acción decidir con autonomía. En esta jurisprudencia la voz comunitaria es reducida a un trámite formal destinado a escuchar opiniones, preguntas o exigencias que no tienen la entidad jurídica de alterar o cuestionar los derechos de extracción, sino de obtener el aval de los pueblos a proyectos y políticas que se conciben desde el centro del poder como inobjetable.

Efecto decorativo de las consultas ciudadanas

104

Una de las estrategias alternativas empleadas por comunidades y movimientos sociales en Colombia y Guatemala para pronunciarse ante la realización de proyectos extractivos ha sido la realización de Consultas Comunitarias de Buena Fe (Guatemala) o Consultas Populares (Colombia). En estos ejercicios la población que habita la zona de influencia de un proyecto minero vota Sí o No al desarrollo de la actividad (Dietz 2018; Mayén 2012). La naturaleza jurídica de este tipo de consultas ha sido uno de los asuntos más relevantes sometidos a la jurisdicción constitucional en ambos países y resuelto con criterios cambiantes, que finalmente descartan su validez frente a actividades y proyectos extractivos.

En Guatemala, la empresa Montana Exploradora demandó en 2005 tres acuerdos municipales que recogieron los resultados de la consulta realizada con y por las comunidades. En 2007, esta cuestión fue resuelta por la Corte Constitucional al considerar que las consultas “son mecanismos importantes de expresión de la voluntad y el pensamiento” pero que no pueden regular “asuntos que son competencia de otras instituciones del Estado”. El tribunal señaló que los resultados de tales consultas “solo son indicativos”, es decir, que sus efectos no tienen carácter regulatorio al tratarse de asuntos que competen a un órgano estatal diferente, esto es al Ministerio de Energía y Minas, “en tanto pueden afectar derechos de terceros legítimamente adquiridos”. Esta fue la primera de múltiples sentencias en las que esta Corte exhortó al Congreso para precisar el alcance de las consultas comunitarias y regular la Consulta Previa (Corte Constitucional de Guatemala Expediente 1491/2007, 13).

Hacia la descolonización del régimen extractivo: patrones y límites de la judicialización en conflictos mineros

Por su parte, en Colombia las Consultas Populares han sido un mecanismo de participación que se ha empleado ante la omisión de consultas previas o por poblaciones que habitan territorios no étnicos. En un primer momento, la Corte Constitucional de Colombia emitió varias decisiones que convalidaron estas consultas. En consecuencia, se ordenó al Gobierno la construcción de instrumentos para asegurar la participación ciudadana en coordinación y concurrencia con autoridades locales (Sentencia C-123/2014; Sentencia C-389/2016; Sentencia T-445/2016). En ese marco, el Gobierno creó dos procedimientos administrativos: la concertación con autoridades locales y las audiencias de participación minera previas al otorgamiento del título, los cuales fueron valorados positivamente por la Corte en 2018. En ese fallo, el Tribunal restó eficacia jurídica a las Consultas sobre asuntos relativos a la extracción de recursos naturales y reconsideró el papel de los Gobiernos locales en la materia, al determinar que “no cuentan con la competencia y la autonomía para prohibir el desarrollo de actividades extractivas, en tanto estas son de interés general y de trascendencia económica” (Corte Constitucional de Colombia Sentencia SU-095/2018).

Moratorias: detención temporal a nuevas concesiones

Una última estrategia común de judicialización identificada son las decisiones que paralizaron la entrega de nuevas concesiones, al otorgar plazo a las instituciones para hacer adecuaciones en sus procesos de planificación y armonización de políticas.

En 2008 se decretó por orden judicial una moratoria minera en Guatemala que frenó el desarrollo de nuevos proyectos hasta 2012. Se ordenó después de una decisión de la Corte que declaró la inconstitucionalidad de ciertas expresiones de siete artículos de la Ley Minera relativos a la obligación de protección del agua y del ambiente. Esta acción se emprendió como parte de la estrategia jurídica para evitar el avance del proyecto Marlin,⁹ pero sus efectos se extendieron a las demás operaciones mineras activas y en particular a nuevas solicitudes de licencias (Corte Constitucional de Guatemala Expediente 1491/2007).

En Colombia, organizaciones sociales y comunidades locales presentaron en 2013 una acción judicial para evitar la reapertura de la entrega de solicitudes y títulos mineros. En 2018 se emitió sentencia, en la que se solicitó a las instituciones estatales que concluyeran en tres años el proceso de ordenamiento ambiental del territorio “con base en estudios técnicos, idóneos, integrales y precisos, adecuados y eficaces que garanticen la preservación del ambiente” antes de continuar la entrega masiva de derechos mineros, lo que implicó mantener vigente una moratoria minera declarada por el Estado en 2012 frente a nuevas solicitudes. En la actualidad este fallo está

⁹ La mina Marlin es un proyecto minero de extracción de metales preciosos ubicado sobre el Cerro Blanco en la municipalidad de San Miguel Ixtahuacán y Sicapa en San Marcos, Guatemala. En la actualidad, el proyecto está suspendido, pero fue adquirido por la multinacional Newmont y se espera la reapertura de operaciones (Montoya et al. 2021).

en apelación ante el Consejo de Estado (Tribunal Administrativo de Cundinamarca 2018, 155).

Estos mecanismos no tienen la entidad de proponer cambios normativos o políticos significativos, tan solo reducen la velocidad de entrega masiva de títulos a terceros interesados, principalmente de empresas privadas.

Jurisprudencia “posthumana” y marcos mineros intactos

En Colombia, comunidades afrocolombianas emprendieron un proceso de judicialización para exigir la protección del río Atrato, así como la garantía de sus derechos afectados por la violencia estructural, el extractivismo y la contaminación. La Corte resolvió este caso a través del uso del marco legal transnacional emergente de los derechos de la naturaleza y los derechos bioculturales, para robustecer su argumentación sobre la protección del agua y del río. A pesar de la declaratoria del río como nuevo sujeto legal, la Corte se centró exclusivamente en los efectos adversos de la minería informal y descartó tomar medidas resolutorias sobre los derechos entregados a inversionistas privados en diversos frentes extractivos y sobre las políticas económicas diseñadas para la región desde los centros de poder (Corte Constitucional de Colombia Sentencia T-622/2016).

En Guatemala, colectivos mayas emprendieron un proceso de judicialización sin precedentes en el continente: una acción de inconstitucionalidad contra disposiciones dispersas que componen el régimen de agua en el país, entre ellas el art.71 de la Ley de Minería. Para los accionantes, las normas demandadas se orientan “a la privacidad de los derechos de propiedad, uso, goce y aprovechamiento, anteponiendo la comercialización y explotación para usos industriales, agropecuarios, extractivos y energéticos”. La novedad en su alegato fue controvertir los fundamentos que conciben el agua como bien, objeto y recurso, y proponer a la Corte que considerara las concepciones de los pueblos indígenas como criterio jurídicamente vinculante, solicitando una nueva normativa que incluya la idea de que “el agua es un ser vivo que tiene ciclos, que se conecta con el cosmos, que tiene un carácter sagrado, para los pueblos mayas”. La Corte alegó defectos en la formulación técnica procesal de los cargos, descartó la declaratoria de inconstitucionalidad de los artículos demandados, entre ellos el de la Ley Minera, y ordenó al Congreso la tramitación de una ley de agua que incorpore las visiones de los pueblos indígenas (Corte Constitucional de Guatemala Sentencia 452/2019, 4).

Las estrategias de judicialización emprendidas por comunidades y activistas en Colombia y Guatemala permiten advertir tanto la existencia de patrones comunes en la exigibilidad de derechos frente a conflictos mineros como los tipos de decisiones y argumentos adoptados por las Cortes. Además, se evidencia el alcance altamente restringido de la judicialización en la transformación de la normativa minera a nivel

Hacia la descolonización del régimen extractivo: patrones y límites de la judicialización en conflictos mineros

doméstico, cuya falta de reformulación jurídico-política explica, en parte, la continuidad y agudización de las disputas y la insuficiencia del marco de derechos humanos para hacerle frente.

3. La internacionalización de la judicialización de los conflictos mineros

En esta sección, exploramos el origen normativo del marco interamericano y profundizamos en el análisis integrado de múltiples casos litigados ante el sistema y su incidencia en la adecuación de las normativas mineras regionales.

En línea con lo demostrado en el estudio por países, la normativa colonial en materia minera se reprodujo, también, en la creación de la Organización de Estados Americanos (OEA), organismo regional más antiguo del mundo. El artículo 26 del texto original de la Carta de la OEA, aprobada el 30 de abril de 1948, contempló el compromiso de los Estados para cooperar entre sí a fin de, entre otros objetivos, “intensificar su agricultura y su minería”. Aunque este objetivo sería eliminado diecinueve años más tarde,¹⁰ como pretendemos demostrar en este apartado, la esencia del modelo extractivo minero como paradigma de desarrollo continúa presente en la región.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante CIDH) ha dado a conocer los peligros que para los derechos humanos de los pueblos indígenas, tribales y comunidades afrodescendientes ha representado la intensificación de la minería. Para la CIDH, la realidad que enfrentan estos pueblos a causa de estos proyectos “se encuentra caracterizada por afectaciones en la salud, alteración en las relaciones comunitarias, la calidad de vida, migraciones, desplazamiento de comunidades, cambios en patrones tradicionales de economía, entre otros” (CIDH 2015, 18).

Las cifras de casos sobre disputas mineras presentados al SIDH dan cuenta de lo anterior. Hasta el año 2020 se han tramitado cerca de 12 casos sobre contaminación ambiental relacionados con actividades mineras; todos ellos tienen como víctima a comunidades indígenas, pueblos tribales o comunidades afrodescendientes.¹¹ De estos, cinco han sido admitidos dentro de la CIDH (2004, 2009a, 2009b, 2014, 2019), dos se encuentran cerrados (CIDH 1985, 2002), dos han sido remitidos a la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH 2020b, 2020c) y tres cuentan con sentencia y están en etapa de supervisión (Corte IDH 2007, 2015a, 2015b).

10 Este artículo 26 sería eliminado mediante la reforma a la Carta de la OEA del 27 de febrero de 1967, con la cual se suprimió el objetivo de “intensificación de la minería” e incluyó el “desarrollo integral” como nueva meta dentro de la Carta.

11 Para la elaboración de este apartado recurrimos a los repositorios oficiales tanto de la CIDH como de la Corte IDH disponibles en sus páginas web. Para el caso de la Comisión, se efectuó una búsqueda y sistematización manual de resoluciones de admisibilidad, inadmisibilidad, fondo y archivo desde 1973 hasta el 2020. En el caso de la Corte, realizamos la búsqueda de los términos “mina”, “minería”, “minero”, “minera”, “ambiente”, “contaminación”, “pueblos indígenas”, “tribales”, “afrodescendientes” y “territorios” en su buscador automático. Los resultados fueron posteriormente filtrados y sistematizados manualmente.

Tanto la Comisión como la Corte IDH han consolidado estándares de aplicación obligatoria para la garantía de los derechos de los pueblos afectados por actividades mineras. Entre ellos destacan la garantía de la consulta previa y al consentimiento libre e informado, la obligatoriedad de la realización de estudios de impacto socioambiental y la participación de las comunidades en los beneficios que produzca el plan extractivo que se lleve a cabo dentro de sus territorios. Estos estándares constituyen, en palabras de la Corte, “salvaguardas para garantizar que las restricciones impuestas a las comunidades indígenas o tribales, respecto del derecho a la propiedad sobre sus tierras por la emisión de concesiones dentro de su territorio, no impliquen una denegación de su subsistencia como pueblo” (2017, párr. 156). Sin embargo, tanto la Comisión como la Corte han ido más allá de la creación y revisión del cumplimiento de estas salvaguardas. En todos los casos sobre cuestiones mineras aquí referidos la legislación fue un tema de especial atención para ambos organismos.

Así lo mostró la CIDH desde su primer caso sobre pueblos indígenas que, a su vez, es el primero sobre afectaciones a los derechos humanos producto de actividades mineras: el caso Pueblos Indígenas Yanomami Vs. Brasil del 5 de marzo de 1985. La Comisión argumentó cómo, si bien la legislación brasileña de aquel momento establecía que solo se podía dar paso a la explotación y concesión en tierras indígenas cuando se trate de minerales estratégicos necesarios para la seguridad y desarrollo nacional, en la práctica, esta normativa no era implementada. La razón de lo anterior era la obligatoria intermediación de un organismo estatal, adscrito al Ministerio del Interior del país, el cual actuaba como representante de los intereses y patrimonio cultural de los indígenas. Bajo la “tutela” de este organismo se encontraban los pueblos indígenas de Brasil en atención a lo establecido en el artículo 6 de su Código Civil, el cual, con claros rezagos coloniales, consideraba a los indígenas como “relativamente incapaces”.

Aunque la consideración de los pueblos indígenas como relativamente incapaces desapareció de la normativa de los países de la región, en materia minera se consolidó la clasificación de los recursos del subsuelo como de “interés nacional” sin excepciones ni matices. Este es un rasgo común en todos los cuerpos normativos que regulan la actividad minera en los doce casos que ha conocido y está conociendo el SIDH sobre el tema, los cuales constituyen la internacionalización de los conflictos mineros previamente expuestos sobre Colombia y Guatemala. Por esta razón, en los más recientes casos sobre cuestiones mineras la Comisión y la Corte IDH han puesto especial énfasis en la necesidad de adecuar el marco normativo de los Estados para asegurar la garantía de los derechos.

En el Informe de Fondo del Caso Pueblo Indígena U'wa y sus Miembros vs. Colombia, la CIDH ratificó el carácter fundamental de establecer un marco legislativo e institucional para prevenir y evaluar eficazmente los riesgos a los derechos humanos inherentes a la operación de actividades extractivas desde sus fases iniciales (2019,

párr. 129). Por otro lado, en el Informe de Fondo del Caso Comunidad Indígena Maya Q'eqchi' Agua Caliente vs. Guatemala del 3 de marzo de 2020, la CIDH dio cuenta de que la Ley de Minería concede la propiedad absoluta al Estado sobre todos los yacimientos que existan dentro de su territorio sin hacer referencia a los pueblos indígenas ni garantizar la “consulta previa” (párr. 24).

Del mismo modo, la CIDH se encuentra tramitando casos relacionados con dos grandes proyectos mineros en Guatemala y Colombia: el proyecto “Mina Marlin I” de Guatemala (2014) y la producción minera del Departamento La Guajira de Colombia (2020). En el primero se demanda, entre otros, la inadecuada regulación de la Ley de Minería respecto de derechos de los pueblos indígenas a la consulta previa (2014, párr. 37). Por su parte, el segundo caso expone la importancia de atender y vigilar la creación normativa, aún después de garantizadas las salvaguardas a favor de los pueblos indígenas frente a proyectos mineros. En específico, se refiere a la salvaguarda de participación en los beneficios del plan extractivo que se lleve a cabo dentro de su territorio (Corte IDH 2007, párr. 129; 2015b, párr. 201). Así, en este caso, se demandó la aprobación, sin consulta previa, de una reforma al régimen de regalías derivadas de la explotación de recursos naturales que modificó la distribución de los ingresos afectando de manera directa a la comunidad wayú y sus programas de salud, educación y alimentación (CIDH 2020b, párrs. 1-3).

La Corte IDH, por su parte, ha dictado hasta el año 2020 tres sentencias sobre cuestiones mineras y medio ambiente. La primera sentencia es el caso del pueblo saramaka¹² vs. Surinam. En este se evaluó la legislación minera y se evidenció que la misma solo permitía acudir ante el poder judicial si el poseedor de un derecho de explotación minera y un “demandante legítimo” o “tercero” no llegaren a un acuerdo sobre el monto de la indemnización solicitada. La concesión minera no era cuestionable, pues los intereses sobre la tierra de los saramaka no estaban reconocidos como derechos subjetivos ni colectivos (2007, párr. 105). A su vez, ello suponía trabas en el acceso a la justicia, en tanto para calificar como “demandante legítimo” o “tercero”, la legislación establecía que el pueblo saramaka solo poseía un “derecho fáctico” en lugar de un derecho real individual, registrable, reconocido y emitido por el Estado (2007, párr. 109).

La segunda sentencia de la Corte IDH es el caso Comunidad Afrodescendiente Garífuna de Punta Piedra¹³ y sus Miembros vs. Honduras de 8 de octubre de 2015. En este caso la Corte examinó la reglamentación minera del país constatando que, si bien esta reconoce a los pueblos indígenas y afrohondureños el derecho a la consulta, las disposiciones reglamentarias en materia de minería supeditan su realización a la fase inmediatamente anterior a la autorización de la explotación. Por lo expuesto, la

12 El pueblo saramaka es uno de los seis grupos distintivos maroon de Surinam, cuyos ancestros fueron esclavos africanos llevados a la fuerza a Surinam durante la colonización europea en el siglo XVII.

13 El origen del pueblo garífuna data del siglo XVIII, de la unión de africanos provenientes de barcos españoles que naufragaron en la isla San Vicente en 1635 y los amerindios que habitaban la zona desde antes de la colonización.

Corte IDH concluyó que dicha regulación carecería de la precisión necesaria para cumplir con los estándares sobre el derecho a la consulta, según los cuales esta debe realizarse en las primeras etapas del proyecto (2015a, párr. 222).

La última sentencia emitida por la Corte IDH es el caso de los pueblos kaliña y lokono¹⁴ vs. Surinam de 25 de noviembre de 2015. En este caso la Corte IDH demostró que el reconocimiento de los “intereses” de los derechos de los pueblos indígenas y tribales al otorgar concesiones mineras, en la normativa minera de Surinam, no incluía el derecho a la participación efectiva de dichos pueblos antes de emprender o autorizar la explotación de la mina en su territorio y, por tanto, no cumplía con los estándares interamericanos (2015b, párrs. 209-211). Por otro lado, destaca en esta sentencia la creación de “parques naturales” de propiedad del Estado como un mecanismo para evadir el cumplimiento de derechos de los pueblos indígenas y facilitar los procesos de explotación minera. Esta es una sofisticada estrategia utilizada por los Estados para evadir sus obligaciones internacionales en materia de derechos de los pueblos indígenas a partir de la instrumentalización del discurso ecológico.

Finalmente, en los tres casos citados, la Corte IDH dispuso que los Estados efectúen reformas a fin de adaptar su legislación a los estándares establecidos por esta: 1) en el caso saramaka dispuso eliminar o modificar las disposiciones legales que impiden la protección del derecho a la propiedad de los miembros de este pueblo (2007, párr. 194); 2) en el caso de la comunidad garífuna de Punta Piedra dispuso que el Estado adopte en un plazo razonable las medidas suficientes y necesarias, a fin de que sus disposiciones reglamentarias sobre minería no menoscaben el derecho a la consulta de forma previa a la autorización de programas de prospección o exploración (2015a, párr. 325); y 3) en el caso de los pueblos kaliña y lokono ordenó al Estado de Surinam adoptar todas las medidas legislativas, administrativas y de cualquier otra índole necesarias para garantizar la participación efectiva, a través de un proceso de consulta a las comunidades, según sus tradiciones y costumbres, respecto de cualquier proyecto, inversión, reserva natural, o actividad que puedan afectar su territorio (Corte IDH 2015, párr. 305).

Estos precedentes manifiestan la utilidad de la judicialización de las cuestiones mineras a nivel interamericano, pues han aportado en la creación y consolidación de estándares de obligatorio cumplimiento para todos los países que son parte del SIDH. Sin embargo, al revisar la implementación de las medidas de reparación dictadas, observamos una realidad totalmente distinta. Los tres casos con sentencia de la Corte IDH siguen abiertos en etapa de supervisión de ejecución de sentencia dentro de este organismo. En el caso saramaka vs. Surinam, diez años después de ordenadas las adecuaciones legislativas estas aún no han sido realizadas (Corte IDH 2018, párr. 44). Por su parte, en el caso de la comunidad garífuna de Punta Piedra, cuatro

14 Los pueblos kaliña y lokono son dos de los cuatro pueblos indígenas con mayor población de Surinam, y son conocidos como los “pueblos del Bajo Marowijne”.

Hacia la descolonización del régimen extractivo: patrones y límites de la judicialización en conflictos mineros

años después las medidas legales aún no han sido adecuadamente modificadas (Corte IDH 2019, párrs. 39-43). De hecho, la situación en este caso se ha agravado tanto que ha llegado a poner en serio riesgo el derecho a la vida en esta comunidad (Corte IDH 2020). Finalmente, respecto del caso kaliña y lokono aún está pendiente que se efectúe la resolución de supervisión de sentencia, sin embargo, dado que comparte el mismo marco jurídico que el caso del pueblo saramaka, podemos predecir que la respuesta tampoco será muy alentadora.

4. Conclusiones

En el derecho minero en América Latina se conceptualiza a los minerales y el subsuelo como un depósito de materialidades extraíbles para beneficio humano. A pesar de los numerosos fallos emblemáticos e históricos en los tribunales nacionales e internacionales, por ejemplo, en Guatemala, Colombia y la Corte IDH, las políticas extractivas siguen latentes, se vigorizan y se respaldan en instituciones estatales de origen colonial, que cuentan con mayor peso y eficacia que el marco de los derechos humanos.

En el presente artículo hemos demostrado que la actuación aislada del marco regulatorio de los derechos humanos resulta insuficiente para generar cambios estructurales en materia minera. En el mejor de los casos, nuestro análisis indica que estas sentencias quitan tiempo, crean escenarios burocráticos, imponen trámites adicionales o suspenden temporalmente proyectos concretos sin alterar el andamiaje extractivo. Si bien en su mayoría son decisiones que reafirman la titularidad formal de derechos por parte de las comunidades, se evidencia que no alteran el núcleo ni transforman el rumbo del modelo minero y que, además, carecen de fuerza de implementación.

Creemos que el análisis del papel de los tribunales en la resolución de conflictos mineros ofrece oportunidades para identificar tendencias comunes de judicialización, pero también para reflexionar sobre nuevos caminos teóricos y metodológicos que contribuyan a una descolonización del derecho y, en particular, del derecho minero. En este marco, en nuestra consideración, se pueden proponer distintas alternativas en los campos de la práctica jurídica o la investigación teórica aplicada.

Desde el primer campo, se podría exigir mecanismos más robustos para el cumplimiento de las sentencias en derechos humanos sobre pueblos afectados por iniciativas extractivas. Asimismo, se invita a la diversificación de las estrategias de judicialización en el ámbito de los derechos humanos buscando, con ello, promover transformaciones de fondo en las normativas mineras de origen colonial.

En el segundo escenario, se propone elaborar un nuevo marco teórico que dé paso a un enfoque decolonial e interdisciplinar del régimen minero. Esto requerirá de un giro teórico y aplicado que se nutra de la teoría y práctica jurídica, y de las ciencias

sociales críticas. Finalmente, las miradas sobre el suelo y los minerales de los pueblos indígenas, afrodescendientes y campesinos deben estar presentes en la construcción de este nuevo marco teórico y jurídico-aplicado.

Apoyos

La realización de este trabajo fue posible gracias a tres proyectos. El primero es el Proyecto RIVERS - Water/Human Rights Beyond The Human? Indigenous Water Ontologies, Plurilegal Encounters and Interlegal Translation (2019-2024), financiado por un Starting Grant (subvención inicial) del Consejo Europeo de Investigación (ERC) en el marco del programa de investigación e innovación “Horizon” 2020 de la Unión Europea, acuerdo de subvención N.º 804003. El segundo y el tercero son los proyectos “Jueces en Democracia. La filosofía política de la Corte Interamericana de Derechos Humanos” (DER2016-79805-P, AEI/FEDER, UE) y “Teorías de la justicia y derecho global de los derechos humanos” (PID2019-107172RB-I00), ambos financiados por el Ministerio de Ciencia e Innovación de España y adscritos al Grupo de Investigación sobre el Derecho y la Justicia de la Universidad Carlos Tercero de Madrid.

112

Referencias

- Anghie, Antony. 2005. *Imperialism, Sovereignty, and the Making of International Law*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Baxi, Upendra. 2002. *The future of human rights*. Nueva York: Oxford University Press.
- Benton, Lauren A. 2002. *Law and Colonial Cultures: Legal Regimes in World History, 1400-1900*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Chakrabarty, Dipesh. 2000. *Provincializing Europe. Postcolonial Thought and Historical Difference*. Princeton: Princeton University Press.
- Darian-Smith, Eve, y Peter Fitzpatrick, eds. 1999. *Laws of the postcolonial*. Michigan: The University of Michigan Press.
- Dietz, Kristina. 2018. “Consultas populares mineras en Colombia: condiciones de su realización y significados políticos. El caso de La Colosa”. *Colombia Internacional*, 93: 93-117. <https://dx.doi.org/10.7440/colombiaint93.2018.04>
- Duarte, Carlos. 2012. “Gobernabilidad minera: cronologías legislativas del subsuelo en Colombia”. *Cronologías de la Legislación Minera Colombiana*, 10 de enero. <https://bit.ly/3beP10Q>
- Garzón, Pedro. 2018. “Colonialidad (jurídica) = (Legal) coloniality”. *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, 14: 206-214. <https://doi.org/10.20318/eunomia.2018.4164>
- Garzón, Pedro. 2016. *Ciudadanía indígena. Del multiculturalismo a la colonialidad del poder*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

- Hacia la descolonización del régimen extractivo: patrones y límites de la judicialización en conflictos mineros
- Gilbert, Jérémie. 2020. "Indigenous Peoples and Litigation: Strategies for Legal Empowerment". *Journal of Human Rights Practice* 12 (2): 301-320. <https://doi.org/10.1093/jhuman/huaa028>
- González, Carmen. 2015. "Bridging the North-South Divide: International Environmental Law in the Anthropocene". *Pace Environmental Law Rev* 32 (2): 407-433. <https://bit.ly/3ClcEzZ>
- Joachin, Carmen. 2007. *Procedimiento consultivo a las comunidades indígenas para la aprobación de la explotación minera*. Ciudad de Guatemala: Universidad San Carlos de Guatemala
- Kirsch, Stuart. 2012. "Juridification of indigenous politics". En *Law against the State. Ethnographic Forays into Law's Transformations*, editado por Julia Eckert, 38-59. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lyons, Kristina. 2020. *Vital Decomposition: Soil Practitioners and Life Politics*. Durham / Londres: Duke University Press
- Mahecha, Andrea, y Paula Mazuera. 2017. "Las leyes de los Reinos de las Indias". *Revista Diálogo de Saberes*, 47: 35-53. <https://doi.org/10.18041/0124-0021/dialogos.47.2017.1695>
- Miles, Kate. 2010. "International Investment Law: origins, imperialism and conceptualizing the environment". *Colorado Journal of International Environmental Law and Policy* 21 (1): 1-47. <https://bit.ly/3EvOXWP>
- Mayén, Guisela. 2012. "Guatemala: El derecho a la consulta previa". En *El derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas en América Latina*, editado por Beatriz Cajías y Claudia Heins, 115-144. La Paz: Fundación Konrad Adenauer.
- Montoya, Ainhoa, Rachel Sieder, Yacotzin Bravo Espinosa, Rupert Knox y María C. Pauchulo. 2021. "The Legal Cultures of the Subsoil Database". Acceso el 29 de abril de 2021. <https://bit.ly/3Gn0mtT>
- Mutua, Makau. 2007. "Standard Setting in Human Rights: Critiques and Prognosis". *Human Rights Quarterly* 29 (3): 547-630. <https://bit.ly/3Brsf08>
- Pahuja, Sundhya. 2011. *Decolonising International Law: Development, Economic Growth and the Politics of Universality*. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9781139048200>
- Pérez Luño, Antonio Enrique. 2000. "La seguridad jurídica: una garantía del derecho y la justicia". *Boletín de la Facultad de Derecho de la UNED*, 16: 25-38. <https://bit.ly/3vYxO5p>
- Poveda, Gabriel. 2002. "La minería colonial y republicana: cinco siglos de variantes y desarrollos". *Revista Credencial Historia*, 151. <https://bit.ly/3GJiVsC>
- Rajagopal, Balakrishnan. 2006. "Counter-Hegemonic International Law: Rethinking Human Rights and Development as a Third World Strategy". *Third World Quarterly* 27 (5): 767-783. <https://bit.ly/3pP6Agv>
- Sieder, Rachel, y Anna Barrera Vivero. 2017. "Legalizing Indigenous Self-Determination: Autonomy and Buen Vivir in Latin America". *The Journal of Latin American and Caribbean Anthropology* 22 (1): 9-26. <https://doi.org/10.1111/jlca.12233>
- Ternera, Francisco, y Fabricio Mantilla. 2006. "El concepto de derechos reales". *Revista de Derecho Privado*, 36: 117-139. <https://bit.ly/3CrM2Oh>
- Vanegas de la Torre, Agueda. 2015. "Los privilegios mineros novohispanos a partir de las Ordenanzas de Minería de 1783: los usos de la justicia". *Revista Historia y Justicia*, 5: 67-92. <https://doi.org/10.4000/rhj.1470>

María Ximena González-Serrano, Digno Montalván-Zambrano y Lieselotte Viaene

Wences, Isabel, y Anna Margherita Russo. 2016. “De los derechos de los ‘miembros de las comunidades’ a los derechos de la ‘comunidad y sus miembros’: la diversidad cultural y el reconocimiento de la propiedad colectiva de los pueblos indígenas en la Corte Interamericana de Derechos Humanos”. En *La América de los Derechos*, coordinado por Pablo Santolaya Machetti e Isabel Wences, 281-326. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Documentos legales y públicos

Legislación de Guatemala

Constitución Política de la República de Guatemala. 1985. Asamblea Nacional Constituyente, Ciudad de Guatemala, 31 de mayo. Acceso el 9 de septiembre de 2021. <https://bit.ly/3kgSSPK>
 Decreto 48/1997. Ley de Minería. Ciudad de Guatemala, 11 de junio. Acceso 9 de septiembre de 2021. <https://bit.ly/3cw4evb>
 Decreto Ley 342/1965. Código de Minería.
 Decreto 272/1955. Reforma a Ley de Minería.
 Decreto Legislativo 2000/1934. Código de Minería.
 Decreto 686/1908. Código de Minería.

Legislación de Colombia

Constitución Política de Colombia de 1886. Acceso 9 septiembre de 2021. <https://bit.ly/3wwnMbC>
 Constitución Política de la República de Colombia de 1991. Acceso 9 de septiembre de 2021 <https://bit.ly/3GYAgOa>
 Ley 685/2001, por la cual se expide el Código de Minas y se dictan otras disposiciones. Bogotá, 15 de agosto. Acceso 9 de septiembre de 2021. <https://bit.ly/3bVh2eg>
 Ley 160/1936, por la cual se modifican algunas de las disposiciones de la Ley 37 de 1931 y se dictan otras disposiciones sobre petróleos. Bogotá, 14 de noviembre. Acceso 9 septiembre de 2021. <https://bit.ly/3n0Lhqw>
 Ley 37/1931. Ley Del Petróleo. Bogotá, 4 de marzo. Acceso 9 septiembre de 2021. <https://bit.ly/309iqat>
 Ley 106/1873. Código Fiscal. Diario Oficial 2989, 22 de octubre. Acceso 9 septiembre de 2021. <https://bit.ly/3H6szFJ>

Legislación colonial española

Ley de Bases/1868, Bases Generales para la Nueva Legislación de Minas del 29 de diciembre. Gaceta de Madrid n.º 1 del 1 de enero de 1869. Acceso el 9 septiembre de 2021. <https://bit.ly/2YQBjyD>
 Real Decreto. 1868. Reglamento Para la Ejecución de la Ley de Minas de 6 de julio de 1859, Reformada por la de 4 de marzo último. Gaceta de Madrid, 11 de julio. <https://bit.ly/3chep6s>

Hacia la descolonización del régimen extractivo: patrones y límites de la judicialización en conflictos mineros

Resoluciones judiciales de Colombia

Corte Constitucional de Colombia Sentencia SU-095/2018, 11 de octubre.

<https://bit.ly/3nF0wEn>

Corte Constitucional de Colombia Sentencia T-622/2016, 10 de noviembre.

<https://bit.ly/3nzt0iM>

Corte Constitucional de Colombia Sentencia T-445/2016, 19 de agosto. <https://bit.ly/3moxoC4>

Corte Constitucional de Colombia Sentencia C-389/2016, 27 de julio. <https://bit.ly/3vZpF0A>

Corte Constitucional de Colombia Sentencia C-123/2014, 5 de marzo. <https://bit.ly/3CswPwF>

Corte Constitucional de Colombia Sentencia C-891/2002, 22 de octubre.

<https://bit.ly/3mqoGD8>

Tribunal Administrativo de Cundinamarca Expediente n.º 25000234200020130245900/2018,

6 de diciembre. <https://bit.ly/3BUyrhC>

Resoluciones judiciales de Guatemala

Corte Constitucional de Guatemala Sentencia 452/2019, 7 de noviembre.

<https://bit.ly/3Bu4Dbc>

Corte Constitucional de Guatemala Expediente 4785/2017. Fecha de resolución 3 de septiembre de 2018. <https://bit.ly/3GvEkVY>

Corte Constitucional de Guatemala Expediente 1008/2012. Fecha de resolución 28 de febrero de 2013. <https://bit.ly/3buei73>

Corte Constitucional de Guatemala Expediente 1491/2007. Fecha de resolución 1 de abril de 2008. <https://bit.ly/3Bw9glc>

Corte Constitucional de Guatemala Expediente 1179/2005. Fecha de resolución 8 de mayo de 2007. <https://bit.ly/3BpK7IL>

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)

CIDH. 2020a. Informe de Fondo n.º 11/20, Caso 13.082, comunidad indígena maya q' eqchi Agua Caliente vs. Guatemala.

CIDH. 2020b. Nota de Remisión de Caso de fecha 7 de agosto de 2020, Caso n.º 13.082, comunidad indígena maya q' eqchi Agua Caliente vs. Guatemala.

CIDH. 2020c. Nota de Remisión de Caso de fecha 21 de octubre de 2020, Caso n.º 11.754, pueblo indígena u' wa y sus miembros vs. Colombia.

CIDH. 2019. Informe de Admisibilidad n.º 146/19, Caso 11.754, pueblo indígena u' wa y sus miembros vs. Colombia.

CIDH. 2015. Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo. <https://bit.ly/3mfepcT>

CIDH. 2014. Informe de Admisibilidad n.º 20/14, Petición 1566-07, comunidades del pueblo maya sipakepense y mam de los municipios de Sipacapa y San Miguel Ixtahuacán vs. Guatemala.

María Ximena González-Serrano, Digno Montalván-Zambrano y Lieselotte Viaene

- CIDH. 2009a. Informe de Admisibilidad n.º 76/09 de 5 de agosto de 2009, petición 1473-06, Comunidad de la Oroya vs. Perú.
- CIDH. 2009b. Informe de Admisibilidad n.º 141/09, Petición 415-07, comunidades Agrícola Diaguíta de los Huascoalinos y sus miembros vs. Chile.
- CIDH. 2007. Informe de Admisibilidad n.º 20/14, Petición 1566-07, comunidades del pueblo maya sipakepense y mam de los municipios de Sipacapa y San Miguel Ixtahuacán vs. Guatemala.
- CIDH. 2004. Informe de Admisibilidad n.º 69/04, Petición 504/03, comunidad de San Mateo de Huanchor y sus miembros vs. Perú.
- CIDH. 2002. Informe de Fondo n.º 75/02 de 27, Caso 11.140, Mary y Carrie Dann vs. Estados Unidos.
- CIDH. 1985. Resolución n.º 12/85, Caso 7615, pueblo indígena yanomami vs. Brasil.

Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH)

- Corte IDH. 2020. Resolución de Medidas Provisionales dentro del caso comunidad Garífuna de Punta Piedra y sus miembros vs. Honduras, 2 de septiembre.
- Corte IDH. 2019. Resolución de Supervisión de Cumplimiento de Sentencia dentro del caso comunidad Garífuna de Punta Piedra y sus miembros vs. Honduras, 14 de mayo.
- Corte IDH. 2018. Resolución de Supervisión de Cumplimiento de Sentencia dentro del Caso pueblo saramaka vs. Surinam, 26 de septiembre.
- Corte IDH. 2017. Opinión Consultiva OC-23/17, medio ambiente y derechos humanos, 15 de noviembre.
- Corte IDH. 2015a. Sentencia del caso comunidad Garífuna de Punta Piedra y sus miembros vs. Honduras (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), 8 de octubre.
- Corte IDH. 2015b. Sentencia del caso pueblos kalifña y lokono vs. Surinam (Fondo, Reparaciones y Costas), 25 de noviembre.
- Corte IDH. 2007. Sentencia del caso del pueblo saramaka vs. Surinam (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), 28 de noviembre.

Cómo citar este artículo:

González-Serrano, María Ximena, Digno Montalván-Zambrano y Lieselotte Viaene. 2022. "Hacia la descolonización del régimen extractivo: patrones y límites de la judicialización en conflictos mineros". *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* 72: 97-116.
<https://doi.org/10.17141/iconos.72.2022.5041>

t
temas

La designación de jueces en Ecuador: en búsqueda de una nueva legitimidad

*The appointment of judges in Ecuador:
In search of a new legitimacy*



 Dr. Miguel Herrera. Miembro asociado del Centro Europeo de Sociología y Ciencia Política. Universidad de París I Panthéon-Sorbonne (Francia). (herrerarios.miguel@gmail.com) (<https://orcid.org/0000-0002-7890-2878>)

Recibido: 14/12/2020 • Revisado: 10/03/2021
Aceptado: 16/07/2021 • Publicado: 01/01/2022

Resumen

Las reformas al poder judicial en Ecuador emprendidas durante el Gobierno de Rafael Correa han suscitado un número importante de reflexiones en el medio académico. La mayoría de los analistas se enfocaron en evaluar sus fundamentos legales y constitucionales, así como los impactos en la independencia de este poder estatal. Sin embargo, menos atención recibieron los mecanismos concretos de cambio institucional sobre los cuales han reposado estas iniciativas. Experiencias de reforma como las aplicadas en el Gobierno de Correa van más allá de un intento por captar las cortes del país y reflejan dinámicas de redefinición de la institución judicial. Para explorar esta idea, el artículo se apoya en el análisis cualitativo de las trayectorias de los miembros del principal tribunal de justicia ecuatoriano entre 1979 y 2012. Se demuestra que los cambios realizados a los procedimientos de designación modificaron las dinámicas sociales que históricamente habían favorecido el acceso a la principal judicatura. Concretamente, con las reformas emprendidas durante el mandato de Correa, se privilegió una mayor especialización en la actividad judicial frente a modelos de carrera basados en la movilidad profesional fuera de los tribunales. De esta manera, se exponen las dinámicas sociales que sostuvieron las iniciativas de reformas al evidenciar cómo estas se apoyan en diferentes grupos dentro de un espacio social.

Descriptores: cortes; Ecuador; instituciones; justicia; magistrados; reformas.

Abstract

The reforms to the judiciary in Ecuador undertaken during the government of Rafael Correa have given rise to a significant number of reflections in the academic world. Most analysts have focused on evaluating their legal and constitutional basis, as well as their impact on the independence of this state power. However, less attention has been paid to the concrete mechanisms of institutional change on which these initiatives were based. Reforms such as those carried out during the Correa administration are more than attempts to capture the country's courts, insofar as they reflect dynamics to redefine the judicial institution. To explore this proposal, the article relies on the qualitative analysis of the trajectories of members of the main Ecuadorian court of justice between 1979 and 2012. It is shown that changes made to appointment procedures modified the social dynamics that had historically enabled access to the main judiciary. Specifically, with the reforms undertaken during Correa's term, greater specialization in judicial activity was privileged over career models based on professional mobility outside the courts. Thus, the social dynamics that have sustained reform initiatives are examined, showing how they are driven by different groups within social space.

Keywords: courts; Ecuador; institutions; justice; magistrates; reforms.

1. Introducción

Diez años después de la “transición judicial” emprendida durante el Gobierno de Rafael Correa, las ciencias sociales ecuatorianas todavía no se han planteado el reto de desarrollar una agenda de investigación que permita captar, en su amplitud y complejidad, las dinámicas de transformación institucional de este poder estatal. A primera vista, la reforma de la justicia realizada a partir del referendo del 7 de mayo de 2011¹ se aprecia como una iniciativa con cuestionable legitimidad. Analistas políticos y jurídicos pusieron en duda los fundamentos legales de tal acción al considerarla una intromisión inconstitucional de actores políticos en la justicia (Castro Riera 2011; Grijalva 2011a; Wray 2011) y, por lo tanto, una violación de los principios democráticos de separación de poderes e independencia judicial (Trujillo y Ávila Santamaría 2011). En comentarios sobre el referendo enfocados en la figura presidencial, se expuso su dimensión política y se denunció, en algunos casos, que se trataba de un intento de acumulación de poder (León Trujillo 2011).

El referendo, inscrito en un marco más amplio de judicialización de la política (Basabe 2012), brindó, según sus detractores, a dirigentes políticos la posibilidad de remplazar los jueces con el fin de instrumentalizar la acción judicial.² Más allá de dichos cuestionamientos, la frágil legitimidad de la reforma se manifestó igualmente en sus consecuencias políticas, reflejadas en la pérdida de apoyos gubernamentales,³ o en acciones posteriores para “descorreizar” el aparato estatal.⁴

Sin negar la dimensión política de las reformas emprendidas durante la presidencia de Correa, en el presente artículo se expone que tales iniciativas, más allá de un intento por capturar las cortes del país, revelaron un esfuerzo por redefinir la institución judicial. Ante un modo establecido de funcionamiento de la justicia, organizado en torno a la figura del juez como notable del derecho (Dezalay y Garth 2002), y cuyos rasgos son la movilidad profesional y la estima social (Karpik 1986), las reformas implementadas en el Gobierno de Correa privilegiaron, en cambio, la promoción de un perfil hasta entonces relativamente subvalorado: el juez de carrera.

Sin embargo, lejos de ser una simple renovación de personal, dicho cambio puso en juego representaciones establecidas sobre las competencias y la imagen del juez. Siguiendo con este razonamiento, los numerosos cuestionamientos en torno a la

1 Dicha reforma contaba con los siguientes componentes principales: la construcción y remodelación de tribunales, la implementación de un nuevo modelo administrativo e informático, y la evaluación y selección de nuevo personal judicial, incluidos los jueces de la Corte Nacional de Justicia.

2 Diferentes juicios con alto significado político se desarrollaron paralelos a la reforma. Por ejemplo, los nacidos de la revuelta policial del 30 de septiembre de 2010, que buscaron sancionar tanto a sus participantes como a quienes realizaron interpretaciones discordes del suceso; evidencia de lo anterior es el caso contra el periódico *El Universo*.

3 El referendo fue la acción que marcó el distanciamiento entre el Gobierno de Rafael Correa y organizaciones aliadas como Ruptura 25.

4 Para distanciarse del Gobierno de Rafael Correa, el de Lenín Moreno produjo diferentes iniciativas para “descorreizar” el aparato estatal, como el referendo del 4 de febrero de 2018 que llevó al remplazo de las principales autoridades estatales. En el caso de la justicia, el nuevo Consejo de la Judicatura sustituyó a más de la mitad de los jueces nacionales en 2019. Previamente, otros jueces habían sido destituidos tras resoluciones favorables a personas cercanas a Correa en juicios con una notoria carga política.

reforma pueden reinterpretarse como una expresión de la tensión provocada entre modos opuestos de construir la autoridad judicial. Desde la perspectiva abordada en el presente artículo, la legitimidad cuestionable de la reforma es menos producto de su (in)constitucionalidad, o de una politización resultante de los tribunales, que de la oposición generada entre maneras divergentes de concebir la institución y quién puede llegar a ella.

El artículo se centra en el principal tribunal de justicia ecuatoriano, en su composición interna y en los cambios en los modos de acceso al mismo. Se parte de una presentación de la literatura sobre la justicia en el Ecuador para señalar los aportes del enfoque sociológico con respecto a debates prevalecientes. Enseguida, se presenta al magistrado de la Corte Suprema como notable de derecho, enfocándose en una de sus características centrales: la movilidad profesional. A partir de esta ilustración se evidencia de qué manera dicho perfil contribuye a la legitimación de la institución judicial al mismo tiempo que limita sus posibilidades de autonomización. Luego, se examinan los cambios en la designación de jueces nacionales durante el Gobierno de Correa, los cuales, articulados a una historia más amplia de reformas en el modo de entrar a la magistratura, derivan en una redefinición del perfil de juez. Finalmente, se retoma la discusión sobre los cuestionamientos a la reforma, pero interpretados a través de la tensión entre modelos opuestos de legitimación de la actividad judicial.

2. Más allá de la independencia: por una sociología de la justicia en Ecuador

En el ámbito académico la iniciativa de reforma del 2011-2012 enfocada en una “reestructuración” del poder judicial confirmó para algunos el diagnóstico de una ausencia histórica de independencia (Basabe y Llanos 2014; Grijalva 2011b). Orientados hacia dicha problemática, estudios sobre instituciones políticas (Basabe, Pachano y Mejía 2010; Freidenberg y Pachano 2016) y judiciales en Ecuador (Castro-Montero y Van Dijck 2017; Basabe y Polga-Hecimovich 2013; Grijalva 2010; Guerrero 2015; Pásara 2014) han señalado repetidamente la politización de los jueces y sus perjudiciales implicaciones para la calidad de la democracia en el país. La historia de la justicia en Ecuador sería entonces una de instituciones “imposibilitadas de actuar con autonomía [...] arrastradas por la polarización de la pugna [política]” (Burbano de Lara y Rowland 2003, 164); o una en la que “la clase política históricamente ha impedido que los jueces [...] se constituyan en nuevos actores políticos, realmente independientes” (Grijalva 2012, 175). Siguiendo este razonamiento, la reforma emprendida en el mandato de Correa no sería más que otro episodio en la larga historia de subordinación judicial.

Aunque la literatura académica se ha enfocado oportunamente en los numerosos conflictos políticos en torno a los tribunales, menos atención se ha dirigido a las dinámicas específicas de cambio institucional que han sostenido las diferentes iniciativas de reforma. Encaminados hacia el problema de la “independencia”, los trabajos académicos no han dejado de presentar una imagen de relativa inercia, según la cual poco o nada ha cambiado en el funcionamiento de la justicia, precisamente, a causa de la injerencia permanente de la política. En efecto, cambios normativos en el modo de organización del poder judicial “solamente [habrían] servido para modificar los actores que [lo] manipulan, manteniendo inalterada la relación de dependencia de los jueces hacia los políticos” (Basabe y Llanos 2014, 44).

Enfocarse en las dinámicas de cambio conduce a reorientar el análisis desde una evaluación de la independencia judicial hacia el examen de los mecanismos concretos de reforma promovidos bajo el Gobierno de Rafael Correa. De esta manera, se busca, a través de una sociología de la profesión jurídica (Abel y Lewis 1988; Banakar y Travers 2005) y del cambio institucional (Brunsson y Olsen 1993), encontrar pistas que aporten a la discusión sobre los procesos de reconfiguración estatal que marcaron dicho periodo (CAL 2016).

Estudiar los modos de acceso y promoción en el espacio judicial⁵ permite superar la dicotomía prevaleciente en la literatura entre independencia y politización, al tomar en cuenta la conjugación compleja entre factores institucionales y recursos individuales que favorecen la ocupación de cargos de alta relevancia en el ámbito judicial (Malleon y Russell 2006). En efecto, más allá de las consideraciones o intereses políticos que puedan motivar iniciativas de reforma, estas no dejan de tener impactos en la composición y en los modos de organización de la institución judicial. Los procesos de reforma se aprecian de esta manera como actividades que buscan transformar las reglas constitutivas que gobiernan una institución (Lowi 1972), sean los mecanismos que permiten la entrada y progresión de sus miembros, el acceso a posiciones de autoridad, la construcción de públicos o clientelas, o la imposición de nuevas representaciones del orden legítimo institucional.

El ejemplo planteado aquí ilustra de qué manera iniciativas de reforma ponen en juego oposiciones existentes dentro de un espacio social determinado –en nuestro caso el judicial– al redefinir los criterios que favorecen el acceso a una institución y, por tanto, su anclaje en dicho espacio social. Se trata entonces de aprehender los procesos de cambio a partir de las dinámicas sociales específicas que los sostienen, más allá de las idealizaciones normativas por medio de las cuales se busca evaluar sus impactos, como la independencia en el caso de la justicia.⁶

5 El interés por este objeto en particular responde al lugar predominante que han ocupado las designaciones de magistrados en los debates sobre justicia en Ecuador, las cuales ejemplifican la influencia permanente que han ejercido los partidos políticos sobre las cortes del país.

6 Esta reflexión se inspira en trabajos sociológicos sobre el clientelismo que distinguen las prácticas políticas concretas de evaluaciones normativas sobre el funcionamiento y la calidad de la democracia (Auyero 2001; Briquet 1998).

3. Metodología

El presente artículo desarrolla una mirada sociológica de las principales reformas del poder judicial ecuatoriano desde la transición de 1979 (Herrera 2019). Se adopta como principal metodología el estudio cualitativo de las trayectorias de vida (Darmón 2008; Reséndiz 2013) de los miembros de la Corte Suprema/Corte Nacional de Justicia en el periodo 1979-2012. Se analiza el impacto que han tenido los cambios en los modos de designar magistrados sobre la conformación de la Corte y, por tanto, sobre los elementos sociales que históricamente han favorecido el acceso al principal tribunal del país. Las biografías revelan así la articulación entre experiencias individuales y procedimientos institucionales de designación. En consecuencia, la metodología se apoya en diversos tipos de materiales que brindan informaciones sobre tales actores y que se encuentran disponibles a partir de entrevistas con antiguos miembros de la Corte, hojas de vida, recortes de prensa y debates parlamentarios.⁷

Sin embargo, en lugar de un abordaje cuantitativo que presente un panorama global del grupo estudiado, se adopta un razonamiento en términos de perfiles-tipo orientado a identificar rasgos distintivos (Swedberg 2017). Los elementos biográficos permiten así la reconstitución de modelos de carrera de los cuales se desprenden niveles variables de pertenencia al espacio judicial. Al mismo tiempo, el material cualitativo hace posible su asociación con representaciones sobre la excelencia profesional. Con base en esta metodología, se presentan elementos analíticos que dan cuenta de las dinámicas sociales que operan en la selección de altos magistrados y que apoyan el argumento de una redefinición de la institución a partir de las reformas emprendidas bajo el Gobierno de Rafael Correa.

123

4. El magistrado como notable del derecho. Una elite jurídica caracterizada por la movilidad profesional

Partir de una definición de los magistrados de la Corte Suprema como notables del derecho conduce a mirar las dinámicas sociales que históricamente han regido el poder judicial ecuatoriano. Retomando la noción empleada por Yves Dezalay y Bryant Garth (2002) en su estudio sobre elites administrativas en América Latina, se trata de juristas con un alto nivel de formación, capaces de apoyarse en su conocimiento generalista del derecho y en la experiencia profesional para ocupar posiciones clave en la jerarquía social. Herederos de familias distinguidas y representativos de un “ideal aristocrático de Gobierno”, el notable del derecho combina una sólida red de relacio-

7 La naturaleza dispersa de la búsqueda de información responde a las exigencias del campo. La Corte Nacional del Ecuador no dispone de documentación biográfica sobre antiguos miembros. Por tal motivo, la reconstrucción de biografías debe realizarse a partir de una diversidad de materiales.

nes sociales y su conocimiento jurídico para forjar una imagen de prestigio, y aspirar a cargos destacados en la conducción de los asuntos públicos.

En línea con los objetivos de este artículo, vale la pena detenerse en un elemento de dicho perfil: la capacidad elevada de movilidad profesional. En efecto, el magistrado de la Corte es típicamente un jurista cuya carrera se desarrolla tanto en el interior como fuera del espacio judicial. Revelando una dinámica según la cual la circulación entre diferentes actividades del derecho constituye la marca de la excelencia profesional, las trayectorias de los magistrados se distinguen por el ejercicio intermitente de la abogacía, la enseñanza universitaria, la administración pública –tanto a nivel local como nacional–, la judicatura, e incluso la actividad política, sea por medio de mandatos electorales, o asignaciones de responsabilidad política como un cargo ministerial.

Tomando como punto de referencia la composición de la Corte Suprema en 1979, es notoria la presencia de reconocidos juristas que corresponden con dicho perfil. Magistrados como Jorge Hugo Rengel o Rubén Ortega Jaramillo brindan un primer ejemplo de aquello, al ser miembros de la Corte y poseer una alta capacidad para circular entre diferentes espacios de actividad profesional. Originarios de Loja, y provenientes de familias vinculadas a círculos políticos e intelectuales locales, ambos magistrados ocuparon a lo largo de sus trayectorias una variedad de cargos y responsabilidades, y se convirtieron así en figuras destacadas de la vida política y social lojana.

En el primer caso, Jorge Hugo Rengel (nacido en 1913), hijo de Manuel Rengel Suquilanda,⁸ cursó sus estudios en dos de las principales instituciones académicas del sur del país: el Colegio Bernardo Valdivieso y la Universidad Nacional de Loja donde obtiene el título de abogado en 1939. Miembro del Partido Socialista, Jorge Hugo Rengel conoció sus primeras experiencias políticas como concejal provincial en la década de los 30, durante sus años universitarios. En esta etapa adquirió igualmente sus primeras experiencias judiciales ejerciendo el cargo de secretario de juzgado. Además de mantener una actividad regular de editorialista a lo largo de su carrera, Rengel se desempeñó en la actividad académica como profesor de Historia del Colegio Bernardo Valdivieso y, más adelante, como profesor de Derecho en la Universidad Nacional de Loja a partir de 1947. Un año después, fue electo al Concejo Municipal de Loja, en el cual cumplió cuatro mandatos consecutivos. Su posicionamiento como figura destacada de la ciudad se apoyó también en sus actividades culturales: se desempeñó como presidente de la Casa de la Cultura de Loja en 1956 y 1970. A inicios de los años 70, Rengel integró brevemente la Corte Superior de Loja antes de convertirse en consejero del Congreso para la elaboración de reformas al Código Penal en 1972 (sin resultados concretos). Tiempo después, participó en la transición democrática de 1976-1979, al integrar una de las comisiones encargadas de la reforma constitucional.

8 Manuel Rengel Suquilanda fue una figura eminente de Loja como escritor, jurista y dirigente liberal. Después de participar en su juventud en las luchas liberales bajo el mando de Eloy Alfaro, Manuel Rengel ocupa posiciones distinguidas como subsecretario de Trabajos Públicos, diputado, ministro fiscal de la Corte Superior de Loja y gobernador de la provincia.

Su participación en la transición, así como la cercanía con el futuro presidente Jaime Roldós, facilitaron su nominación a la Corte Suprema en 1979.

De igual manera, la carrera de Rubén Ortega Jaramillo presenta características similares de movilidad y de posicionamiento profesional múltiple. Nacido en 1929, Rubén Ortega se educó igualmente en el Colegio Bernardo Valdivieso y posteriormente en la Universidad Nacional de Loja, institución en la que se graduó en 1957. Su trayectoria profesional se desarrolló en gran medida en los mismos espacios institucionales que Rengel: fue profesor de Derecho en la Universidad Nacional de Loja y juez, durante periodos cortos, en los tribunales de primera instancia y en la Corte Superior lojana a finales de los años 70. Adicionalmente, Ortega formó parte de instituciones públicas como la Procuraduría General del Estado en calidad de consejero jurídico, y fue alcalde de Loja en dos ocasiones, en 1970 y 1974. Finalmente, Ortega es autor de una producción escrita destacable tanto de obras jurídicas –como la *Introducción al estudio del Derecho*, citado hoy en día en manuales universitarios– como literarias o históricas sobre la ciudad de Loja.

A partir de estos ejemplos, surge una lista de espacios institucionales a través de los cuales circulan los miembros de la Corte de 1979, antes de ejercer la máxima judicatura. Esta lista se compone de los tribunales de primera instancia y las cortes superiores, las facultades de derecho, la administración pública y cargos políticos como las concejalías municipal y provincial o incluso las alcaldías. Adicionalmente, los ejemplos citados resaltan la participación en la vida cultural local por medio de la edición de revistas, la publicación de libros o la pertenencia común a instituciones culturales, como la Casa de la Cultura Ecuatoriana. Dicha lista no deja de expandirse a medida que nuevos casos entran en consideración.

Confirmando la idea de una movilidad profesional permanente, magistrados como Hugo Amir Guerrero presentan hojas de vida envidiables que revelan la acumulación de cargos y responsabilidades antes de acceder a la Corte Suprema. Entre estos destacan los siguientes: la asesoría jurídica de organizaciones sociales o de instituciones públicas, por ejemplo, el Concejo Cantonal de Guayaquil y la Prefectura Provincial del Guayas; el paso breve por el Ministerio de Economía o la Superintendencia de Bancos; y la enseñanza en la Universidad Católica de Guayaquil. La capacidad de circulación es tal que, en algunos casos, magistrados como David Altamirano Sánchez pueden resumir así su amplia experiencia profesional: “consejero provincial y concejal del I. Municipio de Riobamba, *en muchas ocasiones*”; o “ministro presidente y ministro juez de la H. Corte Superior de Justicia del Chimborazo, *por varios años*” [énfasis del autor] (Altamirano 2017, Hoja de servicio).

5. Los efectos paradójicos de la notabilidad jurídica. Legitimación y autonomía limitada de la institución judicial

En el marco de una movilidad profesional constante, el acceso a la Corte Suprema representa menos la culminación de un ascenso progresivo en la jerarquía judicial que un eslabón dentro de una sucesión continua de cargos de alta relevancia dentro y fuera del Estado. Tal afirmación no niega sin embargo la existencia de trayectorias propiamente judiciales en el interior de la Corte. Carreras profesionales móviles y judiciales se combinan dentro de ella, revelando una alta complejidad vinculada a su capacidad de atraer y reunir en su seno diferentes sectores de la elite jurídica nacional.

De esta forma, tomando en consideración la composición de la Corte durante las décadas de los 80 y 90, surge la imagen de un espacio estructurado a partir de dos polos, cuya oposición crea un *continuum* en el cual se sitúan sus diversos miembros en función de su grado de implicación y progresión en el poder judicial. En el primer polo se encuentran magistrados como Armando Pareja Andrade, Gonzalo Córdova Galarza o Ramiro Larrea Santos (todos presidentes de la Corte en los años 80), cuyas trayectorias reflejan el perfil notabiliario descrito anteriormente. Se trata de juristas prestigiosos con una alta capacidad de movilidad profesional, pero que paradójicamente muestran una pertenencia baja –incluso nula– a la institución judicial, previo su nombramiento a la Corte.⁹ En el polo opuesto, se encuentran magistrados cuyas trayectorias se realizan principalmente dentro del poder judicial, y cuyo acceso a la Corte se produce después de una progresión continua que parte desde los cargos de ayudante y secretario de juzgado, pasando por los de juez de primera instancia y ministro de corte superior. Dentro de este perfil, se sitúan, por ejemplo, Walter Guerrero Vivanco o Jaime Velasco Dávila, presidentes de la Corte en 1990 y 2005.¹⁰

Si el material empírico disponible no permite evaluar el grado de preeminencia de cada uno de estos perfiles-tipo dentro de la Corte, diferentes elementos indican una predilección por el primero. En primer lugar, la selección notabiliaria de los magistrados está vinculada al modo de designación en vigor durante la mayor parte de la historia republicana del Ecuador. Desde el siglo XIX hasta finales del siglo XX, los magistrados de la Corte son una de las varias posiciones estatales cuyo nombramiento está en manos del Congreso Nacional. Ampliamente comentada por sus efectos en la independencia de los magistrados, esta atribución del Congreso ha sido menos discutida por sus efectos en la composición social de la Corte.

La designación por parte del Congreso ubica prácticas como el padrinazgo y la negociación interpartidista en el centro de las vías de acceso al principal tribunal del país. En este modelo, la cercanía con el espacio político se convierte en un criterio

9 Tomando como ejemplo a Ramiro Larrea, su hoja de vida revela una variedad de cargos públicos, pero ninguna referencia pertenece a posiciones judiciales antes de acceder y presidir la Corte Suprema.

10 En ambos casos, aun si la mayor parte de sus carreras se efectuó en instituciones judiciales, estas no se limitan al solo ejercicio de la justicia. Tanto Walter Guerrero como Jaime Velasco poseen igualmente trayectorias notorias en el espacio académico.

indispensable para todo jurista interesado en acceder a la magistratura. Se favorece así la selección de juristas notables del derecho cuyo rasgo distintivo es la presencia en múltiples espacios de actividad profesional, incluido el político. La movilidad profesional y su corolario, la acumulación de capital social (Bourdieu 1980), brindan así diferentes oportunidades para forjar vínculos con actores políticos capaces de promover una candidatura dentro de la arena legislativa. Ante la ausencia de concursos el padrinazgo cobra todo su sentido al reposar sobre el conocimiento directo de los magistrados por parte de los diputados. Retomando las palabras del diputado Carlos Julio Arosemena Monroy en 1979 –él mismo fue magistrado de la Corte pocos años después–: “Conozco a quienes fueron designados y sé que son buenos abogados y que han sido buenos jueces. Ellos desempeñarán de manera cabal las funciones tan altas que se les ha confiado” (Cámara Nacional de Representantes 1979, 74).

La idea de “confianza” presente en la cita indica un segundo elemento explicativo de cómo la movilidad profesional privilegia el acceso a la Corte Suprema por medio de la producción de la estima social.¹¹ El perfil de notable es posible en un contexto de baja diferenciación entre las actividades profesionales del derecho. Juristas latinoamericanos, entre ellos el argentino Alberto Binder (2008, 186), han identificado este rasgo al afirmar que históricamente en América Latina, “la enseñanza universitaria no distingue entre los distintos oficios que deberá desempeñar en el futuro el estudiante [de derecho]”. De esta forma, la judicatura, la abogacía, la enseñanza jurídica, o el asesoramiento a parlamentarios o a entidades públicas, no son más que “diferentes formas de ser abogado”. Uno de nuestros entrevistados retoma la misma idea al sostener: “Acá en el Ecuador no pasa lo que pasa en otros países [...] donde una cosa es ser abogado y otra cosa es ser juez. Acá se estudia el Derecho, y se entiende que el que estudia Derecho puede hacer todo” (entrevista a José Vicente Troya, 2013).

Si la falta de especialización entre las actividades del derecho promueve y facilita carreras con alta movilidad profesional, las representaciones propias al medio jurídico parecen alentarlas. Retomando las palabras de Dezalay y Garth (2002), la profesión de abogado en América Latina ha tenido relativamente poco que ver con la práctica efectiva del derecho. Las carreras más prestigiosas son aquellas que se sitúan por encima de prácticas “ordinarias” como el simple ejercicio de abogado, juez o profesor a tiempo completo. Al contrario, es la acumulación de posiciones y responsabilidades la que permite a los miembros de la elite jurídica acceder a cargos de mayor importancia dentro del Estado. La movilidad profesional se convierte así en la marca de la excelencia, tal y como lo reflejan los diferentes homenajes dirigidos hacia antiguos miembros de la Corte.

Volviendo al ejemplo de David Altamirano, en el 2015 el municipio de Riobamba realizó diferentes actos póstumos en su honor tras una iniciativa familiar para ofrecer

11 Retomando a Max Weber, uno de los rasgos distintivos del notable es la posesión de aprecio social, el cual permite acceder a posiciones de responsabilidad “por la confianza de sus conciudadanos” (Weber 2002, 233).

un busto del magistrado a la ciudad. Discusiones del Concejo Municipal reflejan cómo se construye la reputación del jurista con base en su movilidad profesional. Según un concejal:

El Dr. Altamirano con sobra de merecimientos tiene el derecho de ocupar uno de los lugares públicos de esta ciudad, recobrando la memoria colectiva de la labor realizada en beneficio del derecho ecuatoriano [...], más allá del *sinnúmero de cargos públicos que ha realizado bajo su dilatada trayectoria y vida profesional* [énfasis del autor] (Concejo Municipal de Riobamba 2015, 39).

David Altamirano es presentado como un jurista con una “destacada trayectoria profesional que [...] de ninguna manera podemos cuestionar”, y cuyos “reconocimientos y méritos [...] ha[n] trascendido el nivel local, provincial” (Concejo Municipal de Riobamba 2015, 39). Su reputación es tal que parece incluso imponerse a su verdadera trayectoria. En efecto, en la discusión citada se le reconoce el cargo de procurador general del Estado, que no figura ni en su hoja de vida ni en la lista de procuradores de la institución. De esta forma, el detalle de las experiencias profesionales se diluye en el marco de trayectorias móviles, que atribuyen un especial valor a la capacidad de circulación y a la acumulación de cargos y responsabilidades.

La estructuración del espacio judicial en torno a dos polos sustenta así la posición de la Corte Suprema, gracias a su capacidad de reunir diferentes sectores de la elite jurídica nacional. Se trataría de una “complementariedad de funciones [que] sirve de base a una forma sutil de división del trabajo de dominación simbólica” (Bourdieu 1986, 6) por parte de los profesionales del derecho. Sin embargo, estos mismos elementos que forman la base de la autoridad de la institución judicial limitan sus posibilidades de autonomización. En efecto, la valorización de la movilidad profesional por parte de la elite jurídica previene una mayor implicación en la actividad estrictamente judicial. Los actores mejor posicionados para consolidar un funcionamiento autónomo de la justicia son aquellos que privilegian al contrario la movilidad y la acumulación de honores. La heteronomía se convierte así en un elemento estructurante de la institución judicial que, lejos de ser vista como un obstáculo a la especialización y profesionalización de los jueces, da lugar a la producción de representaciones legitimadoras que ponen en valor la “oxigenación” de la Corte:

La Corte Suprema siempre fue integrada por personas que habían hecho la carrera, y por personas que por algún motivo se pensaba que tenían una especialidad, una prestancia, un conocimiento y a quienes se le proponía ir a la Corte Suprema. Y era una cosa buena, porque esta composición de la Corte Suprema, no solamente con jueces, le daba más oxígeno. El juez, aquel que es estrictamente judicial, tiene una visión muy específica, muy precisa, pero al mismo tiempo, un poco desasociada del mundo (entrevista a José Vicente Troya, 2013).

6. La redefinición de las vías de acceso a la Corte Suprema / Corte Nacional de Justicia, 1992-2012

A partir de los elementos evocados hasta ahora, es posible apreciar toda la importancia de los cambios adoptados entre los años 1990 y 2000 en la manera de designar magistrados. Desde la última década del siglo XX la clase política ecuatoriana ha experimentado con diferentes modalidades de designación, las cuales han alterado en grados variables las dinámicas establecidas de acceso a la institución judicial. Sin embargo, ninguna reforma ha tenido mayor impacto en este aspecto que la Constitución del 2008 pues introdujo una modalidad de designación mediante concurso de merecimientos y oposición por parte del Consejo de la Judicatura. Su aplicación durante la “transición” del 2011-2012 marca así la mayor distancia con la lógica prevaleciente de selección notabiliaria de los miembros de la Corte.

Después de un periodo de vigencia de más de 150 años la atribución del Congreso Nacional de nombrar magistrados pierde su validez y es efectivamente eliminada a finales del siglo XX. La reforma constitucional de 1992 marcó un primer paso en este sentido,¹² pero es la reforma de 1997 la que brindó una nueva oportunidad para redefinir los vínculos formales entre justicia y política. Esta reforma presentó algunas de las innovaciones de mayor interés en lo que concierne el nombramiento de magistrados. El referendo del 25 de mayo de 1997 introdujo elementos como la cooptación y los periodos indefinidos, los mismos que serían más tarde retomados en la Constitución de 1998. La Constitución estableció igualmente la prohibición de que el Congreso destituyera magistrados, con lo cual se puso fin a las principales atribuciones del poder legislativo sobre el judicial: la capacidad de nombrar y remover magistrados. De esta manera, la crisis política provocada por el Gobierno de Abdalá Bucaram (agosto 1996-febrero 1997) y la necesidad de buscar salidas institucionales a la misma –como el referendo– crearon un contexto favorable a la redefinición de las reglas que históricamente habían regulado la relación entre política y justicia.¹³ Sin embargo, la imagen de una mayor independencia fue rápidamente puesta en duda, incluso contradicha, por la aplicación concreta de la cooptación, así como por los conflictos posteriores que surgieron en torno a ella.¹⁴

Dichos elementos sitúan a los cambios introducidos con la Constitución del 2008 en una historia más amplia de transformación de los modos de acceder a la magistratura. Si los cambios adoptados en los años 90 –en particular la cooptación– estaban

12 En la reforma de 1992 se reconoce a la Presidencia de la República y a la Corte Suprema la capacidad de presentar candidatos a la magistratura, mientras que el poder de designación se mantiene en manos del Congreso.

13 Esta idea es explorada para el contexto europeo por Vigour (2018), quien muestra cómo las crisis políticas abren posibilidades de reforma de los sistemas judiciales nacionales.

14 Al momento de adoptar la cooptación, el Congreso (liderado por el Partido Social Cristiano) interviene en el nombramiento de los magistrados, en principio, por última vez. En los siguientes años la imagen de una Corte “socialcristiana” da lugar a intentos para elegir nuevos magistrados, el episodio más notorio fue la “Pichi-Corte” donde una frágil mayoría legislativa reemplazó a los miembros de la Corte.

dirigidos principalmente hacia la problemática de los partidos y su control sobre la magistratura, ellos tienen un menor alcance en lo que concierne la composición social de la misma. En efecto, medidas como la cooptación tienen más que ver con modificar los canales formales de acceso a la Corte, que con alterar los criterios sociales que lo hacen posible. La cooptación, al basarse en un principio de autoselección de magistrados, y por lo tanto en la autopromoción y reproducción de una elite jurídica (Zaffaroni 2008), funciona bajo una lógica renovada de selección notabiliaria, similar a la descrita en páginas anteriores. La presencia entre 1998 y 2005 de magistrados con una alta capacidad de movilidad profesional refleja esta continuidad con métodos previos de designación.¹⁵

En este sentido, la generalización a partir del 2008 de los concursos para entrar en la Función Judicial, incluida la Corte Nacional, produjo un nuevo movimiento de distanciamiento con respecto a los mecanismos precedentes de selección notabiliaria. En esta ocasión, los debates constitucionales en torno a la justicia se caracterizaron por la ausencia de una idea presente en debates anteriores sobre la “excepcionalidad” de la Corte. Antes de la Constitución del 2008, prevalecía en el espacio político la idea que la Corte estaba gobernada por un “régimen especial”, el mismo que la preservaba de la implementación de concursos.¹⁶ La Constitución del 2008, al ampliar los concursos de entrada a la Función Judicial, eliminó dicha excepcionalidad, y acercó los “jueces nacionales” a la imagen de funcionario.

Esta nueva dinámica que atraviesa la Función Judicial es más perceptible aún al considerar la manera concreta con la cual fueron aplicados los concursos de selección de jueces nacionales durante la “transición” del 2011-2012. En años anteriores, la idea de organizar concursos para la selección de magistrados había dado lugar a experiencias concretas en 1998 y 2005. Sin embargo, en ambas ocasiones la noción de concurso consistió en la conformación de comités de expertos encargados de evaluar y calificar los candidatos a la Corte a partir de experiencias profesionales previas. Dichos concursos reproducían así una racionalidad notabiliaria al valorizar la movilidad profesional y la ocupación de cargos de alta relevancia dentro del Estado o en el espacio jurídico. Siguiendo esta lógica, el concurso del 2005 atribuía puntos a los candidatos que habían ejercido previamente posiciones de alto rango como magistrado de la Corte Suprema, ministro de corte superior, contralor, procurador, miembro del Tribunal Constitucional o del Consejo de la Judicatura, superintendente, o presidente de un colegio de abogados. Puntos adicionales eran otorgados por la práctica de la abogacía, sea en el sector público o

15 La selección de magistrados como Galo Pico Mantilla (presidente de la Corte en el 2000) es ejemplo de la permanencia de dinámicas notabiliarias. Su hoja de vida presenta altos niveles de movilidad profesional al dividirse en “funciones judiciales”, “administrativas”, “políticas”, “académicas” y “diplomáticas”.

16 “En definitiva, para todo nombramiento que tenga que hacerse dentro de la Función Judicial, excepción hecha de los magistrados de la Corte Suprema que tienen un régimen especial, existe la obligatoriedad de los concursos de merecimiento” (Asamblea Nacional Constituyente 1998, 65).

privado, mas no por otro tipo de experiencias profesionales como las judicaturas de primera instancia.

El concurso realizado en 2011-2012 se distinguió por su mayor complejidad y por la manera de evaluar y calificar las trayectorias profesionales de los candidatos a la Corte. Sin diferenciar el tipo de cargo ocupado, al contrario de experiencias pasadas, la modalidad de calificación empleada se limitó a una simple atribución de puntos por años de “experiencia laboral general”, sea en la judicatura (en cualquier nivel), la abogacía o la enseñanza superior (Consejo de la Judicatura de Transición 2011). Sin establecer una jerarquía de cargos ocupados, el concurso de 2011-2012 favoreció la promoción de actores que se habían desempeñado exclusivamente en el espacio judicial, incluso en sus niveles inferiores como los juzgados de primera instancia.

Sin embargo, lo que separa este concurso de modalidades previas de selección de magistrados es la relegación de las experiencias profesionales a un segundo plano, por debajo de las evaluaciones de conocimientos y aptitudes. En efecto, la puntuación más alta que podía recibir un candidato con motivo de su trayectoria previa era de 32/100, repartidos entre “experiencias profesionales” (15 puntos), “formación académica” (10 puntos) y actividades adicionales. En cambio, la mayor cantidad de puntos era reservada a las diferentes pruebas teóricas y prácticas que, sumadas, ascendían a un total de 60/100; es decir, el doble del puntaje que un candidato podía recibir con base en la sola valorización de su trayectoria profesional. Una audición final (10 puntos) ante los miembros del Consejo de la Judicatura completaba el puntaje de la evaluación.

Tales criterios, inscritos en el procedimiento mismo de selección, tuvieron como resultado el nombramiento de una Corte con un mayor nivel de formación académica que en años anteriores. En ocasiones pasadas, el título de “doctor en jurisprudencia”, utilizado tradicionalmente por las universidades ecuatorianas, era suficiente para acceder a la Corte Suprema. En el 2011-2012 el procedimiento distingue dicho título, “no equivalente a PhD”, de otros como el diplomado, la especialización, maestría y PhD. Dentro de la jerarquía de diplomas establecida en el reglamento oficial, el título de “doctor en jurisprudencia” era el de menos valor.

7. La construcción de un nuevo perfil de juez. Problemas de legitimación de la institución judicial

La Corte Nacional surgida de la “transición” presenta diferentes rasgos distintivos según la posición del observador. Para los promotores de la reforma, incluido el expresidente Rafael Correa, la Corte se distinguió por la paridad de género, la representación de las diferentes provincias del país, o incluso por la selección de la primera jueza de nacionalidad indígena (Presidencia de la República 2012); sus detractores, por el contrario, señalaron repetidamente la presencia de personas vinculadas a

miembros del Gobierno (Páez 2013). Para los fines de este artículo, se destaca sobre todo una mayor presencia de jueces de carrera, misma que fue una característica de la Corte Nacional durante el resto de la presidencia de Rafael Correa. Entre el 2012 y 2017 aproximadamente la mitad de los 21 miembros de la Corte eran que desarrollaron sus carreras principalmente en instituciones dedicadas al ejercicio de la justicia: tribunales, fiscalías o la Defensoría Pública. Dotados de una mayor experiencia judicial y capital académico, pero sin el capital relacional o reputacional del notable de derecho, estos jueces participan directamente en la redefinición de la institución judicial. Los diferentes comentarios en el debate público formulados en torno a ellos, su independencia y sus competencias, reflejan la tensión provocada por la oposición entre modos diferentes de concebir la institución.

Con un perfil distinto al del magistrado, los jueces nacionales a partir del 2012 participan en la producción de una nueva imagen del juez al poner en valor una mayor experiencia propiamente judicial. Entrevistas con miembros de la Corte reflejan así la valorización de un nuevo procedimiento de selección que

implicó una serie de oportunidades para los jueces de carrera, jueces jóvenes que no teníamos ninguna, ninguna posibilidad de ir a la Corte Nacional. [...] Es con la nueva estructura de la Función Judicial que los jueces de carrera tenemos la posibilidad de presentarnos a los concursos y terminar nuestras carreras en la Corte Nacional (entrevista a jueza nacional nombrada por el Consejo de Transición, 2014).

Retomando este mismo razonamiento, los entrevistados expresan que si antes “llegaban [a la Corte] personas conocidas en el medio, que tenían un nombre, eso no significa que eran mejores profesionales” (entrevista a juez nacional nombrada por el Consejo de Transición, 2014). Marcando la diferencia con generaciones pasadas de magistrados, los jueces entrevistados valoran más la formación académica –“hay personas que tuvieron que estudiar, que tienen maestrías, que tienen posgrados”– y resaltan la noción de “servicio” como rasgos distintivos, reduciendo al mismo tiempo la notabilidad del magistrado a “un criterio de superioridad [de] vacas sagradas”:

Sí, [eran] vacas sagradas, era muy complicado, no había la concepción que el ejercicio de la justicia era un servicio. [...] Esa mentalidad ha cambiado mucho. La Corte Suprema desapareció porque no puede haber ‘supremo’; las cortes superiores desaparecieron porque no hay nada de ‘superior’. Todos somos jueces (entrevista a juez nacional nombrada por el Consejo de Transición, 2014).

A pesar de los esfuerzos para producir una nueva forma de legitimidad judicial, los miembros de la Corte entre el 2012 y 2017 son objeto de numerosos cuestionamientos sobre sus competencias y cualidades. Opositores de la reforma han difundido la imagen de una judicatura menos “talentosa” que la de periodos anteriores, o incluso

la de una Corte compuesta de “jueces chimbos” (Páez 2013). Tales discursos revelan la tensión entre modos opuestos de concebir la institución judicial. En efecto, las expresiones recurrentes en entrevistas con antiguos magistrados sobre “el bajo nivel” de los jueces desde el 2012 cobran un mayor sentido al ser reinterpretadas a la luz de las dinámicas establecidas de acceso notabiliaria a la magistratura. La posesión de una mayor experiencia judicial o capital académico tienen un impacto limitado en la producción de una nueva legitimidad judicial frente a representaciones heredadas y basadas en modos de selección relacional y reputacional.

Sin poseer la misma estima social o renombre que los magistrados antes de ellos, los jueces nacionales desde el 2012 entran en conflicto con las formas tradicionales de concebir la magistratura según la cual “solo sus nombres constituyen en verdad una garantía de que [...] se administrará debidamente la justicia” (Congreso Nacional del Ecuador 1988, 43). La idea misma de concursos parece infundada bajo una lógica de selección notabiliaria, que favorece a juristas que “no necesita[n] que se lea su currículum, porque [sus] trayectorias públicas y en el campo del Derecho está[n] comprobadas y todos lo conocen” (Congreso Nacional del Ecuador 1988, 45).

8. Conclusiones

133

De regreso al punto de partida, en el inicio del presente artículo consta que la reforma de la justicia durante el Gobierno de Rafael Correa se presentaba como una iniciativa con cuestionable legitimidad. Prueba de ello era la recurrencia de comentarios críticos en el debate público y las acciones concretas para remplazar a los jueces una vez terminada la presidencia de Correa. Por otro lado, la literatura académica enfocada hacia evaluaciones de la independencia ha contribuido a reducir iniciativas de reforma a la sola expresión de las luchas y los intereses políticos en los cuales ellas se inscriben.

Centrando el análisis en los mecanismos de cambio institucional, en este artículo se buscó restablecer algunas de las dinámicas sociales que sostuvieron las iniciativas de reforma durante el Gobierno de Rafael Correa. Por medio del análisis de los perfiles de magistrados y jueces nacionales, y de los modos de acceso al principal tribunal del país, se identificaron modelos alternativos de organización de la institución judicial en torno a las figuras ideal-típicas del notable de derecho y del juez de carrera. Adicionalmente, una mirada a las representaciones asociadas a estas figuras aportó elementos para reconocer las maneras distintas de concebir la imagen del juez, que a su vez ofrecen elementos para explicar las controversias surgidas a partir de la reforma.

El ejemplo de la justicia permite entender así las dinámicas en juego en los procesos de cambio institucional. Sin recaer en una visión restrictiva que se enfoca principalmente en la lucha entre actores partidistas, el caso estudiado permite ampliar

la mirada y considerar la naturaleza política de todo proceso de selección, incluidos aquellos que se perciben de la forma más objetiva e imparcial. Efectivamente, la politización en la selección de magistrados no se limita solo a los intereses y acciones de actores situados en el espacio político, se extiende al tipo de profesional que es favorecido por un modo particular de designación. El caso estudiado refleja cómo los procesos de reforma se apoyan en oposiciones existentes dentro de un espacio social y movilizan diferentes grupos dentro de él. Por medio de la justicia se cuenta con elementos para comprender mejor iniciativas similares de reforma en distintos espacios institucionales durante el Gobierno de Correa, así como de las resistencias que estas provocan y, últimamente, su fragilidad para producir representaciones de un nuevo orden legítimo institucional.

Apoyos

El presente artículo es el producto de una investigación realizada en el marco del programa doctoral del Departamento de Ciencia Política de la Universidad París I Panthéon-Sorbonne.

134

Referencias

- Abel Richard, y Philip Lewis. 1988. *Lawyers in Society. Comparative Theories*. Berkeley: University of California Press.
- Auyero, Javier. 2001. *La política de los pobres. Las prácticas clientelistas del peronismo*. Buenos Aires: Manantial.
- Banakar, Reza, y Max Travers. 2005. *Theory and Method in Socio-legal Research*. Portland: Hart Publishing.
- Basabe, Santiago. 2012. "Presidential Power and the Judicialization of Politics as Determinants of Institutional Change in the Judiciary: The Supreme Court of Ecuador (1979-2009)". *Politics & Policy* 40 (2): 339-361. <https://www.flacsoandes.edu.ec/node/62920>
- Basabe, Santiago, y Santiago Llanos. 2014. "La Corte Suprema del Ecuador en el período democrático (1979-2013): Entre la inestabilidad institucional y la influencia partidista". *América Latina Hoy*, 67: 15-63. <https://dx.doi.org/10.14201/alh2014671563>
- Basabe, Santiago, y John Polga-Hecimovich. 2013. "Legislative Coalitions and Judicial Turnover under Political Uncertainty: The Case of Ecuador". *Political Research Quarterly* 66 (1): 154-166. <https://dx.doi.org/10.1177/1065912911436319>
- Basabe, Santiago, Simón Pachano y Andrés Mejía. 2010. "La democracia inconclusa: Derechos fundamentales, instituciones políticas y rendimientos gubernamentales en Ecuador (1979-2008)". *Revista de Ciencia Política* 30 (1): 65-85. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2010000100005>

- Binder, Alberto. 2008. "La fragmentación de la profesión judicial y la uniformidad de la carrera judicial". En *La transformación de la Justicia*, coordinado por Santiago Andrade Ubidia y Luis Fernando Ávila Linzán, 185-220. Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
- Bourdieu, Pierre. 1986. "La force du droit". *Actes de la recherche en sciences sociales*, 64: 3-19. <https://bit.ly/3tlnkvz>
- Bourdieu, Pierre. 1980. "Le capital social. Notes provisoires". *Actes de la recherche en sciences sociales*, 31: 2-3. <https://bit.ly/3zQVzgM>
- Briquet, Jean-Louis. 1998. "La politique clientélaire. Clientélisme et processus politiques". En *Le clientélisme politique dans les sociétés contemporaines*, coordinado por Jean-Louis Briquet y Frédéric Sawicki, 7-37. París: Presses Universitaires de France.
- Brunsson, Nils, y Johan Olsen. 1993. *The Reforming Organization. Making Sense of Administrative Change*. Londres: Routledge.
- Burbano de Lara, Felipe, y Michel Rowland. 2003. "Conclusiones y recomendaciones generales". En *Democracia, gobernabilidad y cultura política*, coordinado por Felipe Burbano de Lara, 163-186. Quito: FLACSO Ecuador.
- CAL (Cahiers des Amériques Latines). 2016. *L'Équateur de Rafael Correa: transition postnéolibérale et conflictualité*. París: Éditions de l'IHEAL. <https://doi.org/10.4000/cal.4439>
- Castro Riera, Carlos. 2011. "Consulta, reforma penal y desmantelamiento del estado constitucional". *La Tendencia*, 11: 59-64. <https://bit.ly/3BMosuZ>
- Castro-Montero, José Luis y Gijs Van Dijck. 2017. "Judicial Politics in Unconsolidated Democracies: An Empirical Analysis of the Ecuadorian Constitutional Court (2008-2016)". *The Justice System Journal* 38 (4): 380-398. <https://dx.doi.org/10.1080/0098261X.2017.1327336>
- Darmon, Muriel. 2008. "The Concept of Career: An Interactionist Instrument of Objectivation". *Politix* 82 (2): 149-167. <https://dx.doi.org/10.3917/pox.082.0149>
- Dezalay, Yves, y Bryant Garth. 2002. *The Internationalization of Palace Wars. Lawyers, Economists, and the Contest to Transform Latin American States*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Freidenberg, Flavia, y Simón Pachano. 2016. *El sistema político ecuatoriano*. Quito: FLACSO Ecuador.
- Grijalva, Agustín. 2012. "Independencia, acceso y eficiencia de la justicia constitucional en Ecuador". En *Genealogía de la justicia constitucional ecuatoriana*, coordinado por Dunia Martínez Molina, 171-190. Quito: Corte Constitucional del Ecuador / Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional.
- Grijalva, Agustín. 2011a. "La consulta: una violación infraganti de la Constitución". *La Tendencia*, 11: 55-58. <https://bit.ly/3934QXr>
- Grijalva, Agustín. 2011b. "Independencia Judicial y derechos en Ecuador". *Revista Ecuador Debate* 83 (12): 35-42. <http://hdl.handle.net/10469/3570>
- Grijalva, Agustín. 2010. *Courts and Political Parties: The Politics of Constitutional Review in Ecuador*. Saarbrücken: VDM Verlag.
- Guerrero, Efrén. 2015. "Reforma judicial como prueba de la democracia delegativa en Ecuador: Análisis institucional y comportamiento de la Función Ejecutiva". *Cálamo. Revista de estudios jurídicos*, 4: 68-71. <http://www.calamo.ec/number/4>
- Herrera, Miguel. 2019. "Gouverner la justice en Équateur (1979-2019). Réformes institutionnelles et modes concurrents de régulation d'un pouvoir d'État". Tesis doctoral, Universidad París I Panthéon-Sorbonne.

- Karpik, Lucien. 1986. "Démocratie et pouvoir au barreau de Paris. La question du gouvernement privé". *Revue française de science politique* 36 (4): 496-518. <https://www.jstor.org/stable/43122531>
- León Trujillo, Jorge. 2011. "El referéndum: una estrategia para acumular más poder". *La Tendencia*, 11: 26-32. <https://bit.ly/3zSmybD>
- Lowi, Theodore. 1972. "Four Systems of Policy, Politics and Choice". *Public Administration Review* 32 (4): 298-310. <https://dx.doi.org/10.2307/974990>
- Malleson, Kate, y Peter Russell. 2006. *Appointing Judges in an Age of Judicial Power: Critical Perspectives from around the World*. Toronto: University of Toronto Press.
- Páez, Andrés. 2013. *La medida de mano en la justicia*. Quito: Paradiso Editores.
- Pásara, Luis. 2014. *Independencia judicial en la reforma de la justicia ecuatoriana*. Washington DC / Bogotá / Lima: Fundación para el Debido Proceso / Dejusticia / Instituto de Defensa Legal.
- Reséndiz, Ramón. 2013. "Biografía: proceso y nudos teórico-metodológicos". En *Observar, escuchar y comprender. Sobre la tradición cualitativa en la investigación social*, coordinado por María Luisa Tarrés, 135-170. México DF: Colegio de México / FLACSO México.
- Swedberg, Richard. 2017. "How to use Max Weber's ideal type in sociological analysis". *Journal of Classical Sociology* 18 (3): 181-196. <https://dx.doi.org/10.1177/1468795X17743643>
- Trujillo, Julio César y Ramiro Ávila Santamaría. 2011. "La situación de la justicia, hoy". *La Tendencia*, 12: 38-43. <https://bit.ly/3huNlnx>
- Vigour, Cécile. 2018. *Réformes de la justice en Europe. Entre politique et gestion*. Louvain-la-Neuve: De Boeck.
- Weber, Max. (1922) 2002. *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*. Madrid: Fondo de Cultura Económica.
- Wray, Norman. 2011. "La propuesta de consulta pone en riesgo el estado constitucional de derechos y justicia". *La Tendencia*, 11: 43-47. <https://bit.ly/3tneux7>
- Zaffaroni, Eugenio. 2008. "Dimensión política de un Poder Judicial democrático". En *La transformación de la Justicia*, coordinado por Santiago Andrade Ubidia y Luis Fernando Ávila Linzán, 109-154. Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

Documentos legales y públicos

- Asamblea Nacional Constituyente. 1998. Acta de Sesión n.º 40, 13 de marzo.
- Cámara Nacional de Representantes. 1979. Acta de Sesión Ordinaria n.º 19, 3 de septiembre.
- Congreso Nacional del Ecuador. 1988. Acta de Sesión Ordinaria n.º 35, 26 de septiembre.
- Consejo de la Judicatura de Transición. 2011. Resolución n.º 007-2011, "Instructivo para el concurso de méritos y oposición, impugnación ciudadana y control social, para la selección y designación de juezas y jueces de la Corte Nacional de Justicia", 24 de agosto.
- Concejo Municipal de Riobamba. 2015. Acta de Sesión Ordinaria n.º 0013-2015, 24 de marzo.
- Altamirano, David. 2017. Hoja de servicios.
- Presidencia de la República. 2012. Posesión de Jueces de la Nueva Corte Nacional de Justicia, 26 de enero.

La designación de jueces en Ecuador: en búsqueda de una nueva legitimidad

Entrevistas

Entrevista a José Vicente Troya (1934-2015), jurista, magistrado de la Corte Suprema y presidente de la Corte Nacional, 2013.

Entrevista a jueza nacional nombrada por el Consejo de Transición, 2014.

Entrevista a juez nacional nombrado por el Consejo de Transición, 2014.

Cómo citar este artículo:

Herrera, Miguel. 2022. "La designación de jueces en Ecuador: en búsqueda de una nueva legitimidad". *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* 72: 119-137.

<https://doi.org/10.17141/iconos.72.2022.4787>

Libros de FLACSO Ecuador



Serie Atrio

Buena educación en Sudamérica (2000-2020)

Fander Falconí, Ruthy Intriago y Juan Ponce

Editorial FLACSO Ecuador

237 páginas

Este libro ofrece un profundo análisis comparado de la política educativa en Sudamérica. Con un soporte teórico integral y una metodología rigurosa, los autores reconstruyen diez casos de estudio a lo largo de las primeras dos décadas de este siglo a partir de las siguientes preguntas: ¿qué avances y retrocesos han registrado las políticas educativas en Sudamérica a partir del 2000? ¿Cómo comprender esta dinámica? ¿Cómo impactó el cambio de ciclo político regional de inicios de siglo sobre la educación? ¿Qué gobiernos realizaron mayores avances en términos de calidad y equidad? ¿Qué recomendaciones de política educativa se desprenden de esta investigación?

Los hallazgos empíricos corroboran de forma contundente el impacto de la Política –con mayúscula– que, en determinado contexto regional, puede configurar de modo trascendental resultados de policy específicos, particularmente en el ámbito educativo, tan necesitado de avances medulares y definitivos. Se comprueba en este trabajo que la Política importa a la hora de conseguir resultados educativos sobre todo de carácter social: incremento de la inversión educativa, expansión de derechos sociales, revalorización de la escuela pública, aumento de la matrícula educativa...

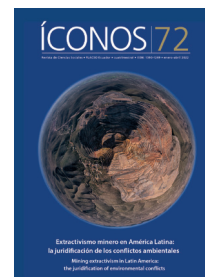
También se hacen patentes los perennes desafíos que acompañan a tales logros, mostrando los nudos y las tensiones que aún requieren ser desatados para desarrollar en nuestra región servicios educativos de calidad y, sobre todo, humanos.





Gloria del Castillo Alemán
Directora general de FLACSO México

Disponible en www.flacso.edu.ec

Ciudades intermedias y parque automotriz en Chile. ¿En jaque la sustentabilidad territorial?

Intermediate cities and automobile parks in Chile. Territorial sustainability in check?



-  Dr. Francisco Maturana. Profesor asociado. Instituto de Ciencia de la Tierra, Universidad Austral de Chile. (francisco.maturana@uach.cl) (<https://orcid.org/0000-0003-3963-5807>)
-  Mgtr. Mauricio Morales. Profesor colaborador. Departamento de Geografía, Universidad Alberto Hurtado (Chile). (mtmorale@uc.cl) (<https://orcid.org/0000-0002-5787-0942>)
-  Dr. Ulises Sepúlveda. Profesor asistente. Departamento de Geografía, Universidad Alberto Hurtado (Chile). (usepulve@uahurtado.cl) (<https://orcid.org/0000-0001-5540-641X>)
-  Lcda. Johana Maldonado. Asistente de investigación. Departamento de Geografía, Universidad Alberto Hurtado (Chile). (johanamaldonadof@gmail.com) (<https://orcid.org/0000-0002-4249-2942>)

Recibido: 26/01/2021 • Revisado: 09/04/2021
Aceptado: 15/08/2021 • Publicado: 01/01/2022

Resumen

La urbanización se desarrolla en todas las áreas del planeta. Tal proceso impacta en la movilidad de las personas en la ciudad y los medios para realizarla tanto en espacios metropolitanos como en las urbes de tamaño medio. En este artículo se analiza la evolución, entre los años 2001 y 2019 del parque vehicular motorizado en las comunas de Chile donde se localizan ciudades intermedias. Mediante la recopilación y sistematización de las bases de datos proporcionadas por organismos oficiales y el uso de análisis estadístico se visibiliza el explosivo, pero heterogéneo incremento del parque automotriz en las comunas donde se ubican tales ciudades. Este aumento diferenciado no sigue patrones relacionados con la jerarquía urbana, pobreza, ingreso, o incluso asociados a las comunas con un modelo de desarrollo exitoso sostenido en exportaciones de materias primas. Con base en lo anterior, se concluye que existen otras posibles causas, como los flujos interurbanos entre comunas, la forma de la ciudad o las condiciones climáticas. Los resultados invitan a reflexionar sobre el tipo de ciudad que se construye y las problemáticas en la sustentabilidad de tal crecimiento para áreas urbanas en un futuro próximo, debido a la ausencia o debilidad de políticas territoriales pertinentes en pro de otros medios para la movilidad.

Descriptor: automóvil; ciudades intermedias; Chile; movilidad; sustentabilidad; transporte.

Abstract

Urbanization is developing in all areas of the planet. This process has an impact on the mobility of people in the city and the means to move both in metropolitan areas and in medium-sized cities. This article analyzes the evolution, between 2001 and 2019, of the motorized vehicle fleet in the communes of Chile in intermediate cities. Through the compilation and systematization of databases provided by official agencies and the use of statistical analysis, the explosive but heterogeneous increase of the vehicle fleet in the communes of such cities is made visible. This differentiated increase does not follow patterns related to urban hierarchy, poverty, income, or even those communes with a successful development model sustained by raw material exports. Based on the above, it is concluded that there are other multi-causal elements in the evolution of such vehicle fleet, such as inter-urban flows between communes, the morphology of the city or climatic conditions. These results invite us to reflect on the type of city that is being built and the problems in the sustainability of such growth for urban areas in the near future, due to the absence or weakness of pertinent territorial policies that favor other means of mobility.

Keywords: automobile; intermediate cities; Chile; mobility; sustainability; transportation.

1. Introducción

Los tiempos de viaje, en cuanto a las distancias recorridas entre lugares, se han modificado notoriamente producto de la emergencia de medios de transporte mecánicos para el desplazamiento de las personas. Si en el siglo XIX las vías de comunicación permitían un desplazamiento a caballo o en diligencias cuya velocidad bordeaba los 10 km/h (Pumain, Bregtanolle y Degorge-Lavagne 1999), en la actualidad la magnitud o cantidad de desplazamientos se han incrementado al menos en ocho veces, modificando así el espacio y las posibilidades de su uso.

Tales modificaciones no habrían podido llevarse a cabo sin los avances tecnológicos y la evolución de un soporte físico, en el cual las vías de comunicación (particularmente las carreteras) han sido fundamentales (Hall 2014) al transformarse en verdaderas arterias que canalizan las relaciones entre los núcleos y las actividades que se realizan en ellas (Coronado y Garmendia 2008). A lo anterior se suma el notable avance en cuanto a su ensanchamiento y pavimentación (Echeñique 1995).

Por lo tanto, cualquiera que sea el caso, es innegable que el costo y tiempo de viaje se han visto reducidos de manera significativa. Tal proceso ha implicado y posibilitado la expansión de la ciudad, incrementando considerablemente las distancias recorridas y produciendo la convergencia del espacio o la contracción espacio-tiempo, es decir, en un mismo tiempo es posible recorrer mayores distancias (Janelle 1969). El tiempo generalmente oscila entre una y dos horas, que sería el umbral aproximado para los desplazamientos de las personas durante una jornada en la movilidad cotidiana por motivos de trabajo, de ocio o familiares en el interior o entre ciudades (Pumain 1997).

Así, las consecuencias de estos cambios espaciotemporales se plasman en una reconfiguración en la forma y sustentabilidad de las ciudades, lo cual genera debates y respuestas según el proceso de movilidad desarrollado por quienes habitan en el interior de ellas (Camagni, Gibelli y Rigamonti 2002; Miralles-Guasch y Domene 2010) y bajo el alero de lo que sería un nuevo paradigma (Sheller y Urry 2016). En efecto, junto con el aumento de las distancias recorridas han emergido problemáticas que se relacionan con estas, particularmente cuando los desplazamientos no son realizados de la manera más eficiente y comfortable, como ocurre en países de América Latina (Machao da Silva et al. 2019).

En tal contexto, el automóvil (o vehículos motorizados en general) ha sido uno de los actores predominante en la ciudad (Sheller y Urry 2000). Explicar el crecimiento y expansión de este es remitirse a su historia. En sus primeros años era más accesible para clases pudientes y su uso se orientaba a viajes recreativos o turísticos (Errázuriz 2016). Lo anterior cambia radicalmente al estallar la Primera Guerra Mundial, la cual favorece el desarrollo de la industria automotriz y así el transporte de pasajeros y mercancías, inicialmente complementando al ferrocarril, pero a poco se convirtió

en un potente competidor de este y otros medios de transporte colectivo (Coronado y Garmendia 2008).

Tal masificación impacta de manera diferenciada en la forma de las ciudades y las experiencias móviles de sus habitantes. En efecto, mientras que en metrópolis de Estados Unidos o América Latina el automóvil desempeña un rol fundamental en los desplazamientos y produce una modificación en las áreas periurbanas, favoreciendo su extensión y consolidación, por ejemplo, las metrópolis Santiago de Chile, Buenos Aires, Río de Janeiro y Ciudad de Panamá (Figuroa 2005; Pérez y Salinas 2007); en otras ciudades del continente europeo (Ingvardson y Nielsen 2019), su rol se vuelve secundario en desmedro del transporte público, el cual encabeza y articula el proceso de movilidad.

En el contexto latinoamericano el automóvil emerge a principios del siglo XX, principalmente importado desde Europa y Estados Unidos, en países que experimentaban una mayor riqueza en comparación con sus pares. Destacan las naciones de Argentina, Uruguay, Cuba, Panamá y en menor medida Chile (Errázuriz 2010; Yáñez y Badia-Miró 2011).

Con la intensificación de la globalización, el auge del mercado asiático en la producción de vehículos y la financiación vinculada a un consumo segmentado y zonas mundiales en respuesta a la satisfacción de la demanda (Basurto 2010), se vio incrementada la tasa de motorización y contribuyó a la forma que iban tomando las ciudades latinoamericanas producto de tal innovación (Figuroa 2005). En efecto, en la década de los 90 las economías tuvieron un proceso de liberalización caracterizado, entre otras cuestiones, por un mayor acceso al crédito e ingresos por parte de los hogares. Ello incidió en la adquisición de automóviles, un símbolo de la nueva sociedad, que trajo consigo prácticas y categorías sociales distintivas –estatus social, estética o poder– (Ureta 2009), así como procesos de movilidad asociada a elementos de segregación social o género que modificaron las experiencias particulares relacionadas con los autos (Jirón y Gómez 2018).

A lo antes explicado se añade que las políticas que favorecen el desarrollo del transporte público en desmedro del automóvil muchas veces son incipientes en los países de América Latina. De hecho, prevalece la idea de que la experiencia de movilidad en un vehículo resulta más positiva –para el habitante latinoamericano–, más allá de la congestión que queda relegada a un segundo plano, pues se priorizan nociones de placer vinculadas a la seguridad, velocidad, libertad, autonomía, relajación y privacidad (Capron y López 2016).

Así, los sectores con medianos y altos ingresos no ven inconvenientes en habitar zonas cada vez más distantes del centro gracias a las posibilidades de movilización que les ofrece el automóvil. En la esfera contraria, grupos sociales más pobres igualmente se alejan del centro debido, por ejemplo, a políticas de vivienda social (Cáceres-Sejuel 2016), pero su calidad de vida por motivos de movilidad se ve altamente perju-

dicada al desplazarse en un transporte público poco eficiente y al no contar con un automóvil (Jirón y Gómez 2018).

El caso chileno se asimilaría a lo recientemente indicado. El uso del automóvil ha estado vinculado a los sectores de mayores ingresos que continúan localizándose en áreas periféricas de la ciudad, asumiendo los costos de movilidad anclados en un vehículo y desconectados del transporte público (Lukas y Morales 2018). De manera opuesta, los sectores menos acomodados se ven forzados a utilizar un transporte público no eficiente, lo cual ha abierto un importante debate en torno a la justicia social de la movilidad y el transporte (Sagaris, Berríos y Tiznado-Aitken 2020), en el que también intervienen nuevas lógicas de demanda vinculadas a ciclistas y peatones.

Además, las políticas públicas en transporte no han sido capaces de incorporar los aportes de quienes habitan las ciudades en términos de mejoras en la accesibilidad (Sagaris 2018). Lo anterior se debe, en gran medida, a las fuertes presiones del sector privado cuya influencia ha estado presente en los últimos 40 años en diversas ciudades del territorio nacional (Figueroa 2013).

En tal contexto el debate en torno a la movilidad y el transporte público en el país ha sido bastante bien desarrollado en los espacios metropolitanos. Sin embargo, en las ciudades de tamaño mediano su rol ha sido menos cuestionado (Riquelme, Saravia y Azócar 2019) y generalmente el debate en torno a estas ciudades es más bien en términos de problemáticas de expansión urbana o segregación.

Las ciudades intermedias en Chile han presentado un importante dinamismo en las últimas décadas (Maturana y Rojas 2015). Si bien ha existido una complejidad para establecer una definición precisa, se ha logrado consensuar que la mayoría corresponden a capitales regionales o provinciales del país, excluidos los tres espacios clásicos metropolitanos: Santiago de Chile, Valparaíso y Concepción (Maturana et al. 2017). Tal concepto se opone a los expresados en países europeos, cuya definición se refiere a urbes entre 20 000 y 100 000 habitantes, y a otras particularidades como las funciones que cumplen en su propio sistema territorial (Maturana y Rojas 2015). Además, resulta difícil establecer un umbral comparativo cuando los sistemas de ciudades nacionales son particulares, por ejemplo, en una ciudad intermedia de China pueden vivir más de un millón de habitantes (Henderson, Logan y Choi 2005), mientras que en América Latina su variación en términos demográficos es bastante alta (Maturana et al. 2017).

Por lo tanto, homogeneizar los procesos que ocurren en las ciudades chilenas, y particularmente en las intermedias, respecto al parque automotriz sería un error, comprendiendo las fuertes dinámicas —de toda índole— que atraviesan y el explosivo aumento de tal parque vehicular en los últimos años, lo cual queda plasmado en los números del Instituto Nacional de Estadística de Chile (INE). En efecto, según esta institución, el parque vehicular motorizado se cuadruplicó en 19 años, pasando de 1 314 129 vehículos motorizados en el año 2000 a 5 599 733 en 2019 (INE 2001; 2020).

Ciudades intermedias y parque automotriz en Chile. ¿En jaque la sustentabilidad territorial?

¿Cuáles son las causas que pueden explicar tal situación? El costo, mayores ingresos, acceso a crédito o impacto de la industria china podrían ser algunas. De acuerdo con la Cámara de Comercio Automotriz de Chile (2019), en el país existen prácticamente 50 marcas operando, lo que habla de una amplia gama y cuya concentración de mercado se desarrolla en torno a 20 de ellas aproximadamente.

Por lo tanto, dado los ritmos de crecimiento de tal mercado el impacto en las ciudades podría ser relevante si se considera la incapacidad de generar una infraestructura que vaya a la par de tal incremento. En tal sentido, si bien se constata la existencia de áreas urbanas “sobrepobladas” de tales vehículos y los estudios de las ciudades chilenas en términos de su dispersión o compacidad han sido importantes (Espinoza et al. 2016), no se existen trabajos que puedan dar cuenta de cómo ha sido la trayectoria de manera comparada del parque automotriz para las ciudades intermedias, aspecto siempre relevante para dilucidar los procesos en lo urbano y ser también un insumo comparativo para otros trabajos (Robinson 2011).

Así este artículo presenta tres objetivos. El primero corresponde a caracterizar la evolución del parque automotriz motorizado en las comunas que contienen ciudades intermedias en sus territorios para los periodos de 2002, 2012 y 2017, los cuales coinciden con los censos de población. El segundo es observar qué comunas han presentado trayectorias similares en su evolución, y con el tercero se propone reflexionar sobre algunas causas que podrían influir en tales comportamientos diferenciados, con la finalidad de abrir el debate en torno a ello y a los desafíos futuros en la materia.

Se plantea la siguiente hipótesis: existe un crecimiento explosivo del parque automotriz pero heterogéneo, en ocasiones asociado a la capacidad de mercado (cantidad de población). Sin embargo, existen comunas de menor tamaño que han ido ganando terreno y velocidad en su incremento del parque vehicular y donde la pobreza o ingreso no jugarían un rol preponderante en su adquisición. En tal sentido, con este trabajo se visibiliza este crecimiento acelerado que podría complejizar la sustentabilidad de la movilidad en las ciudades de tamaño medio chilenas y, por tanto, interpela a los planificadores a proponer políticas públicas de manera urgente.

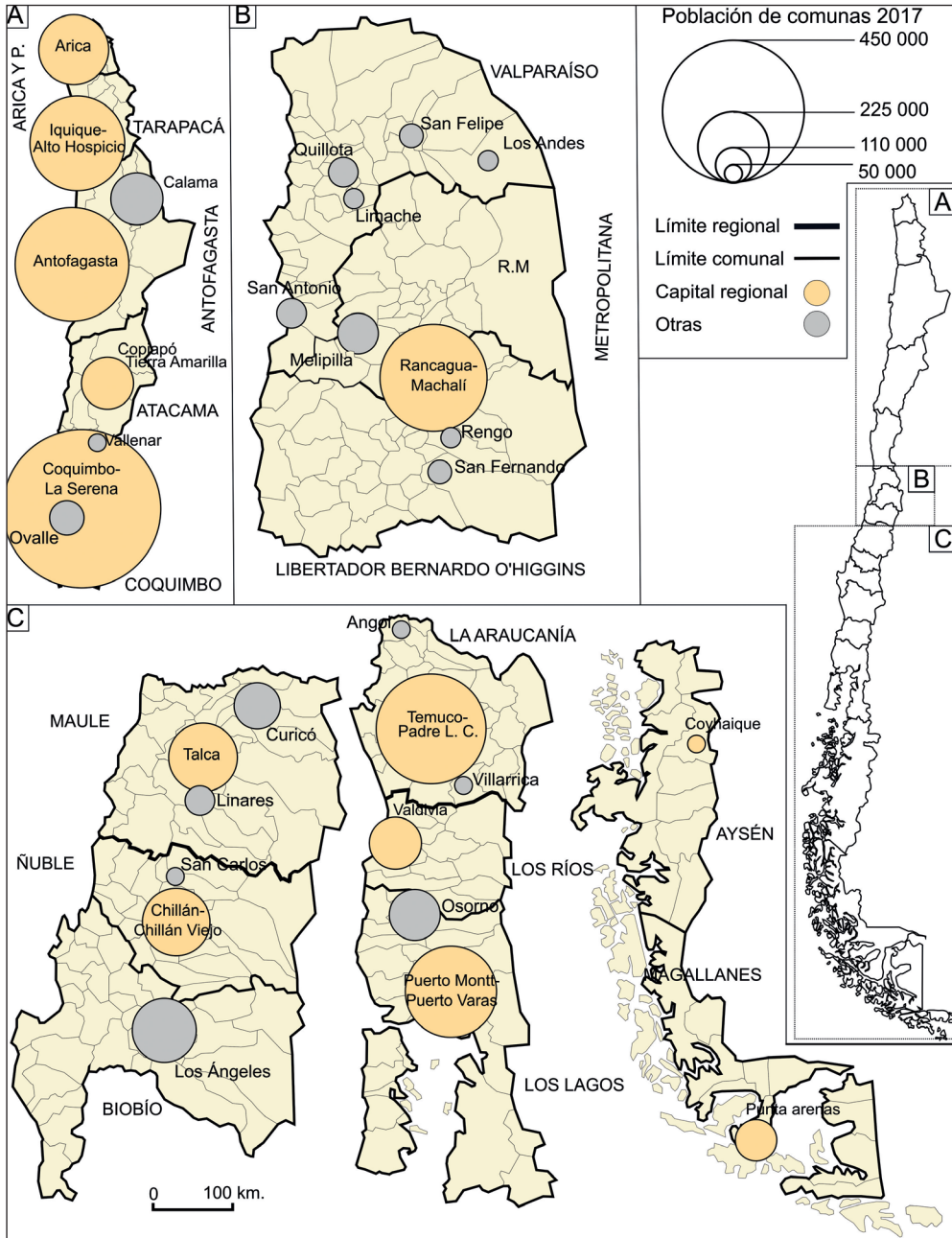
143

2. Materiales y métodos

Área de estudio

El primer paso consistió en delimitar las unidades espaciales. Chile está compuesto por 346 comunas. Prácticamente en su totalidad existe una sola ciudad en el interior de ellas –entendida esta como una entidad urbana sobre 5000 habitantes, según el INE (2019b)–. En algunas comunas solo existen pueblos o aldeas. Como el objetivo fue focalizarse en las comunas que tuvieran ciudades intermedias en su interior,

Figura 1. Localización de las comunas estudiadas y población al año 2017



Elaboración propia a partir de INE (2017b).

Ciudades intermedias y parque automotriz en Chile. ¿En jaque la sustentabilidad territorial?

siguiendo la propuesta de Maturana y Rojas (2015) para el caso chileno, se decidió considerar a las comunas cuya población superara los 50 000 habitantes excluyendo a los tres espacios metropolitanos clásicos del país, lo que generó un total de 31 comunas, las cuales se procedió a conurbar según las directrices del INE (2019b). Si bien es un corte arbitrario, con tal criterio se incorporan las capitales regionales, provinciales y las comunas con mayor población del país. En la figura 1 se aprecia su localización y población al año 2017.

Información (datos)

Con las comunas ya delimitadas se procedió a recolectar y confeccionar una base de datos a partir de la información del parque vehicular entre 2001 y 2019, extraída de los distintos anuarios del parque automotriz proporcionados por el INE a escala comunal. Estos anuarios registran la cantidad de autos que han sido declarados en cada comuna según el permiso de circulación. Cabe destacar que una debilidad en el dato corresponde a que el permiso de circulación puede ser cancelado en cualquier municipio, sin importar la localización del automóvil. Sin embargo, tales recursos son una de las pocas fuentes de ingresos líquidos de las municipalidades, por tanto, los Gobiernos locales incentivan a que sus propios habitantes adquieran el permiso de circulación en la comuna de residencia.

Respecto a la población utilizada, corresponde al dato de habitantes extraído de los censos de 2002, 2012 y 2017. Si bien el de 2012 tiene un carácter no oficial, posibilitó contar con la cantidad de población por comuna en tal fecha y así robustecer el trabajo planteado.

Método

La metodología de este trabajo es cuantitativa. El primer paso consistió en presentar en un gráfico comparado la evolución del parque automotriz de las diferentes comunas. En un segundo momento, se realizó una regresión lineal simple ($Y=\beta_0+\beta_1X+\epsilon$). Siendo β_0 la ordenada en el origen y β_1 la pendiente. Las variables utilizadas fueron la población comunal (variable independiente) y el parque vehicular motorizado (dependiente). Una vez realizada la regresión se analizaron los valores residuales correspondientes. Todo lo anterior se llevaron a cabo mediante el programa R y los resultados presentados en gráficos elaborados en Inkscape, ambos programas libres y gratuitos.

Posteriormente se realizó un análisis clúster con la finalidad de comprender las similitudes y diferencias conjuntas de las comunas en cuanto a la evolución del parque

vehicular considerando el periodo de la data recolectada. El análisis clúster se llevó a cabo mediante el mismo programa R gracias al paquete FactoMineR. Para robustecer estadísticamente el resultado se siguió la sugerencia de Husson, Le y Pagès (2017), quienes indican que primero es necesario realizar un análisis de componentes principales y guardar los componentes que expliquen sobre el 95 % del juego de datos y con estos proceder a aplicar el análisis clúster. En cuanto a la cantidad de conglomerados, el paquete FactoMineR permite seleccionar una cifra óptima de clases según la pérdida de inercia al pasar de una clase a otra, es decir, minimizar la variabilidad intraclase y maximizar la interclase de los elementos estudiados (en este caso comunas y sus valores), obteniendo así un corte fundamentado, menos discrecional y, por ende, más robusto estadísticamente.

Finalmente, se analizaron las tasas de crecimiento del parque automotriz mediante el programa Calc de uso libre y gratuito; las figuras fueron retocas en el programa Inkscape.

3. Resultados y discusión

146

Los resultados se organizan en cuatro puntos. Primero se realiza una descripción de la evolución del parque vehicular motorizado en comunas capitales regionales y otras comunas. Posteriormente, se analiza el incremento del parque vehicular en función de la población mediante regresiones lineales simples interpretando sus valores de ajuste y valores residuales. En un tercer momento se realiza el análisis clúster en función de los años del parque automotriz y del periodo para comprender qué comunas y en qué momentos presentaron mayores o menores dinámicas de manera conjunta. Los tres aspectos descritos se complementan con un cuarto análisis de las tasas de crecimiento del parque vehicular motorizado y del nivel promedio de la pobreza de tales comunas.

En la figura 2, compuesta de dos partes, se aprecia el análisis descriptivo del parque automotriz. En la parte A se expresa la evolución del parque vehicular motorizado en comunas capitales regionales (excluyendo como se mencionó las tres principales áreas metropolitanas de Chile) en la cantidad de estos por 1000 habitantes. Se presentan en colores que expresan su localización de norte a sur (más anaranjados y rojos al norte).

En general se aprecia una tendencia sostenida y creciente de todas las comunas, sin embargo, existen particularidades. Por ejemplo, en la conurbación Coquimbo-La Serena se ubican las comunas con mayor cantidad de vehículos, su aumento en el periodo fue sostenido. Es el tercer territorio de todo el juego de datos donde el parque vehicular aumentó 3,6 veces en el periodo sin presentar ritmos atenuados. Se podría asociar tal dinámica a la alta fragmentación y dispersión en su expansión urbana (Orellana 2020) y, además, al impacto de la actividad minera en relación con los

trabajadores que conmutan y cuyos ingresos son movilizados hacia otros territorios y, por tanto, impactan en sus dinámicas (Prada-Trigo, Aravena y Barra 2021).

Respecto a Antofagasta, es un caso interesante de analizar al estar vinculado a la gran minería del país, lo cual implica mayores ingresos de la población, elevadas tasas de crecimiento poblacional y fuertes dinámicas inmobiliarias en los últimos años (Rehner, Rodríguez y Murray 2018). En tal comuna se observa un dinámico comportamiento del parque vehicular en el comienzo del periodo, que después fue perdiendo velocidad y hacia el año 2010 terminó superado por la ya señalada conurbación Coquimbo-La Serena.

Una situación contraria corresponde a la conurbación Puerto Montt-Puerto Varas, también vinculada a actividades extractivas y exportadoras, pero más bien acuícola (salmonera), considerando que Chile es uno de los mayores productores a nivel mundial de la actividad. En este caso se presentó una importante variación superando a Temuco-Padre Las Casas y prácticamente igualando a Antofagasta al final del periodo.

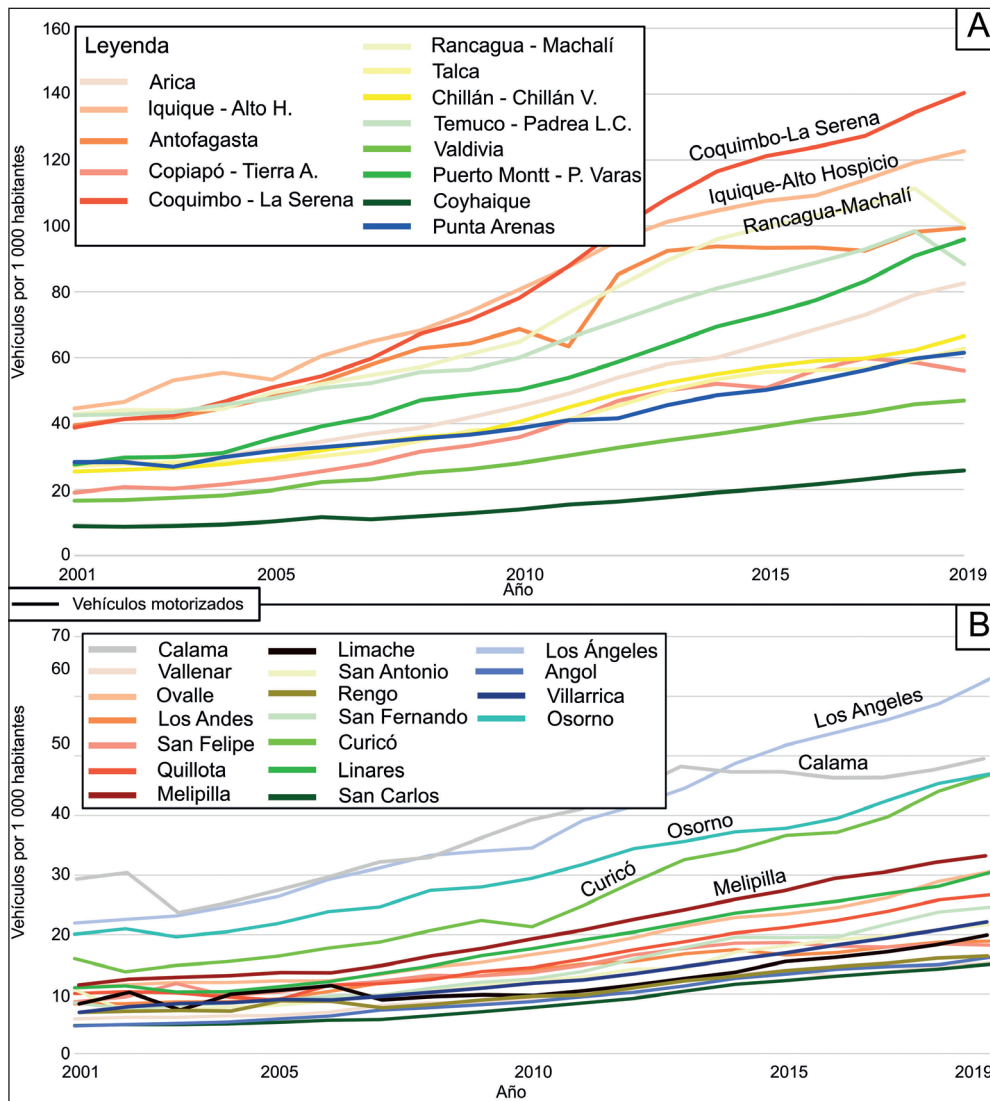
Dado estos elementos, resulta interesante reflexionar en torno al rol de las actividades extractivas al incidir en los ingresos y por tanto estar influyendo en el dinamismo del parque vehicular motorizado, o ¿son las formas de las ciudades las que podrían estar más bien explicando tal incremento? Si bien las respuestas son multi-causales, al observar los tres casos descritos se aprecia que Antofagasta se localiza en el norte del país en el borde costero, por lo que la expansión de la ciudad resulta más dificultosa (por lo tanto, el tejido urbano más acotado) si se compara con Coquimbo-La Serena o con el sistema urbano de Puerto Montt- Puerto Varas, estas últimas incluso conectadas con territorios de manera funcional como Llanquihue o Frutillar que podrían ser indicios de que la configuración policéntrica de los espacios influye en las dinámicas.

En la parte B de la figura 2 se aprecia el resto de las comunas en estudio (en su mayoría presentan la condición de capital provincial en sus respectivos espacios regionales) cuyas diferencias son más significativas. El caso de la comuna de Calama, vinculada a la gran minería y localizada en la región de Antofagasta, disminuye considerablemente a partir del 2012 el ritmo de crecimiento de su parque vehicular. En la vereda contraria se encuentran las comunas de Los Ángeles y Curicó que presentan un crecimiento fulminante en sus parques vehiculares. El primer caso resulta importante ya que históricamente la comuna ha estado vinculada al sector forestal, y la segunda (Curicó) evidencia una importante dinámica urbana en los últimos años producto de la actividad agroindustrial (Letelier y Concha 2016); estos factores podrían estar influyendo en las dinámicas de vehículos.

Otro caso que destaca es Villarrica, la cual muestra un rápido crecimiento de su parque automotriz en el periodo, prácticamente cuadruplicando su número de vehículos y convirtiéndose así en el valor más alto de todos los casos analizados en el presente trabajo.

Francisco Maturana, Mauricio Morales, Ulises Sepúlveda y Johana Maldonado

Figura 2. Evolución del parque vehicular motorizado en comunas capitales regionales (A) y otras comunas (B)



Elaboración propia a partir de INE (2000 al 2020).

En un segundo momento se analizó el incremento del parque vehicular por comunas en función de la población de tales territorios mediante regresiones lineales simples. Estas permitieron –en primera instancia– determinar el coeficiente de determinación que hace referencia a la asociación que existe entre dos variables X y Y, y la respectiva ecuación de la recta para obtener los residuales que son el resultado de la resta de los valores observados con los valores estimados y así diferenciar las comunas que sobresalen del modelo.

Como se aprecia en la figura 3, los coeficientes de determinación obtenidos son bastante altos: de 0,88 en el año 2002 y 0,93 para los años 2012 y 2017. Esto refleja lo esperado en cuanto al ajuste entre la cantidad de vehículos motorizados y el número de habitantes de las comunas, tal como ocurre en otras partes del mundo (Ramanathan 2000).

Posteriormente, gracias los valores residuales es posible considerar algunas particularidades. Por ejemplo, Calama para el periodo 2002-2012 presenta una cantidad de vehículos que sobrepasa lo esperado según el modelo, seguramente el ciclo minero contribuyó a esto (Rehner, Rodríguez y Murray 2018); sin embargo, experimenta un fuerte descenso para el periodo censal de 2017.

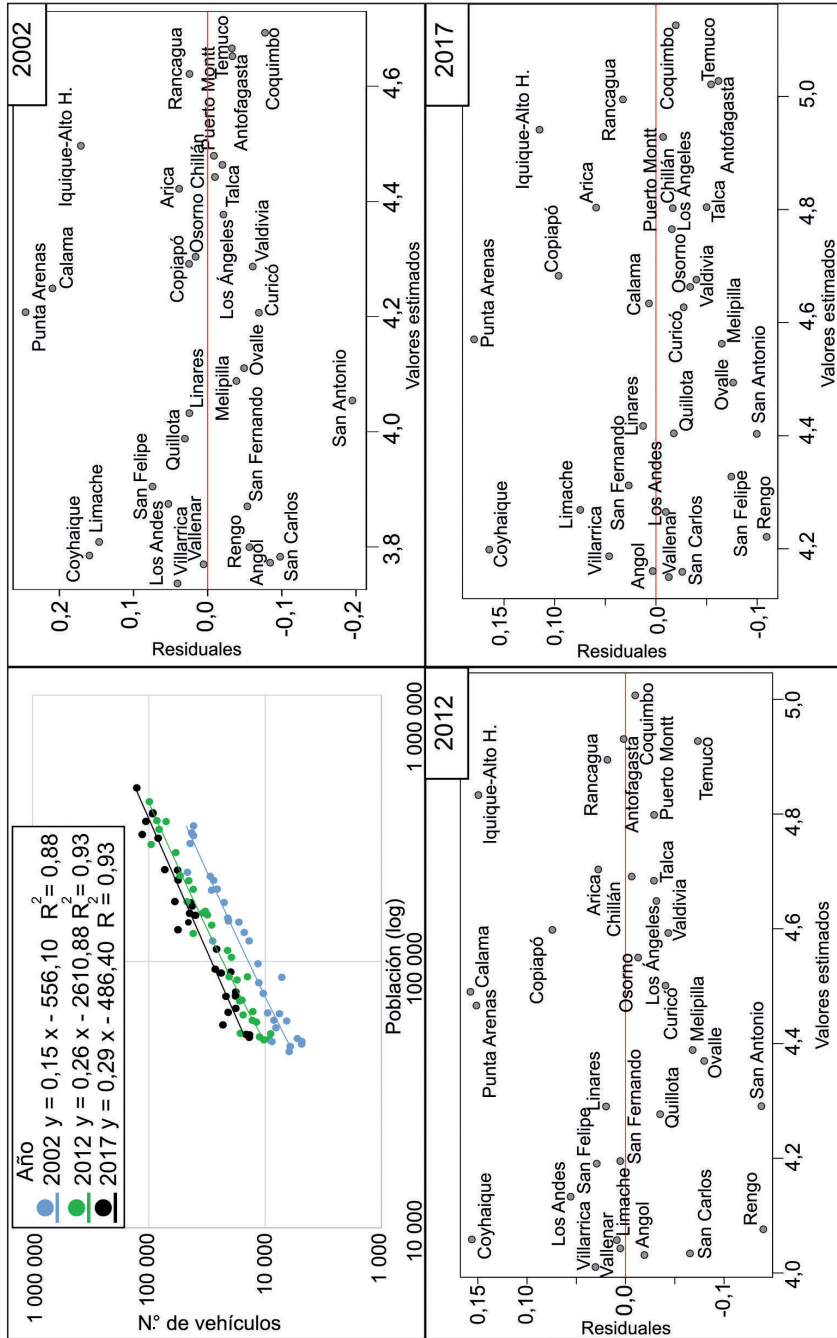
En lo que refiere a las comunas que presentan una alta cantidad de vehículos en función de su cantidad de población destacan en los tres periodos Coihaique, Punta Arenas e Iquique-Alto Hospicio. Las dos primeras podrían estar asociadas a su localización austral y, por tanto, a condiciones climáticas. Para el caso de Iquique-Alto Hospicio, la configuración de las dos comunas conurbadas que son vinculadas por una ruta en el norte del país y además por la elevada tasa de crecimiento que experimentó la parte de Alto Hospicio que pasó de aproximadamente 5000 personas en 1992 a sobre los 100 000 para 2017, podrían ser algunos elementos que influyeron. Sin embargo, esta causa hay que observarla con cautela considerando que la cantidad de población no debería ser un factor que determinara el resultado puesto que se está ajustando al resto de las comunas en el modelo. Podría más bien asociarse nuevamente a los ciclos mineros.

Tres comunas capitales regionales presentan dinámicas vehiculares más atenuadas –igual que lo observado en la figura 2–: Antofagasta, Temuco-Padre Las Casas y Valdivia. La cantidad de vehículos motorizados en función de su población, siguiendo el modelo, es bastante baja.

Como tercer punto de análisis se planteó observar mediante un análisis clúster el comportamiento del parque vehicular en función de los años y así poder concluir qué comunas y en qué momentos presentaron similitudes en sus dinámicas. El resultado de este arrojó cuatro conglomerados que se puede visualizar en la figura 4. Además, en ella se ingresa a modo de referencia la evolución vehicular porcentual de la comuna más próximas al baricentro de la clase, es decir, la más representativa de cada una.

El primer clúster está compuesto por 15 comunas, de las cuales un 40 % corresponde a capitales regionales. En este se encuentran territorios con un importante crecimiento de población y expansión urbana en las últimas décadas como Villarrica, Coquimbo-La Serena, Puerto Montt-Puerto Varas, entre otras. El conglomerado se caracteriza por presentar rápidos crecimientos en términos del parque vehicular, particularmente en los últimos 15 años. La distribución geográfica en la localización de las comunas es heterogénea a lo largo del país (ver figura 1 y figura 4).

Figura 3. Regresión lineal simple de vehículos motorizados y población de comunas



Elaboración propia a partir de INE (2002a, 2002b, 2012a, 2012b, 2017b, 2018).

Nota: Se empearon los valores residuales para los años 2002, 2012 y 2017.

El segundo clúster solamente se compone de dos comunas: Rengo y Limache. Ambas presentan dinámicas acotadas de crecimiento o fluctuante de su parque vehicular, el cual tiende a mantenerse o incluso a disminuir levemente (ver curva verde figura 4). Si bien la formación de este clúster pudo haber estado constituida por algún sesgo estadístico, se revisaron los datos y se procedió a observar qué sucedía si se realizaban tres o cinco conglomerados; en todos los casos siempre quedaba el dúo de comunas de manera solitaria, lo cual evidencia la particularidad de estas dos comunas en el periodo analizado.

El tercer clúster lo componen 10 comunas. El 60 % de ellas corresponde a capitales regionales, se trata de manera general de comunas que han presentado un aumento sostenido, pero menos veloz que las del primer clúster. Su distribución geográfica es totalmente dispar al observar comunas como Iquique-Alto Hospicio o Punta Arenas.

El último clúster está compuesto por cuatro comunas cuya particularidad es haber exhibido momentos de rápido crecimiento en los inicios del periodo, pero ir declinando a partir del 2012, desarrollando un aletargamiento o estancamiento en algunos casos como ocurre en Calama hacia el 2019.

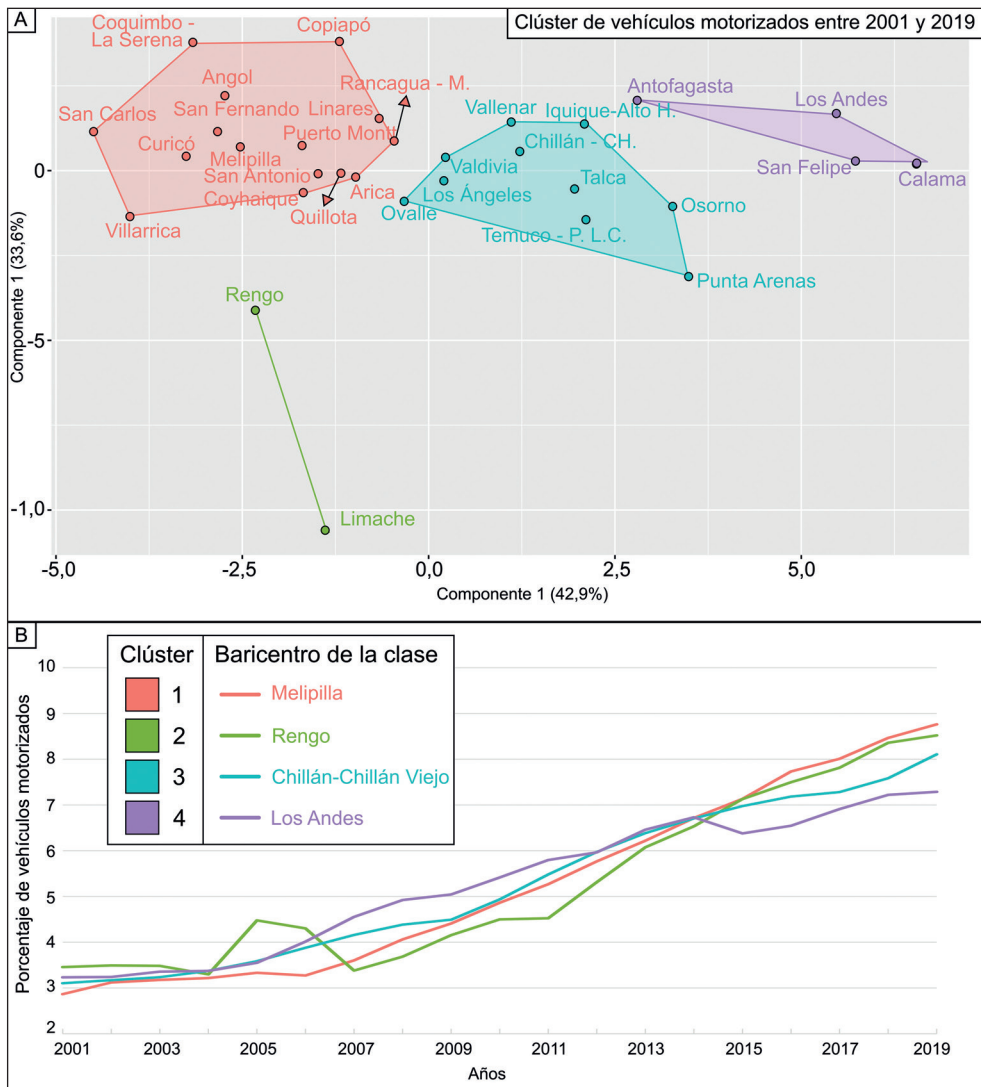
Un siguiente punto fue confirmar las tendencias de los resultados ya obtenidos al observar el comportamiento de la tasa de crecimiento del parque vehicular motorizado, eliminando elementos distorsionadores como la cantidad de población o la variabilidad puntual de un año a otro. Así, se considera el periodo completo y tales resultados se vincularon con la pobreza promedio experimentada por las comunas. El objetivo de esta comparación fue explorar el grado de asociación entre el crecimiento del parque vehicular y la pobreza. Tales datos fueron extraídos del Ministerio de Desarrollo Social¹ entre los años 2003, 2013 y 2017 según la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN).² Se utilizan los datos de pobreza multidimensional promedio de estos tres momentos. En el sitio de la encuesta es posible encontrar una metodología que explica detalladamente cómo se construye este nivel de pobreza, el cual intenta abarcar mucho más que bienes o ingresos.

Así, en la figura 5 se expresan los resultados en cuestión, la línea de color azul presenta las tasas de crecimiento vehicular motorizado entre los años 2001 y 2019, mientras que la línea naranja de pobreza representa la estimación como el promedio. Se separan las capitales regionales del resto para obtener una correcta visualización. En el caso de las capitales regionales, salvo por las comunas de Antofagasta y Punta Arenas, se observa que a mayor tasa de crecimiento, menores o atenuados son los índices de pobreza. Así, por ejemplo, Temuco-Padre Las Casas presenta una pobreza promedio que bordea el 25 % y una tasa por debajo del resto de las comunas presentadas.

1 Información tomada de <https://bit.ly/3DJlM2o>, acceso el 11 de junio del 2021.

2 Si bien existe un cuestionamiento a utilizar tal encuesta a nivel comunal, es corrientemente empleada por la comunidad científica y para la elaboración de políticas públicas dado que no existe otra fuente al respecto.

Figura 4. Clúster de la evolución anual de vehículos motorizados.
 A) comunas intermedias, B) comuna más representativa del baricentro de cada clase



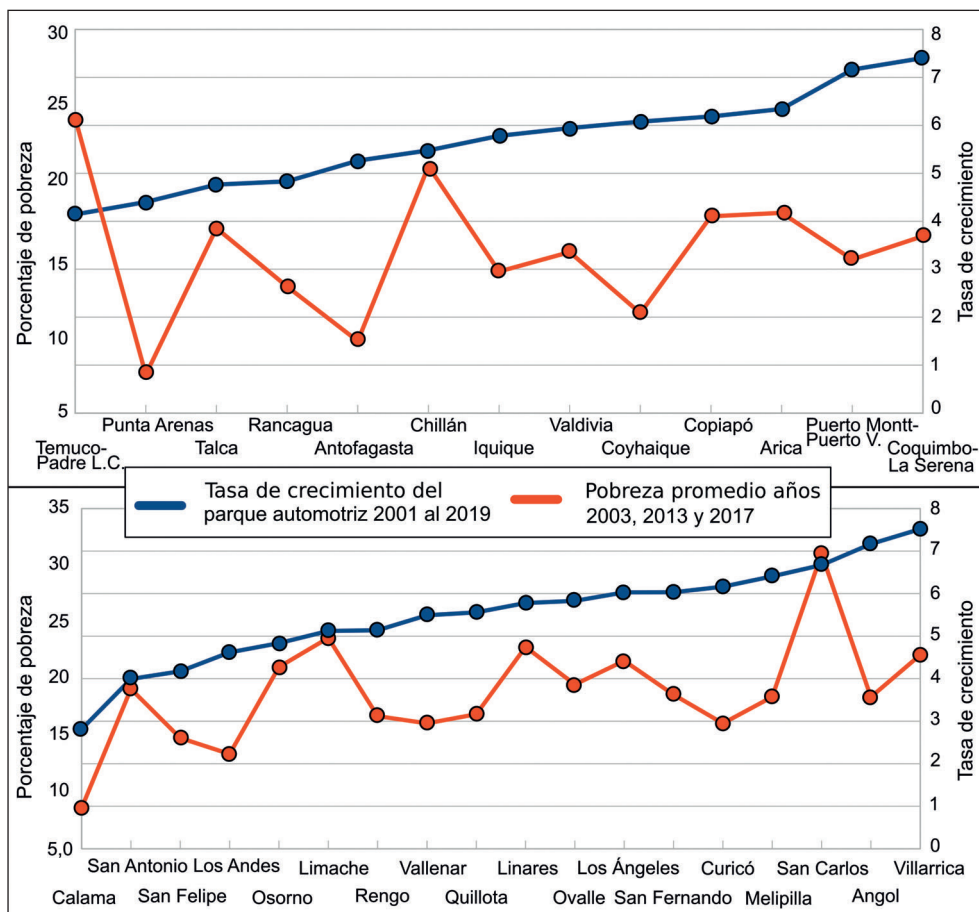
152

Elaboración propia a partir de INE (2001 al 2020).

Otro aspecto interesante que puede ser extraído de la figura 5 (al menos en el caso de las capitales regionales) corresponde a que los resultados de las comunas con tasas más dinámicas que presentan una pobreza comparativamente menor. Las comunas de Coquimbo-La Serena y Puerto Montt-Puerto Varas representan casos relevantes con esta condición. Tal proceso va de la mano con las potentes dinámicas inmobiliarias destinados a segunda residencia en algunas zonas del país o por el auge de la actividad salmonera (Rehner y Rodríguez-Leiva 2017; Saavedra, Mardones y Torres 2016).

Ciudades intermedias y parque automotriz en Chile. ¿En jaque la sustentabilidad territorial?

Figura 5. Tasas de crecimiento del parque automotriz (2001-2019) y niveles de pobreza (2003-2017)



Elaboración propia a partir de INE (2001 al 2020) y Encuesta CASEN (2003, 2013, 2017).

En cuanto a las capitales provinciales, destaca Calama al presentar la menor tasa de crecimiento y pobreza con respecto a sus pares. El resultado de la primera resulta contradictorio al apreciar la figura 4, sin embargo, esto puede deberse a la caída en el parque vehicular según las cifras del año 2012, lo cual incide en el cálculo de la tasa para todo el periodo. Más allá de lo anterior, resultan interesantes estos números al considerar que este territorio estaría en auge dada la minería del cobre que se desarrolla en él (Rehner, Rodríguez y Murray 2018).

De manera general, la figura 5 muestra que asociar los niveles de pobreza con el acceso al automóvil para estas comunas no sería del todo evidente. Las comunas que presentan tasas más altas van en línea con lo indicado, destacando San Carlos, Angol y Villarrica. La primera corresponde a una comuna fuertemente conectada a su capi-

tal regional Chillán, donde la distancia aproximada es de 26 kilómetros y el tiempo de movilización es menos de 20 minutos, por tanto, tales números podrían estar influyendo. Tal dinámica funcional queda relatada desde el Gobierno Regional de la Región de Ñuble, el cual aprobó los estudios para la construcción de un ferrocarril que vincule las comunas señaladas.³

Interesante es lo que ocurre en la región de La Araucanía cuya cabecera corresponde a la comuna de Temuco, conocida como la conurbación Temuco-Padre Las Casas. Esta fue la que presentó menor tasa de crecimiento y en la vereda contraria, Angol y Villarrica (parte también de la región) presentaron tasas más elevadas. La situación podría atribuirse a las fuertes dependencias funcionales que se aprecian en tal sistema regional respecto a su capital (Maturana, Rojas y Salas 2018), dado que los habitantes de las comunas indicadas realizan fuertes movimientos pendulares o de otra índole hacia la capital regional. Otra causa podría asociarse a los potentes vínculos con espacios rurales que tienden a privilegiar la tenencia de un automóvil. En cualquier caso, lo indicado lleva a concluir que más allá de la pobreza son otras las variables que están incidiendo en los ritmos del parque vehicular motorizado.

4. Conclusiones

Chile ha sido parte del proceso de globalización en cuanto al movimiento de capitales, tratados de libre comercio y caída de aranceles, e incremento en tecnología, factores que han impactado el mercado del automóvil, el cual ha experimentado un aumento considerable en los últimos años e incluso se estima que con la pandemia por covid-19 tal proceso se haya acelerado aún más.

En este artículo se constata que las capitales regionales, no metropolitanas y algunas provinciales han presentado ritmos de crecimiento muy rápidos de su parque vehicular motorizado, cuyos impactos requieren ser estudiados por la comunidad científica y por los planificadores. Estos ritmos de crecimiento pueden estar influyendo negativamente en la movilidad y desplazamientos cotidianos de los habitantes, influenciados además por las precariedades en el transporte público e infraestructuras existentes.

Si bien en este artículo queda expresado el aumento sostenido en el parque vehicular, no queda del todo resuelto que sean las comunas con menores niveles de pobreza las que presenten un parque automotriz motorizado más alto. Si bien podría ocurrir en grandes espacios metropolitanos, al menos en comunas que contienen ciudades intermedias esto no sería así, lo cual es un hallazgo relevante.

En este sentido, se estima que pese al mayor gasto (tenencia) y tiempo (desplazamiento) que en ocasiones puede implicar el uso de un vehículo motorizado, los

³ Ver <https://bit.ly/2Xjf8zK>, acceso el 15 de enero del 2020.

Ciudades intermedias y parque automotriz en Chile. ¿En jaque la sustentabilidad territorial?

habitantes de ciudades intermedias no solo lo siguen consumiendo, sino que se ha incrementado en una parte importante de ciudades, posiblemente vinculado a la experiencia de un confort que el transporte público no ha logrado otorgar. Este aspecto resulta relevante y futuros estudios podrían aproximarse a variables sociales y culturales para comprender el uso masivo del automóvil en desmedro de otros medios de transporte público o individuales como la bicicleta.

Otro elemento interesante, y sobre el cual este trabajo deja abierto el debate, corresponde a la incidencia de la forma física de las ciudades en el aumento o no del parque automotriz, aspectos que podrían ser interesantes para futuras investigaciones y poder así profundizar o destacar las causas de los elementos indicados en los ritmos de crecimiento del parque vehicular. Este análisis es una invitación a cuestionar y explorar en otros trabajos las causas que aquí se presentan y que emanan de una reflexión según los resultados obtenidos mediante metodología cuantitativa.

Aun cuando el enfoque descriptivo y las debilidades en la fuente de los datos utilizados en este artículo puedan considerarse limitaciones, las tendencias obtenidas no habían sido documentadas hasta la fecha en otros trabajos. De ahí que la interpretación que se ofrece en este texto cobre relevancia para el diagnóstico y diseño de políticas públicas.

Apoyos

Esta investigación se realizó con apoyo del proyecto “Fondecyt Iniciación n.º 11150087: Transición hacia nuevos espacios metropolitanos. análisis comparado entre Temuco, Valdivia y Puerto Montt”, financiado por la Agencia Nacional de Investigación y Desarrollo de Chile.

Referencias

- Basurto, Rodolfo. 2013. “Estructura y Recomposición de La Industria Automotriz Mundial: Oportunidades y Perspectivas Para México”. *Economía UNAM* 10 (30): 75-92. <https://bit.ly/2VQJ1Hv>
- Cáceres-Seguel, César. 2016. “Vivienda Social Periurbana En Santiago de Chile: La Exclusión a Escala Regional Del Trasurbanita de Santiago de Chile”. *Economía Sociedad y Territorio* 17 (53): 171-198. <https://doi.org/10.22136/est002017664>
- Camagni, Roberto, Maria Cristina Gibelli y Paolo Rigamonti. 2002. “Urban Mobility and Urban Form: The Social and Environmental Costs of Different Patterns of Urban Expansion”. *Ecological Economics* 40 (2): 199-216. [https://doi.org/10.1016/S0921-8009\(01\)00254-3](https://doi.org/10.1016/S0921-8009(01)00254-3)
- Capron, Guénola, y Ruth Pérez López. 2016. “La experiencia cotidiana del automóvil y del transporte público en la Zona Metropolitana del Valle de México”. *Alteridades* 26 (52): 11-21. <https://bit.ly/3kgm5uC>

- Coronado, José, y Maddi Garmendia. 2008. "Carreteras-planeamiento. Algunas claves de la evolución histórica de una relación imperfecta". *Ciudades, Revista del Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid*, 11: 33-51.
<https://doi.org/10.24197/ciudades.11.2008.33-51>
- Echeñique, Marcial. 1995. "Entender la ciudad". *EURE. Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales* 21 (64): 9-23. <https://www.eure.cl/index.php/eure/issue/view/86>
- Errázuriz, Tomás. 2016. "Ocio, placer y (auto) movilidad en la construcción simbólica de los 'alrededores de Santiago'". *EURE. Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales* 42 (127): 279-305. <https://doi.org/10.4067/S0250-71612016000300012>
- Errázuriz, Tomás. 2010. "El asalto de los motorizados. El transporte moderno y la crisis del tránsito público en Santiago, 1900-1927". *Historia* 43 (2): 357-411.
<https://doi.org/10.4067/s0717-71942010000200002>
- Espinoza, Daniel, Antonio Zumelzu, Roberto Burgos y Constantino Mawromatis. 2016. "Transformaciones espaciales en ciudades intermedias: el caso de Valdivia-Chile y su evolución post-terremoto". *Arquitectura y Urbanismo* 37 (3): 5-26. <https://bit.ly/3hJdSNE>
- Figueroa, Oscar. 2013. "Four decades of changing transport policy in Santiago, Chile". *Research in Transportation Economics* 40 (1): 87-95. <https://doi.org/10.1016/j.retrec.2012.06.031>
- Figueroa, Oscar. 2005. "Transporte urbano y globalización. Políticas y efectos en América Latina". *EURE. Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales* 31 (94): 41-53.
<https://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612005009400003>
- Hall, Peter. 2014. *Cities of Tomorrow: An Intellectual History of Urban Planning and Design Since 1880*. Oxford: Wiley Blackwell.
- Henderson, J. Vernon, John R. Logan y Songsu Choi. 2005. "Growth of China's Medium-Size Cities [with Comments]". *Brookings-Wharton Papers on Urban Affairs*, 2005: 263-303.
<https://dx.doi.org/10.1353/urb.2006.0006>
- Husson, Francois, Sebastien Le y Jérôme Pagès. 2017. *Exploratory Multivariate Analysis by Example Using R*. Londres: Routledge.
- Ingvardson, Jesper, y Otto Nielsen. 2019. "The Relationship between Norms, Satisfaction and Public Transport Use: A Comparison across Six European Cities Using Structural Equation Modelling". *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, 126: 37-57.
<https://doi.org/10.1016/j.tra.2019.05.016>
- Janelle, Donadl. 1969. "Spatial reorganization: a model and concept". *Annals of the Association of American Geographers* 59 (2): 348-364. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8306.1969.tb00675.x>
- Jirón, Paola, y Javiera Gómez. 2018. "Interdependencia, cuidado y género desde las estrategias de movilidad en la ciudad de Santiago". *Tempo Social* 30 (2): 55-72.
<https://doi.org/10.11606/0103-2070.ts.2018.142245>
- Letelier, Francisco, y Claudia Concha. 2016. "Nuevas y antiguas identidades regionales: conflicto, exclusión e hibridaje. El caso de la Región del Maule". *EURE. Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales* 42 (126): 263-286.
<https://doi.org/10.4067/S0250-71612016000200012>
- Lukas, Michael, y Ernesto López-Morales. 2018. "Real Estate Production, Geographies of Mobility and Spatial Contestation: A Two-Case Study in Santiago de Chile". *Journal of Transport Geography*, 67: 92-101. <https://doi.org/10.1016/j.jtrangeo.2017.09.005>

Ciudades intermedias y parque automotriz en Chile. ¿En jaque la sustentabilidad territorial?

- Machao da Silva, Caroline, Lucas Heiki, Ingrid Neto y Hartmut Günther. 2019. "Diachronic Analysis of Florianópolis Urban Morphology and the Impact on Urban Mobility Related to Brasília". *European Journal of Sustainable Development* 8 (5): 459-469.
<https://doi.org/10.14207/ejsd.2019.v8n5p459>
- Maturana, Francisco, Andrés Rojas y Roberto Salas. 2018. "Dinámicas espaciales y transición hacia la articulación de espacios metropolitanos. El caso de Temuco y su hinterland, Chile". *Cuadernos geográficos*, 57: 132-154. <https://doi.org/10.30827/cuadgeo.v57i1.5628>
- Maturana, Francisco, Maria Beltrão Sposito, Carmen Bellet, Federico Arenas y Cristián Henríquez, eds. 2017. *Sistemas urbanos y ciudades medias en Iberoamérica*. Santiago de Chile: Instituto de Geografía / Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Maturana, Francisco, y Andrés Rojas, eds. 2015. *Ciudades Intermedias En Chile: Territorios Olvidados*. Santiago de Chile: RIL Editor.
- Miralles-Guasch, Carme, y Elena Domene. 2010. "Sustainable transport challenges in a suburban university: The case of the Autonomous University of Barcelona". *Transport Policy* 17 (6): 454-463. <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.tranpol.2010.04.012>
- Orellana, Alejandro. 2020. "Conformación metropolitana desde la fragmentación. El proceso de conurbación del Gran La Serena". *Revista Urbano* 23 (41): 58-83.
<https://doi.org/10.22320/07183607.2020.23.41.04>
- Pérez, Leonel, y Edison Salinas. 2007. "Crecimiento urbano y globalización: Transformaciones del área Metropolitana de Concepción, Chile, 1992-2002". *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales* 11 (251). <https://bit.ly/3bPtJ1K>
- Prada-Trigo, José, Natali Aravena y Pablo Barra. 2021. "Inversión inmobiliaria proveniente de la minería del norte en el Gran Concepción y efectos sobre el crecimiento urbano". *Revista de Geografía Norte Grande*, 78: 115-138. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-34022021000100115>
- Pumain, Denise. 1997. "Pour une théorie évolutive des villes". *L'Espace Géographique* 26 (2): 119-134. <https://doi.org/10.3406/spgeo.1997.1063>
- Pumain, Denise, Anne Bretagnolle y Melina Degorge-Lavagne. 1999. "La ville et la croissance urbaine dans l'espace-temps". *Mappemonde* 55 (3): 38-42.
<https://bit.ly/3hFrxp6>
- Ramanathan, Ram. 2000. "Link between population and number of vehicles". *Cities* 17 (4): 263-269. [https://doi.org/10.1016/S0264-2751\(00\)00022-6](https://doi.org/10.1016/S0264-2751(00)00022-6)
- Rehner, Johannes, Rodríguez-Leiva Sebastián y Warwick Murray. 2018. "Ciudades en auge en Chile: Rol de la actividad exportadora en la dinámica del empleo urbano". *EURE. Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales* 44 (131): 151-172.
<https://doi.org/10.4067/S0250-71612018000100151>
- Rehner, Johannes, y Sebastián Rodríguez-Leiva. 2017. "Inversión inmobiliaria en tiempos de auge y crisis: ¿Es la ciudad un producto minero o un derivado financiero?". *Revista de Geografía Norte Grande*, 67: 183-210.
<https://doi.org/10.4067/S0718-34022017000200010>
- Riquelme, Hernán, Felipe Saravia Cortés y Javiera Azócar Weisser. 2019. "Movilidad cotidiana e interurbana en contextos de exclusión socioespacial al sur de Chile. Aportes para pensar los territorios no metropolitanos en América Latina". *Cultura-Hombre-Sociedad* 29 (2): 80-108.
<https://doi.org/10.7770/0719-2789.2019.cuhs0.04.a05>

- Robinson, Jennifer. 2011. "Cities in a World of Cities: The Comparative Gesture". *International Journal of Urban and Regional Research*, 35: 1-23.
<https://doi.org/10.1111/j.1468-2427.2010.00982.x>
- Sagaris, Lake. 2018. "Citizen Participation for Sustainable Transport: Lessons for Change from Santiago and Temuco, Chile". *Research in Transportation Economics*, 69: 402-410.
<https://doi.org/10.1016/j.retrec.2018.05.001>
- Sagaris, Lake, Emilio Berríos e Ignacio Tiznado-Aitken. 2020. "Using PAR to Frame Sustainable Transport and Social Justice on Policy Agendas. A Pilot Experience in Two Contrasting Chilean Cities". *Journal of Transport Geography*, 83: 102654.
<https://doi.org/10.1016/j.jtrangeo.2020.102654>
- Saavedra, Gonzalo, Karen Mardones y María Torres. 2016. "La esquizofrenia del desarrollo: Un análisis semántico-discursivo de las relaciones entre salmonicultura y pesca artesanal en el sur-austral de Chile". *Cultura-Hombre-Sociedad* 26 (2): 71-105.
<https://dx.doi.org/10.7770/CUHSO-V26N2-ART1075>
- Sheller, Mimi, y John Urry. 2016. "Mobilizing the New Mobilities Paradigm". *Applied Mobilities* 1 (1): 10-25. <https://doi.org/10.1080/23800127.2016.1151216>
- Sheller, Mimi, y John Urry. 2000. "The City and the Car". *International Journal of Urban and Regional Research* 24 (4): 737-757. <https://doi.org/https://doi.org/10.1111/1468-2427.00276>
- Ureta, Sebastián. 2009. "Manejando por Santiago. Explorando el uso de automóviles por parte de habitantes de bajos ingresos desde una óptica de movilidad sustentable". *EURE. Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales* 35 (105): 71-93.
<http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612009000200004>
- Yáñez, César, y Marc Badia-Miró. 2011. "El consumo de automóviles en la América Latina y el Caribe (1902-1930)". *El Trimestre Económico* 78 (310): 317-342. <https://bit.ly/3tOtDYy>

Documentos públicos

- Cámara de Comercio Automotriz de Chile. 2019. "Mercado automotor global". Acceso el 15 de enero de 2021. <https://bit.ly/3BWIPq8>
- INE (Instituto Nacional de Estadística de Chile). 2020. *Parque de Vehículos en Circulación 2019*. Santiago de Chile: INE.
- INE. 2019a. *Parque de Vehículos en Circulación 2018*. Santiago de Chile: INE.
- INE. 2019b. *Ciudades, pueblos, aldeas y caseríos 2019*. Santiago de Chile: INE.
- INE. 2018. *Parque de Vehículos en Circulación 2017*. Santiago de Chile: INE.
- INE. 2017a. *Parque de Vehículos en Circulación 2016*. Santiago de Chile: INE.
- INE. 2017b. *Base censo 2017*. Santiago de Chile: INE.
- INE. 2016. *Parque de Vehículos en Circulación 2015*. Santiago de Chile: INE.
- INE. 2015. *Parque de Vehículos en Circulación 2014*. Santiago de Chile: INE.
- INE. 2014. *Parque de Vehículos en Circulación 2013*. Santiago de Chile: INE.
- INE. 2013. *Parque de Vehículos en Circulación 2012*. Santiago de Chile: INE.
- INE. 2012a. *Parque de Vehículos en Circulación 2011*. Santiago de Chile: INE.
- INE. 2012b. *Resultados XVIII Censo de Población*. Santiago de Chile: INE.

Ciudades intermedias y parque automotriz en Chile. ¿En jaque la sustentabilidad territorial?

- INE. 2011. *Parque de Vehículos en Circulación 2010*. Santiago de Chile: INE.
- INE. 2010. *Parque de Vehículos en Circulación 2009*. Santiago de Chile: INE.
- INE. 2009. *Parque de Vehículos en Circulación 2008*. Santiago de Chile: INE.
- INE. 2008. *Parque de Vehículos en Circulación 2007*. Santiago de Chile: INE.
- INE. 2007. *Parque de Vehículos en Circulación 2006*. Santiago de Chile: INE.
- INE. 2006. *Parque de Vehículos en Circulación 2005*. Santiago de Chile: INE.
- INE. 2005. *Parque de Vehículos en Circulación 2004*. Santiago de Chile: INE.
- INE. 2003. *Parque de Vehículos en Circulación 2003*. Santiago de Chile: INE.
- INE. 2002a. *Parque de Vehículos en Circulación 2002*. Santiago de Chile: INE.
- INE. 2002b. *Base censo 2002*. Santiago de Chile: INE.
- INE. 2001. *Parque de Vehículos en Circulación 2001*. Santiago de Chile: INE.
- Ministerio de Desarrollo Social y Familia. 2017. *Base de datos: Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional año 2017*. Santiago de Chile: Ministerio de Desarrollo Social y Familia.
- Ministerio de Desarrollo Social y Familia. 2013. *Base de datos: Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional año 2013*. Santiago de Chile: Ministerio de Desarrollo Social y Familia.
- Ministerio de Desarrollo Social y Familia. 2003. *Base de datos: Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional año 2003*. Santiago de Chile: Ministerio de Planificación y Cooperación.

Cómo citar este artículo:

Maturana, Francisco, Mauricio Morales, Ulises Sepúlveda y Johana Maldonado. 2022. "Ciudades intermedias y parque automotriz en Chile. ¿En jaque la sustentabilidad territorial?". *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* 72: 139-159. <https://doi.org/10.17141/iconos.72.2022.4866>

Libros de FLACSO Ecuador



Serie Atrio

Interdependencia asimétrica de China con Ecuador y Costa Rica

Lorena Herrera-Vinelli

Editorial FLACSO Ecuador/ EUNA

Edición PDF, 249 páginas

El panorama global del siglo XXI está marcado por la consolidación de China como la segunda economía mundial. A medida que se afianza su penetración en Latinoamérica, Ecuador y Costa Rica alcanzan alianzas estratégicas con el gigante asiático. No obstante, tal relación comercial se caracteriza por una profunda asimetría.

Lorena Herrera-Vinelli busca revelar cómo la influencia china, derivada de su poderío económico, incide en un ámbito muy particular: las votaciones de los dos países latinoamericanos en la Asamblea General de Naciones Unidas (AGNU). Para ello sistematiza y estudia nada menos que 1030 resoluciones votadas a lo largo de 15 períodos ordinarios de sesiones, entre 2001 y 2015.

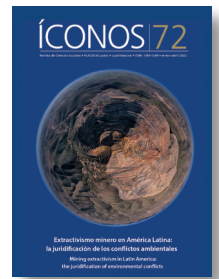
Sus hallazgos son el corazón de este libro, pues en ellos se observa cuáles son los temas cruciales para la potencia asiática, qué posturas adopta en tales debates en el seno de la AGNU, y cómo Ecuador y Costa Rica se alinean o se apartan de dichas tomas de posición. La autora muestra, además, cuáles son los resquicios de negociación que les quedan a los Estados pequeños al tratar con un socio de esta envergadura.


Se trata de un libro de interés para quienes buscan una panorámica sobre la geopolítica contemporánea y, de modo particular, para quienes estudian los vínculos entre China y América Latina.

Disponible en www.flacso.edu.ec

Convivencia negociada y gobernanza ambiental en áreas naturales protegidas del Perú

Negotiated coexistence and environmental governance in protected nature areas of Peru



 Dr. Mattias Borg Rasmussen. Profesor asociado. Universidad de Copenhague (Dinamarca).
(mbr@ifro.ku.dk) (<https://orcid.org/0000-0002-1869-3525>)

Recibido: 24/03/2021 • Revisado: 28/06/2021
Aceptado: 14/09/2021 • Publicado: 01/01/2022

Resumen

Un elemento central en la gobernanza ambiental multiescalar y jerárquica es la legitimidad provisoria de los arreglos institucionales. Este artículo se enfoca en las estrategias desplegadas por una muestra de jefaturas de áreas naturales protegidas del Perú en su trabajo con, desde, para y a veces contra de las comunidades en la búsqueda de una convivencia negociada. En la actualidad la relación parque-comunidad en el Perú se caracteriza por un acercamiento estratégico. A partir de entrevistas y documentos gubernamentales, en el presente texto se analizan las estrategias y racionalidades de gobernanza ambiental. Se desarrolla un argumento acerca de la consolidación de un contrato social para la conservación entendido como el proceso que permite establecer el reconocimiento recíproco entre la institución de áreas protegidas y las organizaciones locales. Tres elementos destacan en las entrevistas: los legados de la conservación en ámbitos rurales, los viejos y nuevos espacios y mecanismos de participación, y la emergencia de nuevas formas de organización rural en relación con las áreas protegidas a través de la formalización de acuerdos de manejo. Se concluye que cada uno de estos elementos apunta a las condiciones para crear una legitimidad duradera en los territorios de conservación; sin embargo, estos mecanismos participativos e incluyentes también son espacios jerárquicos institucionales debido a su énfasis en la creación de incentivos.

Descriptor: conservación; gobernanza ambiental; instituciones; legitimidad; participación; Perú.

Abstract

A central element in multi-scalar and hierarchical environmental governance is the provisional legitimacy of institutional arrangements. This article focuses on the strategies deployed by a sample of protected area managers in Peru in the work with, from, for and sometimes against communities in the search for a negotiated coexistence. Currently, the park-community relationship in Peru is characterized by a strategic approach. Based on interviews and government documents, this text analyzes the strategies and rationalities of environmental governance. An argument is developed about the consolidation of a social contract for conservation understood as the process that allows the establishment of reciprocal recognition between the protected area institution and local organizations. Three elements stand out in the interviews: the legacies of conservation in rural areas, the old and new spaces and mechanisms for participation, and the emergence of new forms of rural organization in relation to protected areas through the formalization of management agreements. It is concluded that each of these elements point to conditions for creating lasting legitimacy in conservation territories; however, these participatory and inclusive mechanisms are also hierarchical institutional spaces due to their emphasis on the creation of incentives.

Keywords: conservation; environmental governance; institutions; legitimacy; participation; Peru.

1. Introducción

Las áreas naturales protegidas (ANP) son proyectos territoriales. Históricamente las ANP tienen un rol ambiguo en la conservación de ecosistemas, especies y paisajes por su desvaloración de los conocimientos y valores de las comunidades con las que se relacionan. En efecto, son demarcaciones en territorios de vida que no necesariamente reflejan visiones locales de paisajes, recursos e historias. A nivel global el legado de la conservación está fuertemente marcado por la colonialidad prevaleciente (Holmes y Cavanaugh 2016; Kashwan et al. 2021). Más aún, las áreas protegidas han sido establecidas con poca o nula consideración hacia quienes las habitan, y su gobernanza sigue siendo pauta por visiones modernizantes y capitalistas (Fletcher et al. 2015; Apostolopoulou et al. 2021).

Como se ha documentado, en América Latina la trayectoria de las ANP es distinta, particularmente porque estas son parte de proyectos de construcción de los Estados nación (Wakild 2013). A menudo en esta región el sistema nacional de ANP concentra la presencia del Estado en áreas marginales que cuentan con pocos servicios y atención mínima. Un elemento importante para entender el funcionamiento del Estado como un ensamblaje de instituciones –donde las ANP han jugado un rol significativo en espacios rurales– son los procesos de legitimación que autorizan el control de recursos naturales.

Las ANP reclaman los bienes comunes en nombre del Estado nación, corriendo el riesgo de enfrentarse con instituciones e historias locales. En este artículo me enfoco en lo que llamo la *convivencia negociada*. Según Büscher y Fletcher (2020), el futuro de la conservación depende en gran medida de la capacidad de superar las limitaciones de formas previas de conceptualizar y llevar a cabo la protección de la naturaleza para crear una conservación concertada. En contextos de asimetrías profundas e intercambios dudosos (Mollett 2010), la convivencia requiere una atención profunda a las dinámicas de poder, políticas, justicia y conocimientos locales (Masarella et al. 2021). Para pensar una conservación diferente hay que entender los procesos de legitimación que autorizan el ejercicio de poder en el control de recursos naturales en estos desencuentros.

Las ANP forman parte de un panorama institucional más amplio que se enfoca en la gobernanza ambiental (Andrade 2011; Lanegra 2014). Teóricamente, la gobernanza, paradigmáticamente surgida como concepto práctico-teórico en la década de los 90, señala que las decisiones formales e informales residen en un conjunto de actores y escalas espaciales (Bridge y Perreault 2009). Arreglos institucionales entre actores del Estado, la sociedad civil y el mercado abren espacios de toma de decisiones multilaterales (Agrawal y Lemos 2007). Con el establecimiento de un área protegida no solamente se implanta una administración de parques desde arriba, sino que su llegada produce espacios de negociación sobre el control legítimo de recursos, espacios y personas. Ocurren, además, encuentros entre marcos legales como la Ley n.º 26834

de Áreas Naturales Protegidas (1997), el Convenio n.º 169 de la Organización Internacional del Trabajo (1989), la Ley General n.º 24656 de Comunidades Campesinas (1992) y normas informales locales.

En la actualidad existen dos dinámicas importantes en la gobernanza ambiental tal como se expresa en la conservación. Por un lado, el neoliberalismo trae consigo las lógicas, instituciones y actores del Estado a través de la mercantilización de paisajes, recursos, y servicios ecosistémicos (Fletcher et al. 2015; Flores Aguilar et al. 2018). Por otro, ha surgido una narrativa y énfasis en la participación de comunidades locales –a menudo originarias– en la gobernanza ambiental (Brondizio y Le Tourneau 2016; Reed et al. 2020). La convergencia de estas tendencias representa un gran reto tanto en la conceptualización como en la aplicación práctica de la gobernanza ambiental para crear una conservación que sea justa, equitativa y participativa (Liverman 2004; Heatherington 2012; Peterson y Isenhour 2014).

El proceso de creación de órdenes legales es transcendentamente específico y contextual (Moore 2000). Sostengo que un elemento central en la gobernanza ambiental multiescalar y jerárquica es la legitimidad de los arreglos institucionales. La legitimidad, autoridad y responsabilidad política se derivan del consentimiento de aquellos que son gobernados (Sikor y Lund 2009). La idea del “contrato social” indica que el ejercicio de poder no puede ser asumido o naturalizado (Rasmussen et al. 2019; Riley 2013). Desde una perspectiva antropológica, la pregunta por el contrato social cuestiona la producción de autoridad pública y la legitimación del ejercicio de poder (Connelly et al. 2006). Esto apunta específicamente a la habilidad de los actores para establecer exitosamente pautas de control territorial y sobre los recursos, y de condicionar el reconocimiento y consentimiento necesario para el ejercicio de este control.

Por lo tanto, el contrato social de la conservación requiere entender cómo se establecen aquellos regímenes de control de recursos, ecosistemas y paisajes que son legítimos ante la población, aunque no sean necesariamente justos. El contrato social se basa en el reconocimiento mutuo entre la organización que reclama un tipo de jurisdicción y el colectivo gobernado a través de este control. La preocupación entonces radica en cómo quienes están en los puestos de ejercicio de poder estatal de la gobernanza ambiental, por medio de las ANP, crean un equilibrio y reciprocidad entre los diseños institucionales que vienen desde arriba y la práctica cotidiana de su trabajo en los territorios, donde se ven enfrentados con historias, instituciones y organizaciones locales que no siempre encajan o concuerdan con lo propuesto desde la capital y su centro de operación y calculación. Es aquí donde encontramos los espacios de la negociación de la convivencia entre áreas protegidas, prácticas que según la institucionalidad crítica (Clever 2002; Clever y de Koning 2015) también pueden llevar a que instituciones socialmente incrustadas se formalicen como autoridades reconocidas, y que otras instituciones formales no logren su eficacia debido a la falta de aceptación local y el consecuente desconocimiento de sus competencias.

En el presente artículo me enfoco en las tecnologías de gobernanza disponibles para aquellos que trabajan dentro del sistema de parques a fin de legitimarse frente a las comunidades en espacios rurales donde la dependencia económica, identitaria y ética del medio ambiente es alta. Mostraré cómo en la actualidad los intendentes de las ANP buscan consolidar su legitimidad a través de la formalización de acuerdos de conservación –ya sea en cuanto a recursos o decisiones– entre la administración del área protegida y las poblaciones locales en supuesta paridad de condiciones en la transferencia de competencias, pero con mecanismos que refuerzan una jerarquía institucional liderada por la administración del área protegida.

En el análisis que sigue presentaré tres temas que surgieron como fundamentales en entrevistas con las jefaturas de áreas protegidas. Me centro en la perspectiva de aquellos que ejercen la conservación formal desde sus oficinas y en el campo para entender cómo conceptualizan su convivencia con las poblaciones locales. Mostraré el modo en que los legados históricos, los espacios de participación y las articulaciones institucionales están ligados directamente a la producción de legitimidad. La estrategia de análisis apuntará a la importancia de lo contextual, subrayando que la gobernanza ambiental no es una isla institucional, sino que su constitución está profundamente infiltrada en otras dinámicas políticas e institucionales a nivel local.

2. Metodología

Este artículo se basa en una serie de entrevistas llevadas a cabo con las jefaturas de una selección de ANP en el Perú. En colaboración con la oficina central del Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas (SERNANP), en Lima, se seleccionaron 21 áreas protegidas de distintas categorías –parque nacional, santuario nacional, reserva comunal, reserva paisajística y reserva nacional–, principalmente de la región andina y ceja de selva. Esta etnografía organizacional que permite revelar las lógicas y racionalidades internas (Thaler 2021) –cómo se conceptualiza la convivencia desde esta institución– se enfoca únicamente en la perspectiva de las ANP. Por lo tanto, todas las citas provienen desde la posición de este actor. Se entrevistó a un representante de cada área, dos tercios de las entrevistas fueron con el mismo jefe de área y las últimas con el encargado de relaciones comunitarias. Para asegurar el anonimato de las personas entrevistadas no se brinda información sobre su posición ni de la ANP a la que pertenece.

La guía de entrevista fue estructurada, pero suficientemente flexible como para poder elaborar diferentes dimensiones de los temas que se abordaron en cada pregunta: la presencia del área protegida en la zona y prioridades de la conservación; poblaciones preexistentes y recién llegadas; formas de sanción, conflicto, vigilancia y cola-

boración; y la presencia de otras entidades gubernamentales y no gubernamentales en la zona. Por ende, si bien la parte de cuestionario se podría realizar en menos de 30 minutos, las entrevistas generalmente tomaron entre una y dos horas. Las entrevistas se realizaron a distancia utilizando las plataformas virtuales como WhatsApp, Zoom y Skype. También, se realizó un análisis de los planes maestros de cada área protegida y de los documentos de trabajo relevantes emitidos por el mismo SERNANP.

3. Legados históricos

En el Perú un 17,62 % del territorio terrestre está bajo algún tipo de régimen de conservación (Ministerio del Ambiente 2020). Las modalidades varían de acuerdo con el estatus de conservación. El Perú tiene un amplio rango de categorías de conservación según la clasificación de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (SERNANP 2013). La historia de la conservación en el Perú es relativamente breve,¹ sin embargo, refleja los cambios en las políticas dirigidas a las poblaciones rurales (Rasmussen 2018). Históricamente, las ANP del Perú han reconocido la presencia de poblaciones locales (Dourojeanni 2018). En parques como el Parque Nacional (PN) Huascarán y PN Manu, la ambición inicial de crear espacios sin gente –y, efectivamente, en ambos casos se fundó el área protegida sin consentimiento previo de comunidades preexistentes– rápidamente fue dejada de lado frente a prácticas de conservación más pragmáticas y reconciliatorias.

Al margen de algunas excepciones, los desalojos sistemáticos que caracterizan a este modo de conservación en otros países no son una pauta dominante en el Perú. Actualmente hay cambios en el acercamiento y la relación entre parques y poblaciones con intentos sistemáticos de crear espacios de mayor participación. Estos cambios son impulsados por la oficina de SERNANP en Lima y luego traducidos en una serie de prácticas particulares en cada área protegida (Orihuela 2020; Paredes y Kaulard 2020; Delgado-Pugley 2013). El enfoque de categorías de conservación estricta que enmarcó las primeras olas de parques ha dado paso en la actualidad a las nuevas áreas protegidas con regímenes más inclusivos, pensando en las poblaciones como “aliados de la conservación”.

En las entrevistas no hay una tendencia clara en términos de los legados históricos del sistema de áreas protegidas. Surge la clausura del INRENA y creación del SERNANP en 2008 como una ruptura en la manera de manejar el sistema de áreas

¹ Aparte de las primeras áreas, Cutervo (1961) y Tingo María (1965), que fueron instituidas por decreto presidencial, con la Reforma Agraria del Gobierno militar-revolucionario de Juan Velasco Alvarado se estableció un sistema de áreas protegidas y un rango de áreas protegidas a través de la Ley Forestal y de Fauna de 1975 (Ley n.º 21147) que instituyó formalmente el Sistema Nacional de Unidades de Conservación (SINUC). En 1990 se creó a través del Decreto Supremo 010/90/AG el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas del Perú (SINANPE) y luego con la Ley de Áreas Naturales Protegidas de 1997, que está vigente, se consolidó el sistema nacional. El SINANPE inicialmente fue administrado por el Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA) en el Ministerio de Agricultura, y desde 2008 por el SERNANP en el Ministerio del Ambiente.

protegidas en su conjunto y cada área en particular. Lo que se expresa desde las jefaturas es que con la creación del SERNANP inició una transición y un cambio en cómo se podría repensar la relación con la población local. Si bien estos intentos para reemplazar los mecanismos más autocráticos del sistema de conservación son un avance, según los entrevistados, hay quienes proponen que esta apertura representa un desafío en relación con la población:

El INRENA tenía un corte mucho más estricto. Poco a poco se va cambiando. Me llama la atención la actitud de la gente. A pesar de que era muy estricto bajo el régimen de INRENA, la gente participaba. Ahora que el SERNANP abre puertas, la respuesta es distinta, los actores son distintos. Ahora son gente joven con formación básica, piensan que el Estado debe dar de mano abierta. Se vuelve asistencialista (entrevista a jefe de área, 2019).

Esto apunta a la paradoja del desarrollo rural. Con algunas pocas excepciones, las ANP están situadas en áreas marginales que históricamente han recibido mínimos servicios del Estado. En este contexto de ausencia estatal en espacios rurales donde la administración local del área protegida ha aparecido como una entidad que habla el idioma del Estado, y donde los que ocupan cargos dentro del sistema de áreas protegidas no siempre se ven principalmente como funcionarios del Estado sino, más bien, motivados por su relación profesional y emocional con la naturaleza, la administración del área natural protegida surge como un *trickster*, es decir, una entidad que puede estar profundamente incrustada en el aparato del Estado y, simultáneamente, mantenerse al margen.

Aquí es importante recordar que buena parte de las ANP creadas antes del año 2000 fueron “parques de papel”, entidades formalmente establecidas, pero sin presencia real en el territorio. Actualmente, no hay áreas que no cuenten con administración local. Entonces, un rol importante que cumplen algunas jefaturas es el de ser mediadoras en la relación con otras entidades del Estado. Como expondré más adelante, esto también implica apoyo en la formalización de organizaciones de base dentro de las comunidades.

Si bien estamos frente a un paisaje de instituciones estatales bastante variado, todas, sin excepción, deben relacionarse con los municipios distritales y provinciales. No hay pautas claras que definan los términos de esta relación, únicamente la falta de pautas claras para el involucramiento local es la pauta significativa. Explico: no es sorpresa que la política local sea bastante voluble y coyuntural. El compromiso desde los municipios hacia la conservación varía de acuerdo con estas dinámicas locales. Como bien lo expresa un jefe de área, “son los municipios los que mueven la economía local” (entrevista a jefe de área, 2020). A menudo planes de inversión en proyectos de producción o extracción, de infraestructura como carreteras, o de otro

tipo de usufructo del paisaje territorial que va en contra de la lógica de conservación, entran en la agenda, subrayando así que las ANP no son islas, sino que forman parte de la economía política regional. Todas las personas entrevistadas mencionan este trabajo de concertación ambiental como clave para el éxito de la gestión del área natural protegida.

Las reservas comunales son áreas protegidas de la zona amazónica que históricamente han surgido a partir de las luchas por la tierra de los pueblos originarios (Chase-Smith y Pinedo 2003). La reserva comunal como modo de reclamar territorio en sí misma tiene una larga trayectoria impulsada por los movimientos indígenas nacionales. A partir de 2006, con la Reserva Comunal Yanasha como la primera, se empezó a firmar contratos de administración con las reservas comunales. En 2008 se formalizó e institucionalizó la co-gestión entre las comunidades nativas y SERNANP a través de la conformación de los Ejecutores de Contratos de Administración (ECA) y la Asociación Nacional de Ejecutores de Contrato de Administración (ANECAP), la cual representa a los diez ECA en un espacio institucional que responde directamente al SERNANP y a otros actores estratégicos públicos y privados (SERNANP 2016).

En la zona andina las ANP tienden a asociarse a partir de los procesos de redistribución de tierras después de la Reforma Agraria del expresidente del Perú, Juan Velasco Alvarado, especialmente durante los primeros años de la década de los 70. En zonas altoandinas, tales como las regiones de Ancash, Junín, Apurímac y Puno, las dinámicas históricas de tierras siguen vigentes en los encuentros territoriales entre ANP y administraciones. Las conversaciones con los encargados de los ANP revelan una dinámica interesante: si bien se reconocen las luchas históricas por la tierra y el rol importante de los movimientos sociales durante y después de la Reforma Agraria, en la actualidad la distribución de tierras es menos pronunciada.

Quiero subrayar dos cosas: primero, que los límites del área son sostenidos a partir de argumentos basados en las ciencias de conservación antes que en la historia; segundo, que no hay ANP en la muestra que niegue la presencia de poblaciones en el área de influencia, pero a menudo en la zona núcleo. No se reporta haber tenido desalojos forzados en ningún área natural protegida, pero tiende a haber distintos derechos de uso, formas de ocupación temporal o permanente, y hasta poblaciones clasificadas como invasoras en algunos casos.² En el fondo la legitimidad del área natural protegida no se cuestiona desde las jefaturas.

Estamos entonces ante una ambigüedad: por un lado, una minimización de dinámicas históricas territoriales, y, por otro, un reconocimiento de la presencia de poblaciones preexistentes con derechos de uso y en menor medida derechos territoriales. Durante 2010 y 2020 la oficina de SERNANP en Lima ha promovido una gestión

² El tema de los desalojos es sensible. La ley peruana reconoce la preexistencia de poblaciones en los territorios y sus derechos preexistentes al establecimiento del área protegida. Idealmente, se adecúa la categorización y zonificación del área protegida a la presencia de poblaciones. Hay casos de desalojos, pero son con poblaciones definidas como “invasores” (entrevista a funcionario de la Oficina Central de SERNANP, 2020).

más participativa a través de la legislación, manuales o documentos de trabajo, e instrumentos de gestión que van más allá del ordenamiento territorial. Con un discurso de inclusión en procesos de toma de decisión y conservación desde abajo, se han tratado de establecer nuevos mecanismos para involucrar a las poblaciones aledañas. En la siguiente sección expongo estas dinámicas de participación y su relación con las estrategias de conservación a nivel de jefaturas.

4. Espacios de participación

La literatura académica acerca de la gestión y el manejo de recursos naturales ha desarrollado una actitud crítica al paradigma de participación dentro de proyectos promovidos por las grandes instituciones desarrollistas como el Banco Mundial u ONG como Conservación Internacional, y Gobiernos nacionales y locales (Haller et al. 2008). El problema fundamental es que las instituciones implementadoras no entienden el contexto local, trabajan con indicadores simplistas, y finalmente contribuyen a repartir responsabilidades y cargas adicionales a los miembros de las comunidades (Morales y Harris 2014). Tal como lo han sostenido Agrawal y Gibson (1999), es fundamental poner énfasis en los arreglos institucionales locales y evitar suponer que las comunidades son homogéneas. Estos aportes son importantes al considerar los espacios de participación creados por las ANP y demandados por comunidades locales. En los siguientes apartados veremos cómo se piensa la participación desde la institución y la manera en que se traduce en prácticas a nivel de áreas.

168

El Comité de Gestión

Según la Ley de ANP (1997), cada área de protección debe contar con un Comité de Gestión. Este comité representa un espacio multisectorial y cuenta con representantes de la sociedad civil, autoridades políticas, departamentos especializados de ministerios y Gobiernos locales, empresariales, y de organizaciones de base. Bajo esta perspectiva, el Comité de Gestión es un

espacio de participación para la concertación donde intervienen voluntariamente diversos actores públicos, generándose una participación colectiva orientada a apoyar y velar por el buen funcionamiento, el cumplimiento de los fines y objetivos de establecimiento de la ANP (SERNANP 2018, 5).

La función del Comité de Gestión es fundamentalmente consultiva y de rendición de cuentas. Es presentado como un espacio clave para el SERNANP en la gestión

participativa de los territorios. Si bien pueden participar representantes de comunidades u organizaciones campesinas o nativas, ninguno de los entrevistados expresó que el Comité de Gestión fuera un espacio participativo donde los miembros de estas organizaciones vivenciales de las zonas rurales pudieran influir en la toma de decisiones. Entonces, desde un punto de vista de las comunidades y poblaciones aledañas, el Comité de Gestión es un espacio a menudo distante y ajeno a su vida cotidiana y política, y los jefes de área tampoco expresaron que la participación de las comunidades fuera la meta principal de dicho espacio.

El Plan Maestro

El documento clave en la gestión de cada área protegida del Perú es el Plan Maestro (SERNANP y WCS 2015). El Comité de Gestión valida la propuesta final de cada Plan Maestro en asamblea, queda recogida en un acta, y luego se eleva su aprobación. El Plan Maestro es un documento que debe ser renovado y actualizado cada cinco años. Este contiene el diagnóstico del área protegida, los desafíos para su conservación y los lineamientos de acción (Ley de ANP 1997, art. 20).

Las entrevistas revelan un cambio en el procedimiento para la elaboración de los planes maestros: durante la primera fase de este proceso, estos fueron hechos a nivel de áreas protegidas, muy frecuentemente con la colaboración de ONG nacionales e internacionales de menor escala. Ellas brindaban apoyo financiero, metodológico y técnico. El Documento de Trabajo n.º 17 (SERNANP y WCS 2015) marca una ruptura hacia un proceso más estandarizado y centralizado. Así, los planes maestros de una segunda fase han sido elaborados en conjunto con la oficina central de SERNANP, quienes han mandado sus especialistas, y con poca presencia de ONG, salvo algunas excepciones donde el apoyo ha sido fundamentalmente logístico.

En este proceso surge una ambigüedad considerando que, por un lado, el Plan Maestro es un instrumento de gestión diseñado por y desde el SERNANP y, por otro, que debe funcionar como un instrumento del territorio, reflejando las prioridades de los diversos actores. El problema radica en que es visto como algo que viene del SERNANP y en el que no siempre queda clara la distinción entre los lineamientos para el procedimiento y la planificación que llega desde Lima y los quehaceres que se tienen que definir localmente.

En la Ley de ANP (1997) se subraya el proceso participativo como fundamental para el Plan Maestro. Todos los entrevistados citan el procedimiento oficial de elaboración del Plan Maestro, pero hay diferencias en la interpretación de cómo y hasta qué punto buscan consultoría, consentimiento o codefinición. Como parte del proceso de elaboración del Plan Maestro se llevan a cabo talleres participativos en las comunidades. Estos procesos son más bien consultativos, ya que están res-

tringidos por desafíos logísticos y presupuestarios en la mayoría de los casos. Por norma cuando hay patrimonio cultural o cambio de zonificación se debe realizar una consulta previa.

Dentro del mismo Plan Maestro hay dos elementos que orientan los elementos participativos de la gestión: el Mapa de Actores y el Radar de Participación (SER-NANP 2018). Aquí la idea es que el equipo de planificación haga un mapeo de actores relacionados con el área protegida y su zona de influencia, identificando y determinando su posición –positiva, negativa, neutral– hacia la conservación, y califica hasta 21 variables en siete ejes temáticos. Basado en este se elabora un diagrama que permite la comparación y evaluación rápida del lector. Ninguno de estos instrumentos es pensado como participativo en sí –y no es mencionado de esa forma por los entrevistados–, pero son herramientas para orientar la gestión y planificar las iniciativas.

5. Vigilancia y control

Un área natural protegida tiene visibilidad a lo largo y ancho el territorio a través de su cuerpo de guardaparques. Es notable que en todas las áreas protegidas predomina una resolución dialogante y, según los entrevistados, las multas a individuos son raras y están reservadas para casos de trasgresiones legales severas como la tala ilegal de árboles y la caza furtiva sistematizada. En estos casos se sigue el procedimiento legal establecido.

El número de guardaparques comparado con el territorio varía mucho entre las áreas protegidas, y no hay una pauta clara de acuerdo con la categoría de conservación. Fundamentado básicamente en los límites presupuestarios, el número restringido de guardaparques es también un tema prominente en las jefaturas, ya que afecta tanto la visibilidad del área frente a las comunidades que la habitan como a su capacidad de tener incidencia en el territorio, tal y como se observa en la tabla 1. Una estrategia para contrastar este proceso –se reporta generalmente una disminución del número– son los guardaparques comunitarios (SERNANP 2017a, 2017b). Predominan en las reservas comunales, pero otras áreas también usan este recurso humano con un doble propósito que justamente se relaciona con incidencia y visibilidad.

Tabla 1. Ratio de hectáreas por guardaparque

Hectáreas por guardaparque	Cantidad de áreas naturales protegidas
0-999	2
1000-4999	5
5000-14 999	5
15 000 y más	5

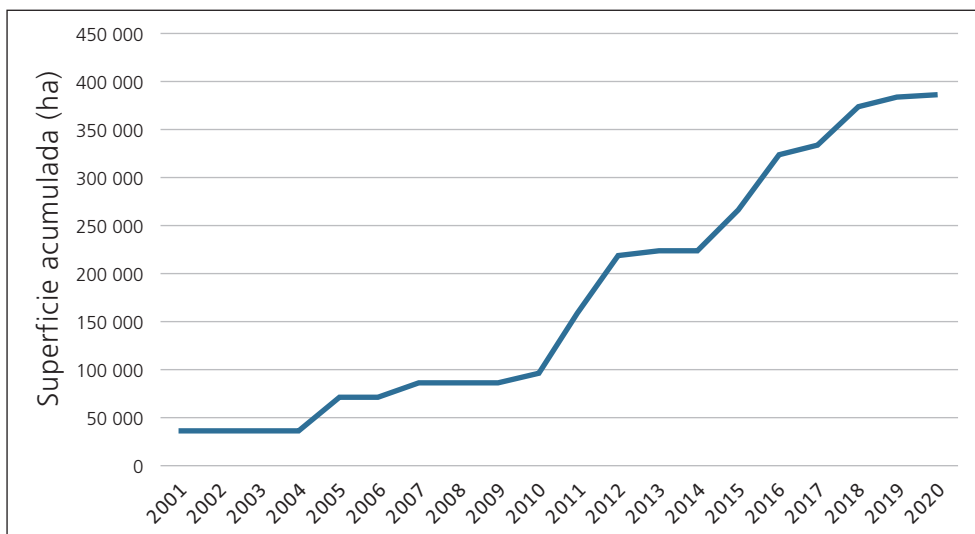
Elaborado por el autor con base en las entrevistas y los datos del Plan Maestro.

Los guardaparques y vigilantes comunales, según los entrevistados, son una manera de crear un cuerpo de gente comprometida dentro de las comunidades que también puedan funcionar como embajadores a nivel local. Por lo general son utilizados en zonas donde hay presión sobre un recurso producido por actores ajenos a las comunidades. Entonces, según esta lógica, los guardaparques comunitarios son el fundamento para crear alianzas y compromisos entre la administración local de parques y la población local. Algunos –pero no todos– de estos cuerpos de vigilantes comunitarios surgen a raíz de los acuerdos de conservación (ver sección 5.2).

Áreas de Conservación Privada

Desde el año 2010 el número de Áreas de Conservación Privada (regidas por la Ley de ANP de 1997 y su reglamentación del 2001 –Decreto Supremo n.º DS 038/2001-AG–, y luego promovidas en particular por la ONG Conservación Internacional) ha crecido drásticamente, como se muestra en la figura 1. Estas son áreas de tamaño variado (el tamaño oscila entre las 0,5 hectáreas hasta las 46 000 hectáreas), manejadas por personas naturales o jurídicas, que se integran al sistema nacional de áreas protegidas a menudo articulándose directamente a áreas protegidas ya existentes y bajo un contrato con el SERNANP (SERNANP 2014). Hasta la fecha las 142 áreas cubren un espacio total casi equivalente a la Reserva Comunal Amarakaeri, un 1,7 % del área terrestre total bajo conservación.

Figura 1. Superficie acumulada según Áreas de Protección Privada (hectáreas por año)



Fuente: Elaborado con base en la lista de Áreas de Conservación Privada del SERNANP.

Tanto un documento de trabajo reciente (SERNANP 2019) como las entrevistas realizadas en el marco de este trabajo indican que es una modalidad de conservación vista como una estrategia para ampliar espacios e involucrar a poblaciones en el futuro. Evidencia de los departamentos de San Martín y Amazonas confirman este potencial (Shanee, Shanee y Horwich 2014). A pesar de su superficie reducida con frecuencia estas son vistas desde las administraciones como áreas importantes por su potencial para conectar espacios de conservación más estrictos y por su capacidad de movilizar a aquellos ubicados en el entorno de las áreas protegidas como actores activos de conservación.

Convenios y Acuerdos de Conservación

En la Ley n.º 26834 de ANP (1997) constan dos modalidades para establecer relaciones contractuales con la población. Una es el convenio, un marco más genérico de cooperación institucional en un territorio que, por lo general, suele restringirse para establecer acuerdos entre entidades del Estado y otros actores de mayor escala.³ La otra es los acuerdos de conservación, principales mecanismos empleados para formalizar acuerdos con la población local; esta modalidad está contemplada en la Ley n.º 26834 de ANP (1997) y su reglamentación (Decreto Supremo n.º 038-2001-AG 2001), pero recién se está aplicando de manera sistemática en los últimos años. La idea es crear acuerdos puntuales con personas, ya sean naturales o jurídicas, que vivan en la zona de influencia de un área protegida.

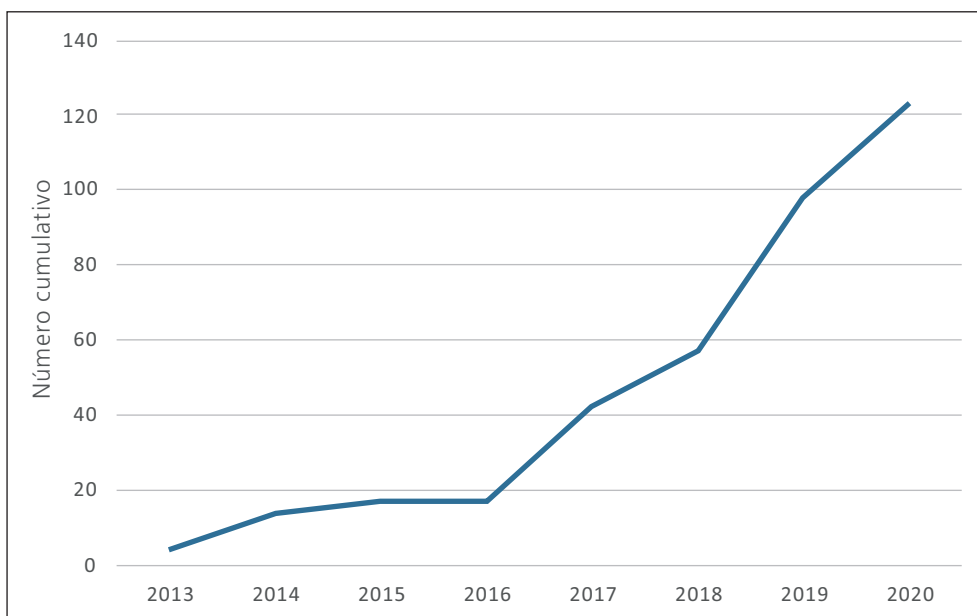
En un acuerdo de conservación se le otorga la responsabilidad de conservar, restaurar o mantener un elemento específico –una parte de un bosque, un cuerpo de agua, entre otros– a una persona, una familia, un conjunto de familias o una comunidad. El acuerdo otorga la responsabilidad a estos actores a cambio de redirigir los flujos de beneficios hacia ellos (SERNANP 2019). Se distinguen de los convenios de conservación por su énfasis particular en la creación de sujetos conservacionistas a través de la obligación explícita de implementación de ciertas prácticas como la vigilancia comunitaria o reforestación de un área (entrevista a encargado de relaciones con comunidades de SERNANP en Lima, 2020). El convenio solamente puede ser firmado por el jefe de SERNANP, mientras que los acuerdos son firmados entre actores específicos en el territorio y la jefatura de la misma área protegida. Estos últimos son pensados como compromisos en el territorio que crean alianzas, territorializando así las intervenciones de conservación.

Hasta diciembre de 2020 existían 757 acuerdos de conservación en el territorio peruano, los cuales benefician a 5907 familias en un total de 472 296,68 hectá-

3 Actualmente (febrero 2021) hay más de 200 convenios de los cuales 150 se encuentran activos y dentro de este grupo y 80 son “muy” activos según la oficina de SERNANP.

reas.⁴ La gran mayoría de estos (599), sin embargo, son con individuos en el Bosque de Protección Alto Mayo.⁵ El siguiente análisis excluye a este grupo. Los primeros acuerdos fueron suscritos en los parques nacionales. A partir de 2017 estos se incrementaron, sobre todo desde las reservas comunales, como muestra la figura 2. Dos pautas sobresalen: primero, la relativa ausencia de acuerdos firmados con comunidades campesinas de la zona andina; segundo, el corto plazo de la mayoría de los acuerdos. Salvo un caso, los que tienen vigencia de 10 años son aquellos con asociaciones de pesca de la Reserva Nacional San Fernando. Casi la mitad de los acuerdos de conservación tienen como meta principal reforzar algún tipo de producción, ya sea agroforestal, acuicultura, pesca, agricultura o ganadería. Solamente 13 mencionan el turismo como actividad principal.

Figura 2. Suscripción de acuerdos de conservación



Fuente: Elaborado con base en la lista de Áreas de Conservación Privada del SERNANP.

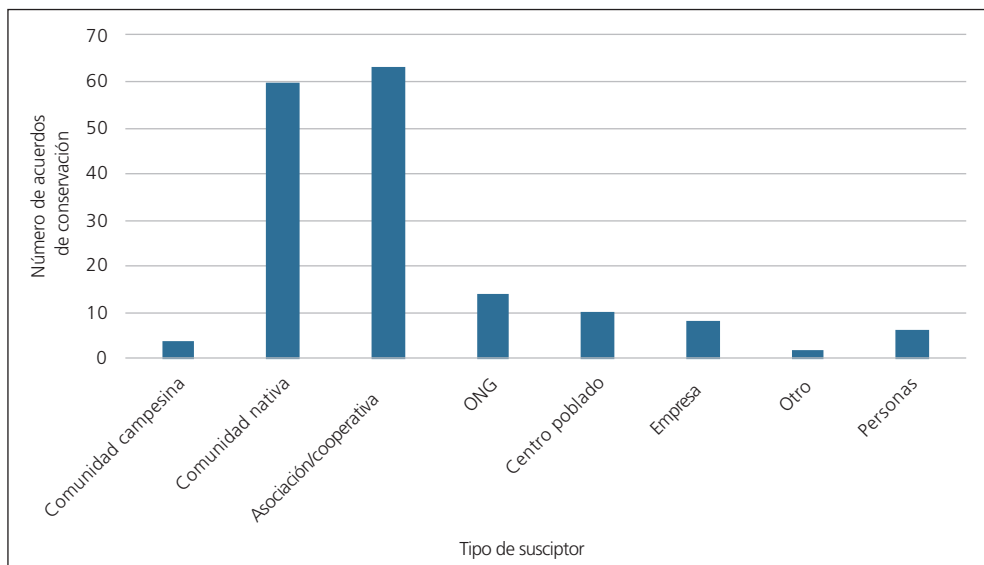
Nota: No se han incluido los 599 de BP Alto Mayo del 2016.

De este modo, lo notable de los acuerdos de conservación en el contexto de este trabajo, es que estos son suscritos principalmente con dos tipos de instituciones, tal y como se expone en la figura 3. En primer lugar, con las comunidades nativas de la zona amazónica. Los acuerdos de conservación con comunidades nativas a menudo

4 El siguiente análisis está basado en el registro de Áreas de Conservación Privada (ACP) que el SERNANP proporcionó al autor.

5 El caso de BP Alto Mayo se relaciona con la problemática de invasores antes descrita. Las familias de esta área son técnicamente invasoras. Como solución al problema de la informalidad se optó por la elaboración de acuerdos de conservación con cada una de estas familias, condicionando así su presencia en este espacio por su propia voluntad para participar en su conservación y vigilancia.

Figura 3. Suscriptores de acuerdos de conservación



Elaboración propia con base en el registro de acuerdos de conservación del SERNANP.

Nota: En algunos casos un acuerdo está suscrito entre varios, por ejemplo, entre una comunidad nativa y una ONG.

(36) son suscritos bajo el marco de las reservas comunales con la mediación de los ECA, entidad representante de las comunidades nativas en la gestión de las reservas comunales. Es importante la prevalencia de asociaciones o cooperativas de producción. La importancia se halla en la especificidad de su interés; son organizaciones con un propósito cuyo funcionamiento y estructuras para la toma de decisiones son más limitados y habitualmente su trayectoria histórica es más corta.

Aun cuando los acuerdos de conservación son de corta duración apuntan a resultados más duraderos, creando prácticas de producción y mercantilización más sostenibles, conciencia ambiental y modalidades de vigilancia comunal. Finalmente, si bien los acuerdos de conservación son puntuales, y con una clara orientación económica, su ambición es más bien crear alianzas locales y sujetos ambientalistas. En las palabras de un entrevistado de la oficina de SERNANP, a través de los procesos de negociación “se crea un pacto social con los pobladores” (entrevista a funcionario de SERNANP, 2020).

Hay modalidades muy distintas de cooperación dentro del SINANPE (ver nota al pie 1). La gran mayoría tienen tipos de cooperaciones formalizadas con organizaciones rurales como comunidades campesinas. Como ya he señalado, estos son en su mayoría convenios y acuerdos puntuales. La mitad de los entrevistados tienen acuerdos de conservación. Los de la zona andina son relativamente subrepresentados.⁶ Según las entrevistas, esto se debe en gran parte a la direccionalidad de los flujos

⁶ De los entrevistados de la zona andina solamente SN Huayllay, RP Nor Yauyos Cochabambas, y RP Subcuenca de Cotahuasi tienen acuerdos de conservación.

de financiamiento de las ONG que orientan su apoyo a este proceso, cuya mayoría está en la Amazonía, y que se ve reforzado por los programas de transferencia directa condicionada como el de Reducción de las Emisiones Debidas a la Deforestación y la Degradación de los Bosques (REDD+).

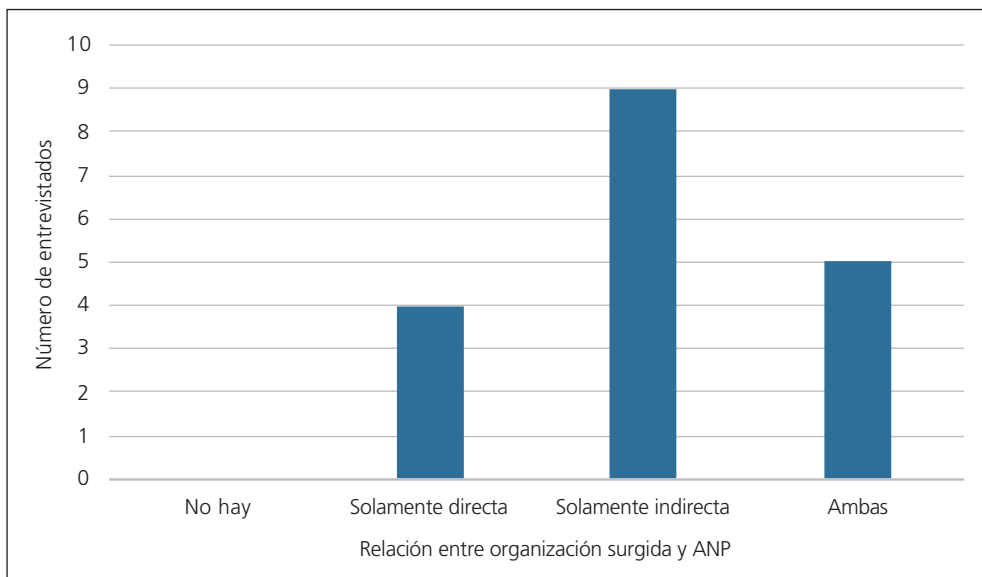
La presencia poblacional en espacios de toma de decisiones es limitada. Si bien hay procesos participativos en la elaboración y validación de los Planes Maestros –y todos se adhieren formalmente a estos–, no existe incidencia significativa en espacios de toma de decisiones, salvo en el caso de las reservas comunales. En dos áreas claves sí hay cooperación directa: los convenios y los acuerdos de conservación. Estos son proyectos puntuales, por ejemplo, para proveer un servicio turístico o un acuerdo para conservar en cambio de beneficios. En ambos casos la transferencia de competencias es una relación contractual. Se distingue en los flujos de beneficios y la prioridad a la conservación. El ANP transfiere la competencia del ejercicio de las prácticas, condicionando, vigilando y castigando a través de lo establecido en el contrato o convenio. En la siguiente sección profundizaré en el análisis de las dinámicas de los paisajes institucionales en los que se inscriben las colaboraciones entre ANP y organizaciones locales.

6. Articulación institucional

Como he explicado en secciones anteriores, tanto las administraciones de áreas protegidas como las poblaciones locales necesariamente tienen que relacionarse con un amplio rango de grupos de interés institucionalizados. En esta sección quiero enfocarme en los grupos de interés a nivel de poblaciones. Sigo aquí el análisis de Agrawal y Gibson (1999), quienes subrayan la heterogeneidad de la organización social. Como lo sostiene Ferrero (2012), la institucionalización de la acción colectiva conlleva a la producción de privilegios y exclusiones. Por tanto, busco entender cómo la administración de un área protegida puede contribuir al otorgamiento de derechos ambientales y redireccionar los flujos de beneficios.

A continuación, identifico tres clases de organizaciones: las que ya existían antes la fundación del área protegida, las que han surgido por iniciativa propia en el contexto de su existencia, y las que se han creado o impulsado desde la administración. Como se ve en la figura 4, todos los entrevistados indican que la presencia de un área natural protegida condiciona nuevas formas de organización social y económica.

Figura 4. La emergencia de organizaciones en relación con el ANP



Elaboración propia con base en las entrevistas realizadas.

Organizaciones existentes

Con organizaciones existentes me refiero a las organizaciones de base, tales como cooperativas, comunidades y asociaciones que existían previamente a la fundación del área protegida y que siguen teniendo incidencia política, económica y cultural en la vida comunitaria de las poblaciones. En la zona andina la comunidad campesina ocupa gran parte de la atención de las jefaturas por sus trayectorias históricas, dinámicas territoriales y políticas internas (ver Rasmussen 2018 y 2020, para un estudio de caso de estas dinámicas). Desde las jefaturas expresan que tienen una labor constante de remediación y hasta de reconciliación en el contexto de prácticas anteriores que eran mucho más jerárquicas e impuestas. Se firman contratos puntuales con comunidades campesinas, por ejemplo, concesionando servicios turísticos. No obstante, como ya expuse en las secciones previas, no hay muchos acuerdos de conservación. No hay datos concretos, pero las entrevistas indican que un número significativo de las Áreas de Protección Privadas son territorios de comunidades campesinas.

El trabajo con comunidades nativas de la cuenca amazónica se encuentra fuertemente mediado por las organizaciones indígenas intercomunitarias. En todas las zonas existen asociaciones de producción, venta y pesca que son previas al establecimiento del área protegida. Asimismo, existen cooperativas tanto en la zona amazónica como en la andina. Estas agrupaciones priorizan la obtención de productos

agrícolas, forestales, ganaderos o de pesca. Algunas veces coexisten con la comunidad campesina o nativa, en otras ocasiones ocupan el rol de organización predominante junto con las estructuras políticas estatales.

Organizaciones creadas

Algunas de las organizaciones locales que surgen en la zona de influencia se crean desde la administración de parques. Estas son en su mayoría de pequeña escala, e incluyen a cooperativas de producción, asociaciones de venta y otras similares directamente relacionadas con la producción. Estas organizaciones reproducen las estructuras y lógicas de las asociaciones creadas previamente. Lo que las diferencia es que son impulsadas desde las jefaturas, lo cual tiene un efecto doble.

Primero, esto crea legibilidad ante otras entidades del Estado. Gracias a que cuentan con personería jurídica estas organizaciones están autorizadas para recibir apoyo financiero. Esto guarda relación con el punto mencionado anteriormente, ya que muchas administraciones de áreas protegidas se autoperciben también como mediadores entre la población y las entidades del Estado.

Segundo, la organización también crea legibilidad frente a la misma administración del área protegida. Al obtener su personería jurídica facilita interacciones entre la población y entidades del Estado, y desde los parques se está promoviendo este proceso, eludiendo a veces organizaciones de base más enraizadas en las comunidades. A lo largo de las entrevistas se expresa la necesidad de tener estructuras organizativas con quien interactuar en vez de tener que tratar con familias individuales y, en la zona andina, evitar la complejidad territorial, económica y social de las comunidades campesinas.

Organizaciones derivadas

Organizaciones derivadas se refiere a organizaciones locales que no son impulsadas directamente desde la jefatura y que, no obstante, están ligadas al área protegida. Estas incluyen a las asociaciones de venta de productos, frentes de defensa, grupos de artesanos, entre otros. Son parecidas al grupo anterior con la distinción de que son impulsadas desde las comunidades a partir de oportunidades y desafíos creados por la presencia del área protegida. No se puede atribuir su existencia a la intención de la administración del parque, pero tampoco se puede entender sin el rol del parque en la promoción del turismo.

Un ejemplo notable son los ECA de las reservas comunales, cuya escala excede por mucho las instituciones más locales. La creación de ECA y ANECAP de las reservas

comunales representa el establecimiento de un espacio de articulación institucional muy ambicioso. Si bien el marco es nuevo, está condicionado por la fuerza de las organizaciones indígenas y sus bases en las comunidades nativas. Está vinculada con la trayectoria de las reivindicaciones territoriales de la Amazonía, y ha surgido del diálogo con administraciones de parques y el SERNANP. El régimen especial que regula este espacio fue percibido en colaboración entre los que venían a ser los ECA y representantes de la administración central en Lima.

La existencia de un área protegida no solamente se impone, hay encuentros y desencuentros entre actores locales que van reconfigurando el panorama institucional. A manera de ejemplo, podemos comparar brevemente las trayectorias del Comité de Conservación de la Reserva Nacional Titicaca con el Comité de Usuarios de Pastos del Parque Nacional Huascarán. El primero surgió como un comité de base desde las comunidades. Su fundación fue externa a las decisiones tomadas por la administración, pero sí hubo coincidencias entre las metas de dicha organización y las prioridades de conservación. A partir de ello, sus objetivos fueron cambiando hasta alinearse, como lo están en la actualidad, con los de la administración de la reserva.

Una historia distinta es la del Parque Nacional Huascarán, cuya administración en sus primeros años de creación impulsó la creación del Comité de Usuarios de Pasto (CUP). Estos agrupaban a familias de pastores en zonas de altura en las cuales no existían comunidades campesinas posteriores a la Reforma Agraria. En otras palabras, había un vacío institucional. Con el paso del tiempo los CUP han ido alejándose de las prioridades que orientaron su creación para alinearse finalmente con las posturas de las comunidades campesinas ganaderas de la zona. En estos procesos de conformación institucional podemos observar cómo las normas prácticas de las organizaciones contribuyen a la consolidación de legitimidades. Estas facultan a la constitución de autoridad pública y, por ende, a los mecanismos para direccionar flujos de beneficio y el otorgamiento de derechos y obligaciones ambientales.

7. Conclusiones: lo provisorio de la legitimidad

En este artículo he abordado las iniciativas para crear lazos entre poblaciones y áreas protegidas. La convivencia no es algo que se puede asumir, sino que requiere negociación. La clave para la convivencia es la legitimidad de los arreglos que permiten la organización de la vida productiva, económica, social y cultural. El análisis indica que hay un movimiento dentro de la gestión de áreas protegidas –desde la oficina central en Lima hasta las administraciones locales– hacia arreglos más específicos. Son arreglos que no imponen la conservación en bloque, sino que buscan interfaces específicas en la formulación de un nuevo contrato social. A través de la particularidad de las interacciones se busca la legitimidad.

Las iniciativas de SERNANP se reflejan en el panorama más amplio de la gobernanza ambiental en el Perú:

Primero, hay un énfasis en la dimensión económica. Se busca alianzas a través de incidencias en la economía local y lógicas de mercado. En menor medida –y esto se debe principalmente a que la muestra no se enfoca en la zona amazónica donde hay más proyectos de REDD+ y similares–, se busca impulsar los programas de pagos por servicios ambientales.

Segundo, con mayor frecuencia las administraciones de áreas protegidas aparecen como proveedores o catalizadores de incentivos y de evaluaciones, y menos como gobernantes directos. Estos procesos de descentralización –que van de la mano con una mayor centralización en procedimientos estandarizados– ponen énfasis en el rol de las organizaciones locales y los procesos participativos. Es un movimiento de doble sentido: por un lado, hay un mayor traspaso de competencias a nivel poblacional; por otro, este está condicionado por la misma administración e indirectamente por la oficina de SERNANP.

Tercero, la gobernanza ambiental es vista como una problemática intersectorial donde el SERNANP y sus administraciones locales funcionan como mediadores, manteniendo su rol como *trickster* estatal en los encuentros entre diversos actores. He demostrado cómo la presencia de un área natural protegida cambia el paisaje institucional local, abriendo nuevos espacios de negociaciones. Son, entonces, espacios institucionales dinámicos.

La legitimidad de las áreas protegidas se busca a través de la formalización de acuerdos de manejo –sea en cuanto a recursos o decisiones– entre la administración del área protegida y las poblaciones locales. Aunque son mecanismos participativos e incluyentes, también son espacios estructurados a partir de una clara jerarquía institucional, en la cual la legitimidad se halla en la capacidad de honrar los acuerdos, convenios y contratos. Esto refuerza la legitimidad momentáneamente, pero la pregunta es si también se logra establecer un nuevo contrato social a través de la creación de estructuras duraderas de autoridad legítima.

Apoyos

Este trabajo forma parte del proyecto de investigación “El contrato social de la conservación”, financiado por el Consejo de Investigación Libre de Dinamarca (FSE-132262), dirigido por el autor en colaboración con la Dra. Mariève Pouliot, y aprobado por el SERNANP (exp. 200-2019). Agradezco en particular a la Oficina de Relaciones Comunitarias del SERNANP y al subdirector, Ing. Marco Arenas Aspilcueta, por su gran disponibilidad.

Referencias

- Apostolopoulou, Elia, Anastasia Chatzimentor, Sara Maestre-Andrés, Marina Requena-i-Mora, Alejandra Pizarro y Dimitrios Bormpoudakis. 2021. "Reviewing 15 years of research on neoliberal conservation: Towards a decolonial, interdisciplinary, intersectional and community-engaged research agenda". *Geoforum*, 124: 236-256.
<https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2021.05.006>
- Agrawal, Arun, y Clark Gibson. 1999. "Enchantment and Disenchantment: The Role of Community in Natural Resource Conservation". *World development* 27 (4): 629-649.
[https://doi.org/10.1016/S0305-750X\(98\)00161-2](https://doi.org/10.1016/S0305-750X(98)00161-2)
- Agrawal, Arun, y Maria Carmen Lemos. 2007. "A Greener Revolution in the Making?: Environmental Governance in the 21st Century". *Environment: Science and Policy for Sustainable Development* 49 (5): 36-45. <https://doi.org/10.3200/ENVT.49.5.36-45>
- Andrade, Karen, coord. 2011. *Gobernanza ambiental en Bolivia y Perú. Gobernanza en tres dimensiones: de los recursos naturales, la conservación en áreas protegidas, y los pueblos indígenas*. Quito: FLACSO Ecuador / Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza.
<https://bit.ly/2YzkKXg>
- Bridge, Gavin, y Tom Perreault. 2009. "Environmental governance". En *A Companion to Environmental Geography*, editado por Noel Castree, David Demeritt, Diana Liverman y Bruce Rhoads, 475-497. Oxford: Blackwell Publishing Ltd. <https://doi.org/10.1002/9781444305722>
- Brondizio, Eduardo, y Francois-Michel Le Tourneau. 2016. "Environmental governance for all". *Science* 352 (6291): 1272-1273. <https://doi.org/10.1126/science.aaf5122>
- Büscher, Bram, y Robert Fletcher. 2020. *The conservation revolution: radical ideas for saving nature beyond the Anthropocene*. Londres: Verso Trade.
- Chase-Smith, Richard, y Danny Pinedo. 2003. "Comunidades y áreas naturales protegidas en la amazonía peruana". *Debate Agrario*, 36: 15-37. <https://bit.ly/3u8HXvn>
- Cleaver, Frances. 2002. "Reinventing Institutions: Bricolage and the Social Embeddedness of Natural Resource Management". *The European Journal of Development Research* 14 (2): 11-30.
<https://doi.org/10.1080/714000425>
- Cleaver, Frances, y Jessica de Koning. 2015. "Furthering critical institutionalism". *International Journal of the Commons* 9 (1): 1-18. <http://doi.org/10.18352/ijc.605>
- Connelly, Steve, Tim Richardson y Tim Miles. 2006. "Situated legitimacy: Deliberative arenas and the new rural governance". *Journal of Rural Studies* 22 (3): 267-277.
<https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2005.11.008>
- OIT (Organización Internacional del Trabajo). 1989. "Convenio n.º 169 de la Oficina Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales", 27 de junio. <https://bit.ly/3jYi51N>
- Delgado-Pugley, Deborah. 2013. "Contesting the limits of consultation in the Amazon Region: On indigenous peoples' demands for free, prior and informed consent in Bolivia and Peru". *Revue générale de droit*, 43: 151-181. <https://doi.org/10.7202/1021213ar>
- Dourojeanni, Marc. 2018. *Áreas naturales protegidas del Perú: El comienzo*. Lima: Grijley.
- Ferrero, Brian. 2012. "Environmentalism as an arena for political participation in Northern Argentina". En *Environment and Citizenship in Latin America: Natures, Subjects, and Struggles*, editado por Alex Latta y Hannah Wittman, 209-222. Nueva York / Oxford: Berghahn Books.

- Fletcher, Robert, Wolfram Dressler y Bram Büscher. 2015. "Nature™ Inc.: Nature as neo-liberal capitalist imaginary". En *The International Handbook of Political Ecology* editado por Raymond Bryant, 359-372. Massachusetts: Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/10.4337/9780857936172.00035>
- Flores Aguilar, Adrián, Miguel Aguilar Robledo, Humberto Reyes Hernández y Mauricia Guzmán Chávez. 2018. "Gobernanza ambiental y pagos por servicios ambientales en América Latina". *Sociedad y ambiente*, 16: 7-31. <https://bit.ly/3hIUR3N>
- Haller, Tobias, Marc Galvin, Patrick Meroka, Jamil Alca y Alex Alvarez. 2008. "Who Gains from Community Conservation? Intended and Unintended Costs and Benefits of Participative Approaches in Peru and Tanzania". *The Journal of Environment & Development* 17 (2): 118-144. <https://doi.org/10.1177/1070496508316853>
- Heatherington, Tracey. 2012. "Remodeling the Fortress of Conservation? Living Landscapes and the New Technologies of Environmental Governance". *Anthropological Forum* 22 (2): 165-185. <https://doi.org/10.1080/00664677.2012.694172>
- Holmes, George, y Connor J. Cavanaugh. 2016. "A review of the social impacts of neoliberal conservation: Formations, inequalities, contestations". *Geoforum*, 75: 199-209. <https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2016.07.014>
- Kashwan, Prakash, Rosaleen V. Duffy, Francis Massé, Adeniyi P. Asiyambi y Esther Marijnen. 2021. "From Racialized Neocolonial Global Conservation to an Inclusive and Regenerative Conservation". *Environment: Science and Policy for Sustainable Development* 63 (4): 4-19. <https://doi.org/10.1080/00139157.2021.1924574>
- Lanegra, Iván. 2014. "Institucionalidad Ambiental Peruana". En *Agenda de investigación en temas socioambientales en el Perú: una aproximación desde las ciencias sociales*, editado por Gerardo Damonte y Gisselle Vila, 11-28. Lima: CISEPA / PUCP. <https://bit.ly/3nkVUF8>
- Liverman, Diana. 2004. "Who Governs, at What Scale and at What Price? Geography, Environmental Governance, and the Commodification of Nature". *Annals of the Association of American Geographers* 94 (4): 734-738. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8306.2004.00428.x>
- Massarella, Kate, Anja Nygren, Robert Fletcher, Bram Büscher, Wilhelm A. Kiwango, Sanna Komi, Judith E. Krauss, Mathew B. Mabele, Alex McInturff, Laila T. Sandroni, Peter S. Alagona, Dan Brockington, Robert Coates, Rosaleen Duffy, Katia M. P. M. B. Ferraz, Stasja Koot, Silvio Marchini, y Alexandre R. Percequillo. 2021. "Transformation beyond conservation: how critical social science can contribute to a radical new agenda in biodiversity conservation". *Current Opinion in Environmental Sustainability*, 49: 79-87. <https://doi.org/10.1016/j.cosust.2021.03.005>
- Ministerio del Ambiente. 2020. "Listado del Sistema de Áreas Naturales Protegidas del Perú", 25 de agosto. <https://bit.ly/38U6TN9>
- Mollett, Sharlene. 2010. "Está listo (Are you ready)? Gender, race and land registration in the Río Plátano Biosphere Reserve". *Gender, Place & Culture* 17 (3): 357-375. <https://doi.org/10.1080/09663691003737629>
- Moore, Sally Falk. 2000. *Law as process: an anthropological approach*. Münster: LIT Verlag.
- Morales, Margaret, y Leila M. Harris. 2014. "Using subjectivity and emotion to reconsider participatory natural resource management". *World Development*, 64: 703-712. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2014.06.032>

- Orihuela, José Carlos. 2020. "Embedded Countermovements: The Forging of Protected Areas and Native Communities in the Peruvian Amazon". *New Political Economy* 25 (1): 140-155. <https://doi.org/10.1080/13563467.2019.1570101>
- Paredes, Maritza, y Anke Kaulard. 2020. "Fighting the climate crisis in persistently unequal land regimes: Natural protected areas in the Peruvian Amazon". *Journal of Cleaner Production*, 265. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2020.121605>
- Peterson, Nicole, y Cindy Isenhour. 2014. "Introduction: Moving Beyond the 'Rational Actor' in Environmental Governance and Conservation". *Conservation and Society* 12 (3): 229-232. <https://bit.ly/3E3SXyA>
- Rasmussen, Mattias Borg. 2018. "Paper Works: Contested resource histories in Peru's Huascarán National Park". *World Development*, 101: 429-440. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2017.05.005>
- Rasmussen, Mattias Borg. 2020. "Contradictions of community: capitalist relations in highland Peru". *Canadian Journal of Development Studies* 41 (1): 74-91. <https://doi.org/10.1080/02255189.2020.1691980>
- Rasmussen, Mattias Borg, Adam French y Susan Conlon. 2019. "Conservation conjunctures: contestation and situated consent in Peru's Huascarán National Park". *Conservation & Society* 17 (1): 1-14. <https://bit.ly/2X1tapI>
- Reed, Graeme, Nicolas D. Brunet, Sheri Longboat y David C. Natcher. 2020. "Indigenous guardians as an emerging approach to indigenous environmental governance". *Conservation Biology*, 35: 179-189. <https://doi.org/10.1111/cobi.13532>
- Riley, Patrick. 2013. *Will and political legitimacy: A critical exposition of social contract theory in Hobbes, Locke, Rousseau, Kant, and Hegel*. Cambridge: Harvard University Press. <https://doi.org/10.4159/harvard.9780674435506>
- Shanee, Noga, Sam Shanee y Robert H. Horwich. 2014. "Effectiveness of locally run conservation initiatives in north-east Peru". *Oryx* 49 (2): 239-247. <https://doi.org/10.1017/S0030605313001002>
- Sikor, Thomas, y Christian Lund. 2009. "Access and property: a question of power and authority". *Development and change* 40 (1): 1-22. <https://doi.org/10.1111/j.1467-7660.2009.01503.x>
- Thaler, Gregory M. 2021. "Ethnography of environmental governance: Towards an organizational approach". *Geoforum*, 120: 122-131. <https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2021.01.026>
- Wakild, Emily. 2013. "Environmental Justice, Environmentalism, and Environmental History in Twentieth-Century Latin America". *History Compass*, 11: 163-176. <https://doi.org/10.1111/hic3.12027>

Documentos de trabajo del SERNANP

- SERNANP (Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas). 2013. *Guía de Modalidades de Conservación de la Biodiversidad. Promoviendo la Gestión Integrada de la Conservación*. Documento de Trabajo n.º 3. Lima: SERNANP.
- SERNANP. 2014. Áreas de Conservación Privada. Documento de Trabajo n.º 10. Lima: SERNANP.

Convivencia negociada y gobernanza ambiental en áreas naturales protegidas del Perú

- SERNANP. 2016. *Modelo para orientar la Co-Gestión hacia la Conservación y el Desarrollo Sostenible de una Región con Reserva Comunal*. Documento de Trabajo n.º 22. Lima: SERNANP.
- SERNANP. 2017a. *¿Cómo implementar la Vigilancia y Control participativos en ANP?* Documento de Trabajo n.º 28. Lima: SERNANP.
- SERNANP. 2017b. *Gestión efectiva del Sistema Nacional de ANP por el Estado (SINANPE)*. Base conceptual para la articulación del ciclo de gestión, instrumentos y herramientas. Documento de Trabajo n.º 26. Lima: SERNANP.
- SERNANP. 2018. *Instrumentos de Gestión Participativa: Mapa de Actores y Radar de la Participación*. Documento de Trabajo n.º 31. Lima: SERNANP.
- SERNANP. 2019. *Acuerdos de Conservación. Base conceptual de acuerdos de conservación, propuesta de directiva para su implementación en el marco del Sistema Nacional de ANP por el Estado (SINANPE) y formatos estándar*. Documento de trabajo n.º 33. Lima: SERNANP.
- SERNANP y WCS (Wildlife Conservation Society). 2015. *Elaboración o actualización de Planes Maestros de las Áreas Naturales Protegidas*. Documento de trabajo n.º 19. Lima: SERNANP.

Legislación peruana

- Decreto Ley n.º 21147/1975. Ley Forestal y de Fauna silvestre. 13 de mayo. <https://bit.ly/3jV8nx8>
- Decreto Supremo n.º DS 038/2001-AG del 11 de noviembre de 2001. Aprueban el Reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas. Acceso el 21 de diciembre de 2020. <https://bit.ly/2XfdW0d>
- Decreto Supremo n.º DS 010/90/AG del 24 de marzo de 1990. Crea el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado. Acceso el 21 de diciembre de 2020. <https://bit.ly/3hlPx0e>
- Ley de Áreas Naturales Protegidas n.º 26834 del 4 de julio de 1997. Congreso de la República del Perú, n.º 6215. <https://bit.ly/3E6VnfG>
- Ley General de Comunidades Campesinas n.º 24656 del 9 de septiembre de 1992. Congreso de la República del Perú, 9 de diciembre. <https://bit.ly/3E2gxvy>

Cómo citar este artículo:

Rasmussen, Mattias Borg. 2022. "Convivencia negociada y gobernanza ambiental en áreas naturales protegidas del Perú". *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* 72: 161-183. <https://doi.org/10.17141/iconos.72.2022.4953>

Libros de FLACSO Ecuador



Serie Savia

¿Casa propia? La autonomía económica de las mujeres en Ecuador

Carmen Diana Deere (compilarora)

Editorial FLACSO Ecuador/ Abya-Yala

332 páginas

Este libro –un estudio concebido por cinco economistas feministas de Ghana, India y Estados Unidos– es una gran aportación a los más importantes temas de economía y género. Con la colaboración de investigadoras de Ecuador, Ghana e India nos entrega nuevos conocimientos sobre la distribución de la riqueza, las desigualdades de género, el poder de negociación de las mujeres y mucho más. Contiene innovaciones metodológicas y teóricas, y trata de responder a preguntas básicas sobre los derechos de propiedad y la distribución de la riqueza, junto con sus efectos sobre la dinámica familiar y el empoderamiento de las mujeres. Es una valiosa contribución al estudio sobre la importancia de la propiedad de la vivienda, de la tierra y de otros bienes, como los financieros, y de su efecto sobre las diversas desigualdades entre hombres y mujeres.

Se trata de una colección de investigaciones, teóricamente muy interesantes y empíricamente rigurosas, que incluye capítulos comparativos entre los tres países y otros sobre el caso específico de Ecuador. Ofrece, por ejemplo, una discusión sobre “las rutas de género” para la acumulación de activos mediante los sistemas de herencia y a través de los mercados, utilizando los ahorros y los créditos. Muy interesante es el capítulo 4 sobre la contribución de la emigración internacional ecuatoriana a la adquisición de bienes y el papel de las mujeres, tanto en el envío como en la recepción de las remesas. Deja en claro cómo las migrantes pueden acumular activos, físicos y financieros, a la par de los hombres, un indicador clave en el estudio de la desigualdad de género.



Lourdes Benería

Profesora emérita, Universidad de Cornell, EE. UU.

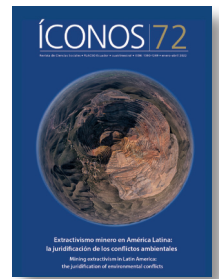
Disponible en www.flacso.edu.ec

Afecto y subjetividad de trabajadoras de la política de infancia en Chile

Affect and subjectivity of child welfare policy workers in Chile

-  Lcda. Javiera García-Meneses. Candidata a doctora en psicología. Pontificia Universidad Católica de Valparaíso (Chile). (javiera.garcia.m@mail.pucv.cl) (<https://orcid.org/000-0002-4470-4427>)
-  Dra. Giazú Enciso-Domínguez. Profesora asistente. University of Houston-Clear Lake (Estados Unidos). (giazu.enciso@gmail.com) (<https://orcid.org/0000-0003-2287-7666>)

Recibido: 26/05/2021 • Revisado: 09/07/2021
Aceptado: 27/09/2021 • Publicado: 01/01/2022



Resumen

En las últimas décadas la teoría del afecto se ha vuelto relevante en los estudios del trabajo y la subjetividad. Gracias al énfasis en aspectos preconscientes y sensoriales, con el estudio del afecto se ha comprendido la producción subjetiva superando modelos racionales que (re)producen un ideal de sujeto soberano neoliberal. En este artículo se analiza afectivamente la subjetividad laboral de quienes ejecutan la política de protección a la infancia chilena a través de una etnografía digital con seis trabajadoras del Servicio Nacional de Menores. Mediante la técnica del análisis textual-afectivo y palabras carnales, se profundizó en la experiencia singular de una de las entrevistadas, quien describe las relaciones coconstitutivas con otros sujetos de la política. A partir de los hallazgos, se argumenta que la subjetividad de estas trabajadoras se constituye por y en el ensamblaje de sus cuerpos con otros cuerpos humanos y no humanos que son parte de la política de infancia. En los ensamblajes con cuerpos humanos, las trabajadoras adquieren la agencia que les permite habitar de nuevas formas sus espacios laborales cotidianos. En conclusión, al estudiar la producción subjetiva desde una perspectiva afectiva se reivindican y rescatan las voces de las trabajadoras de la política de protección a la infancia, un elemento fundamental en el engranaje del cual emerge esta política social.

Descriptores: afecto; cuerpo; neoliberalismo; política de infancia; política social; subjetividad laboral.

Abstract

In recent decades, affect theory has gained interest in the study of work and subjectivity. Due to its focus on pre-conscious and sensory factors, the study of affect has enabled understanding the production of subjectivity overcoming rational models of subjectivity that (re)produce an ideal of the sovereign neoliberal subject. This article seeks to affectively analyze the labor subjectivity of workers in the Chilean child protection program. We carried out a digital ethnography with six workers of the *Servicio Nacional de Menores* [National Service for Minors]. One of the interviews conducted was analyzed considering that the particular experience of this interviewee describes a co-constitutive relationship with other subjects of the program. We analyzed the data using the technique of textual-affective and carnal-word analysis. Our findings indicate that these workers' subjectivities are constituted by/in the assemblage of their bodies with other bodies –human and non-human– that are part of the childhood program. In the assemblages with human bodies, the workers are endowed with agency, enabling new ways of inhabiting their daily workspaces. Thus, by studying the production of subjectivity from an affect lens, it is possible to reclaim and recover the voices of the workers in the child protection program by understanding them as a central and fundamental element in the gears from which this social program emerges.

Keywords: affect; body; neoliberalism; child welfare policy; social policy; labor subjectivity.

1. Introducción

En las últimas décadas la teoría del afecto ha ganado interés dentro de los estudios del trabajo y las organizaciones (Harding, Gilmore y Ford 2021, 3). El afecto ha sido definido como una intensidad que se mueve entre los cuerpos y que posibilita o disminuye las capacidades agenciales de estos (Massumi 1995, 92). Las investigaciones que han articulado los conceptos de afecto y trabajo han señalado que las organizaciones e instituciones son producidas por un complejo entramado afectivo generado por los cuerpos humanos y no humanos que las componen (Fox y Alldred 2013, 774). Este entramado es experimentado por quienes trabajan en la cotidianidad de sus encuentros, y a partir de ellos, estas personas son moldeadas en un proceso de coafectación que formará el ensamblaje de su subjetividad laboral (Gherardi et al. 2018).

A pesar de la creciente articulación entre las teorías del afecto y estudios sobre el trabajo, el estudio del afecto en el trabajo en política social ha sido menos desarrollado. En cambio, han predominado investigaciones enmarcadas en los estudios sociales del trabajo, psicología social y sociología de las emociones, las cuales se han enfocado en los efectos de la incorporación de nuevas lógicas de gestión neoliberal en la construcción subjetiva de las trabajadoras.¹ Según los estudios, estas lógicas han atrapado a las trabajadoras de la política social entre el logro de objetivos y el cuidado de las personas para quienes trabajan (Whitaker 2019, 326); obligándolas a decidir entre actuar según lo que las organizaciones e instituciones prescriben como norma (Grootegoed y Smith 2018, 1942) o resistir a las lógicas neoliberales centrándose en las labores de cuidado independientemente del cumplimiento de los objetivos propuestos (Fardella et al. 2016, 10).

Sin duda estas investigaciones han aportado enriquecedoras conclusiones a las ciencias sociales y a los estudios del trabajo y las organizaciones. No obstante, una de las dificultades de estas investigaciones es que se sostienen en un modelo de subjetividad que comprende a las trabajadoras como “sujetas soberanas”, es decir, “como un organismo consciente y autónomo dotado de libre albedrío” (Lara et al. 2017, 34). Este modelo de subjetividad es riesgoso, debido a que se ajusta dócilmente al ideal de sujeto neoliberal contemporáneo, potenciando la (re)producción de las tensiones experimentadas cotidianamente por las trabajadoras (Leeb 2018, 269). Esto plantea el reto político de investigar la experiencia laboral de las trabajadoras de la política social de maneras que cuestionen dichos modelos de subjetividad. En este contexto, el estudio de los afectos y su foco en los aspectos preconscientes y sensoriales de la construcción subjetiva emergen como una alternativa que permite repensar la forma en la que estamos comprendiendo a las sujetas (Ahmed 2019, 13).

¹ Hemos decidido escribir este trabajo en genérico femenino como una declaración política respecto a la invisibilidad de la mujer en los trabajos remunerados de cuidado (Müller 2019).

En concordancia, este artículo busca analizar afectivamente la producción de la subjetividad laboral de las trabajadoras de la política de protección a la infancia en Chile. Los resultados señalan que mediante el ensamblaje de los afectos provenientes de los cuerpos humanos y cuerpos no humanos que constituyen la política de infancia, se activan movimientos y trayectorias múltiples que indican nuevas formas de existencia dentro de estos contextos laborales.

2. Neoliberalización de la política de infancia y construcción de subjetividades laborales

Chile es considerado un caso emblemático en la instalación de un modelo de gestión pública neoliberal (Velasco 2004, 134-135). La instalación y consolidación de este modelo comenzó en el periodo de Dictadura Militar con una serie de reformas estructurales radicales en el marco de las llamadas “Siete modernizaciones” (Sisto 2019, 2). Estas reformas, promovidas por diversos organismos internacionales, incluyeron la disminución del gasto fiscal, la privatización de las empresas estatales y la tercerización de los servicios sociales. Así, el Estado fue externalizando la mayoría de sus funciones, transformándose progresivamente en un Estado subsidiario.

187

Actualmente Chile ha tercerizado la mayoría de sus servicios, como salud, educación y política social (Fardella et al. 2016, 2). Ejemplo de ello es la política de protección a la infancia –parte de las políticas sociales–, la cual ha sido delegada en más de un 95 % a organizaciones privadas no gubernamentales pertenecientes al tercer sector (Varas et al. 2018, 289).² La privatización de esta política implica que organizaciones externas al aparato estatal deben ofrecer sus prestaciones al Servicio Nacional de Menores (SENAME), compitiendo entre sí a través de procesos de licitación pública y contratación temporal para asegurar su financiamiento (Fardella et al. 2016, 3). El Estado, vía SENAME, asigna los recursos, y las organizaciones privadas reciben una subvención para ejecutar los proyectos durante un periodo de tiempo específico.

La manera de evaluar el trabajo de estas organizaciones es mediante sistemas de financiamiento en función del cumplimiento de objetivos e indicadores cuantificables de desempeño (Fardella et al. 2016, 3); por ejemplo, un número mínimo de atenciones mensuales por cada niño, niña o adolescente (en adelante NNA) que ingresa en el programa, la sistematización de cada intervención realizada y el desarrollo de informes de avance trimestrales. Estos indicadores se convierten en metas estandarizadas que miden el desempeño de las organizaciones y sus trabajadoras, y

2 El tercer sector agrupa a organizaciones privadas llamadas organizaciones no gubernamentales, corporaciones, fundaciones u organizaciones sin fines de lucro, y está compuesto por trabajadoras del área de las ciencias sociales como psicólogas, trabajadoras sociales, entre otras (Varas et al. 2018, 274).

su logro asegura el depósito íntegro de la subvención y ayuda a estas organizaciones a adjudicarse futuras licitaciones (Varas et al. 2018, 291).

La incorporación de lógicas de gestión neoliberales en la política de protección a la infancia ha transformado la ética tradicional de este trabajo, anteriormente enfocado en el bien común, al potenciar una ética centrada en la comercialización y la competencia (Rayner y Espinoza 2015). Esta tensión ética afecta directamente a las trabajadoras, quienes actualmente se encuentran atrapadas entre la función burocrática tradicional, las incursiones del mercado y la ética de cuidado en la cual se fundamenta su labor (Whitaker 2019, 326). Diversas investigaciones han buscado comprender cómo la subjetividad de las trabajadoras de la política social se ha (re)construido en este contexto laboral profundamente tensionado.

En primer lugar, investigaciones enmarcadas en los estudios sociales del trabajo han señalado que los indicadores de desempeño incorporados a la política de infancia se han convertido en dispositivos de gobierno que modelan la racionalidad de las trabajadoras (Prioli-Cordeiro, Sato y De Oliveira 2019; Sisto 2019). Este modelamiento se ha hecho efectivo a través de los ensamblajes sociotécnicos producidos por las interacciones entre las trabajadoras de la política y los instrumentos de evaluación de desempeño estandarizados. Dichos ensamblajes funcionan como formas de gobierno en tanto constriñen y cooptan los marcos de acción de las trabajadoras, regulando los ejercicios divergentes que estas pudiesen tener mediante un proceso de subordinación permanente (Schöngut-Grollmus 2017).

En segundo lugar, investigaciones enmarcadas en la psicología social del trabajo han señalado que estas mismas trabajadoras reconocen que los sistemas de gestión neoliberales resultan limitados, irrelevantes o equivocados en relación con la acción que debiese definir al trabajo público (Fardella et al. 2016, 10). El reconocimiento de estas limitaciones lleva a reflexionar sobre lo que ha sido denominado como disputa por la ética de lo público. Esta disputa plantea que las trabajadoras no se ajustan dócilmente a las lógicas de gestión neoliberales, sino que deciden luchar cotidianamente por mantener en el centro de su labor la construcción de vínculos significativos y duraderos con los NNA, pese a que el contexto institucional en el que se encuentran las oprime con la imposición de discursos y prácticas centradas en el logro de objetivos estandarizados (Ball 2015; Rodríguez 2014).

En tercer lugar, estudios enmarcados en la sociología de las emociones han señalado que las trabajadoras intentan resolver las tensiones éticas generadas por la incorporación de los sistemas de financiamiento según desempeño mediante la realización de trabajo emocional (Hochschild 1983, 7). Esta labor emocional se define como el manejo y alineación de las emociones de las trabajadoras en relación con su rol y con base en el marco institucional en el que se encuentran (Lavee y Strier 2018, 2). Respecto a esto, el hecho de que los sistemas de financiamiento estén orientados ha-

cia el cumplimiento de indicadores estandarizados ha generado que las trabajadoras repriman expresiones emocionales como la empatía, la comprensión y la creatividad (Grootegoed y Smith 2018, 1943). A pesar de que estas expresiones son centrales para el logro de intervenciones (Drury 2018, 354), ellas han debido controlarlas con el fin de distanciarse emocionalmente de los NNA, y así hacer más efectivos los tiempos de intervención e incrementar los periodos de trabajo dedicados a la realización de informes y sistematización de casos (Rayner y Espinoza 2015). Tal como señala Hochschild (1983), el trabajo emocional es perjudicial para las trabajadoras, debido a que estas deben performar ciertas expresiones emocionales sin importar cómo se sientan, generando una disonancia emocional que dificulta su labor. Esta situación se agudiza en un contexto laboral donde no existen instancias formales de cuidado que ayuden a las trabajadoras a sobrellevar la carga emocional que conlleva el trabajo en vulneración de derechos de la infancia.

3. Cuestionamientos a los modelos racionales de subjetividad

Es evidente que a las ciencias sociales les debemos el gran desarrollo de teorías, conceptos y análisis sobre trabajo y políticas sociales que emergieron durante el siglo XX. Las conclusiones propuestas por los estudios antes mencionados, las cuales han permitido interpretar las implicaciones de la neoliberalización de la política social en la construcción de subjetividades laborales, refuerzan el argumento anterior. No obstante, una de las dificultades de estas investigaciones es que se sustentan en un modelo de subjetividad racional, que comprende a las trabajadoras como sujetas que tienen pleno dominio y consciencia de sus decisiones, su propia construcción subjetiva y su experiencia de ser en el mundo (Schaefer 2019, 47). Este modelo de subjetividad puede distinguirse de la siguiente forma: 1) en los estudios sociales del trabajo donde se describe a las trabajadoras como sujetas gobernadas racionalmente por dispositivos de control neoliberales; 2) en los estudios de la psicología social del trabajo, que señalan a las trabajadoras como sujetas implacables, que deciden resistir cotidianamente a las lógicas neoliberales; y 3) en las investigaciones vinculadas a la sociología de las emociones en donde las trabajadoras son expuestas como estrategias emocionales que planifican, controlan y gestionan sus emociones como desean.

Una de las complejidades de este modelo racional de subjetividad es que, comprender a las trabajadoras como completamente conscientes, autónomas y libres, (re) produce la encarnación de la noción de sujeto soberano que es central en el establecimiento del neoliberalismo (Lara et al. 2017, 34). Para entender esto debemos recordar que la incorporación de lógicas de gestión neoliberales ha tensionado la ética de cuidado sobre la cual se fundamenta el trabajo en política de infancia, al fomentar una ética enfocada en la comercialización y la competencia. Esta ética pone al centro la metáfora de la economía como máquina, la cual, fundada en la división cartesiana

entre cuerpo y mente, ha invisibilizado la necesidad de cuidado a la vez que ha fortalecido la importancia de la mente, lo masculino, el desapego, la independencia y los cuerpos-máquina-sin-necesidades-físicas (Adams y Nelson 2009, 7).

En consonancia, la persona ideal para trabajar en la política social es hoy un sujeto autónomo, que no tiene infancia ni envejece y que se comporta racionalmente ante los estímulos del medio, capaz de utilizar la información disponible para asignar eficazmente recursos limitados y así lograr sus objetivos e intereses personales. La comprensión de los sujetos sobre la base de esta racionalidad centrada en el costo-beneficio trivializa y devalúa la ética de cuidado tradicional de la política social, debido a que esta se vincula con aspectos de la experiencia humana que el neoliberalismo desea invisibilizar, como la emocionalidad y la dependencia (Tronto 1993, 120).

Con esta oposición entre la ética de cuidado y la ética neoliberal se deprecia al trabajo de cuidado, así como también a las personas que lo realizan. Esta situación se hace más relevante en los trabajos considerados feminizados (como el de política social), en tanto no solo invisibiliza la práctica de cuidado, sino que también desvaloriza a las mujeres que lo realizan (Adams y Nelson 2009, 9).

Así, como menciona Leeb (2018), percibir a las trabajadoras como sujetas meramente racionales promueve construcciones de subjetividad que reproducen los ideales neoliberales de sujeto, manteniendo la explotación y el sufrimiento cotidiano en el trabajo. Estos cuestionamientos plantean el reto político de crear modelos de subjetividad que posibiliten otras formas de existencia. Teóricas feministas (Ahmed 2019; Harding, Gilmore y Ford 2021) han señalado que, para plantear un modelo de subjetividad que cuestione los modelos de sujetos racionales, es necesario desafiar y desestabilizar el dualismo cartesiano en el que estos últimos se sustentan. Como mencionábamos, uno de los supuestos implícitos de los modelos racionales de subjetividad es que mente/razón y cuerpo/experiencia se encuentran en lugares jerárquicos completamente opuestos, donde la mente toma la posición más alta, y el cuerpo es degradado a un lugar más bajo (Chen 2012; Enciso 2015). Este menosprecio del cuerpo se relaciona con el hecho de que expresa la fragilidad, la dependencia y la vulnerabilidad de los sujetos, características opuestas a los valores propuestos por el neoliberalismo (Müller 2019, 6). Por ello, debido a que el cuerpo transgrede los ideales neoliberales, su visibilización podría develar subjetividades encarnadas que se escapan a los ideales regulatorios.

4. Afecto, cuerpo y subjetividad

Dentro de las teorías que han puesto especial énfasis en el estudio del cuerpo se encuentran las afectivas (Clough 2008; Massumi 1995). El desarrollo de estas ha tomado fuerza en las últimas dos décadas (ver Enciso 2015; Schaefer 2019; Seigworth

y Gregg 2010). El “giro afectivo” surge a partir de un interés por interrogar las perspectivas tradicionales y las teorías críticas respecto a la forma en que comprenden la construcción de lo social y sus sujetos (Enciso 2015). Desde ahí, las teorías del afecto han buscado aproximarse a la producción cultural, política y social enfatizando el rol de lo no lingüístico, no cognitivo y no representacional (Schaefer 2019, 1).

Los afectos se definen como intensidades o relaciones de fuerza siempre moduladas que incrementan o decrecen las capacidades agenciales y existenciales de los cuerpos que se encuentran en relación (Seigworth y Gregg 2010, 2). En estas relaciones, cotidianas y múltiples, las intensidades afectivas circulan y, algunas veces, se adhieren a dichos cuerpos. En la acumulación (o desagregación) constante de estas intensidades yace el potencial del afecto: la capacidad de afectar y ser afectado (Seigworth y Gregg 2010, 2). Tal como señala Ahmed (2017, 24), los afectos “moldean las superficies mismas de los cuerpos, que toman forma a través de la repetición de acciones a lo largo del tiempo, así como también a través de las orientaciones de acercamiento o alejamiento de los otros”. Así, al circular entre los cuerpos, los afectos moldean lo que estos puedan hacer, aumentando o disminuyendo su capacidad de acción.

Respecto al concepto de cuerpo, para las teorías afectivas un cuerpo es todo aquello que tenga la capacidad de participar en el paso de los afectos (Seigworth y Gregg 2010, 2). Un cuerpo no es una entidad limitada, sino un proceso inestable, permeable e indeterminado, donde se materializa, experimenta y encarna la intensidad de las afectaciones generadas por otros cuerpos, tales como personas, lugares, objetos, o sistemas políticos y económicos (Gherardi et al. 2018). Al apuntar al dinamismo afectivo de la materia corpórea podemos reconocer a los cuerpos “no solo como trozos de carne que esperan por una mente agencial” (Harding, Gilmore y Ford 2021, 2), sino como un ensamblaje socio-material-agencial que deviene constantemente (Gherardi et al. 2018). Esta forma de pensar permite enfocarse en cómo las cosas se unen para producir ciertas relaciones y capacidades (Barad 2012). Así, las capacidades de los cuerpos nunca están definidas por sí mismos, más bien están siempre unidas al movimiento de las intensidades afectivas (Seigworth y Gregg 2010, 3).

En relación con la producción subjetiva, los estudios del afecto plantean que la subjetividad se produce en y mediante múltiples ensamblajes que resultan del paso de intensidades no conscientes, no cognitivas y no representacionales entre la materialidad de los cuerpos (Lara et al. 2017, 34). Dentro de estas relaciones o ensamblajes, cualquier combinación de relaciones puede afectar o ser afectada por otro elemento en la red (Fox y Alldred 2013, 773). Así, en los ensamblajes-subjetivos, no solo están implicados los cuerpos humanos de las trabajadoras, sus experiencias, significados, sensaciones y relaciones, también se encuentran los instrumentos de rendición de cuentas, planes y programas estatales y sus condiciones laborales materiales/contractuales.

Desde una mirada afectiva, la producción social emerge de la relationalidad o ensamblaje entre cuerpos que se afectan entre sí y de las consecuentes capacidades

que derivan de estas relaciones; y la subjetividad laboral emerge de la relación situada y provisional entre los cuerpos (Fox y Alldred 2013, 772). Así, la producción subjetiva es una subjetividad como encuentro, es decir, se crea en dependencia de otros cuerpos y, por tanto, esta no puede existir en aislamiento o de manera individual, como lo ha hecho pensar el neoliberalismo actual (Nishida 2017). En cambio, el ensamblaje subjetivo es un umbral que se abre a la ambigüedad e indeterminación, un espacio situado, liminal y provisional abierto a la invención, donde las distinciones entre individuo/sociedad, sujeto/objeto, humano/no humano no existen, debido a que el cuerpo está tanto fuera como adentro, embebido en sus relaciones (Seigworth y Gregg 2010, 3).

5. Método

Se optó por una metodología cualitativa de carácter local, específica y contextual (Flick 2004, 21) que permite considerar las vías dinámicas, situadas y corporizadas, en las cuales se produce la subjetividad de las trabajadoras. El estudio de caso de grupo fue el diseño que se adoptó para la investigación en la que se basa este texto (Merkens 2004, 167); el grupo estuvo compuesto por seis trabajadoras pertenecientes a distintas organizaciones dependientes del SENAME.

La producción de datos se llevó a cabo mediante una etnografía digital (Pink et al. 2016) siguiendo el protocolo de consentimiento informado y guardando la confidencialidad de las participantes. Durante la etnografía, debido a la pandemia por el SARS-CoV-2, se realizaron dos rondas de entrevistas activas virtuales (Denzin 2001) mediante la plataforma Zoom, con el objetivo de conocer la experiencia laboral cotidiana de estas profesionales.

El análisis de los datos se realizó en tres momentos con el fin de alcanzar distintos niveles de profundidad (Knudsen y Stage 2015, 7). En un primer momento, se ejecutó un análisis a través de la técnica de codificación *in vivo* propuesta por la práctica de la teoría fundamentada (Charmaz 2007, 55). Esta técnica permitió la simplificación de un gran volumen de datos, identificándose relatos particulares y comunes bajo el eje de la experiencia laboral cotidiana de las trabajadoras.

En un segundo momento, guiadas por la organización obtenida de la codificación *in vivo* y con el objetivo de aproximarnos analíticamente a los movimientos y ensamblajes del afecto, se analizaron conjuntamente los “datos que resplandecen” (Gherardi et al. 2018). Esta expresión ha sido utilizada por Gherardi y su equipo para referirse a la dimensión afectiva que emerge de la relación de los datos con las investigadoras. Con la resplandecencia, se alude a la relación entre los datos y los cuerpos de las investigadoras, experimentada a través de sensaciones, se evoca la emergencia de algo intangible que excede el significado y que, a la vez, tiene un aspecto decididamente

encarnado, que resuena en los cuerpos. En concordancia, en este segundo momento, el equipo de investigación se enfocó en la reflexión de las sensaciones corporales experimentadas durante la lectura y análisis de las transcripciones, así como también en el proceso mismo de las entrevistas.

En un tercer momento, se realizó un análisis afectivo (Cromby 2012; Enciso 2015). Para este artículo en particular, se seleccionó una de las entrevistas realizadas, que se caracteriza por relatar las temáticas centrales emergentes de los dos primeros momentos de análisis. Dicha entrevista es el relato de Blanca, psicóloga con más de cinco años de experiencia y que hace más de dos trabaja para una organización que ejecuta Programas de Protección Especializada en Maltrato y Abuso Sexual Infantil. La selección tuvo como objetivo profundizar y hacer inteligible las múltiples y complejas relaciones entre personas, objetos, discursos, significados y experiencias que emergieron de los dos momentos de análisis previos.

La elección de esta entrevista en particular se fundamenta teóricamente en los postulados de Bansel (2015), quien explica que el relato de cualquier sujeta entrevistada será un rastro de otros relatos de otras sujetas de la política de infancia. Tal como señala este autor “cualquier relato aparentemente singular de la experiencia que da cualquier sujeto encarnado de la política es simultáneamente una descripción de las relaciones coconstitutivas con otros sujetos de la política, en y como ‘uno’” (Bansel 2015, 11). Así, se evidencia cómo la experiencia de Blanca es una articulación de los muchos cuerpos (humanos y no humanos) que constituyen el entramado de la política de infancia. En este sentido, no se trata de leer a Blanca como un ejemplar de varias otras, es decir, no estamos aislando este relato para mostrarlo como “la representación” de un fenómeno. En cambio, el foco estuvo en “la posibilidad de que muchas, puedan ser leídas desde una: una que siempre es y ha sido más allá de una, una que es un ensamblaje” (Bansel 2015, 10).

El análisis afectivo de esta entrevista se realizó a través de la articulación entre el análisis textual-afectivo (Cromby 2012, 153) y el análisis de las palabras carnales (Enciso 2015). Ambos tipos de análisis consideran que el afecto y el lenguaje están mutuamente interpenetrados, es decir, se interpelan e informan recíprocamente (Cromby 2012, 145). En este sentido, las trayectorias del afecto resuenan con la creación de significado, amplificándolo (Massumi 1995, 87), y el lugar donde podemos experimentar esta amplificación es el cuerpo (Enciso 2015). En este tipo de análisis los relatos no son analizados palabra por palabra, como ocurre en aquellos que se enfocan en la semiótica o el discurso; la intención está en comprender los movimientos afectivos que ocurren en la relación de la entrevistada con los ensamblajes sociomateriales presentes en la cotidianidad del trabajo (Nishida 2017, 5). El texto no fue analizado en torno a su significado, sino que el foco estuvo en estudiar las palabras en relación con la materialidad de los cuerpos (Enciso 2015).

En concreto, este análisis se realizó identificando posibles relaciones dentro de los ensamblajes, y cómo afectan o son afectados entre sí los cuerpos presentes en la relación (Fox y Alldred 2013, 778). Así, la atención estuvo puesta en las relaciones entre los cuerpos, las configuraciones dentro de los ensamblajes específicos y las dinámicas de interacción de las capacidades corporales. En línea con esto, el análisis se realizó con base en tres ejes afectivos: relaciones afectivas (Knudsen y Stage 2015, 4-7), trayectorias afectivas (Enciso, 2015) y encarnación afectiva (Ahmed 2017, 24).

6. Resultados

Inspiradas en el trabajo de Kathleen Stewart (2007) –quien mediante fragmentos experienciales logra mostrar los movimientos, las escenas disparatadas y formas y registros inconmensurables de los afectos, versus la cristalización o categorización de significados– presentamos aquí los hallazgos de este artículo donde analizamos afectivamente la construcción de la subjetividad de las trabajadoras de la política de protección a la infancia. Estos resultados se presentan fragmentados en tres pequeñas historias tituladas: “Ensamblaje(s)”, “Blanca-máquina-canal-resistencia” y “(re)Encuentro (con lo) humano”.

194

Ensamblaje(s)

Aquí el tribunal te presiona con algunas cosas, tu empleador te presiona con otras cosas, las redes te presionan con otras. Uno depende de un empleador privado, de un servicio como SENAME [...] del Ministerio de Justicia. ¿Cuánto tiempo necesito para que un informe quede bien hecho? [...] ¿Cuánto tiempo necesitamos para hacer las intervenciones?, ¿cuánto para prepararlas?, y de verdad no calza ni siquiera en 60 horas semanales. [La labor más importante] yo creo que siempre va a ser la relación con las personas que uno atiende, la relación humana. No me deja de sorprender el tema de la sobrecarga que hay presente en estos espacios [...], hay un tema de lo humanamente posible, que es una trasgresión [...], una sobrecarga que llega a ser como irreal, insostenible en el trabajo. [...] uno trata de sostener el tema proteccional o el tema de hacer la pega terapéutica [...], pero vengo tratando de hacer todo eso y de cumplir todo, la verdad es que el cansancio es un cansancio que es interminable, es un cansancio que cada vez que se vuelve más insostenible en el cuerpo (entrevista a Blanca, 9 de septiembre de 2020).

En este fragmento podemos identificar cuerpos humanos y no humanos que se ensamblan con el cuerpo de Blanca: 1) el Tribunal de Familia, quien lleva el proceso judicial de los NNA; 2) el empleador o la organización privada donde trabaja la en-

trevistada; 3) las redes u otras organizaciones sociales; 4) SENAME; 5) el Ministerio de Justicia, organismo estatal que norma a SENAME; 6) los informes para los procesos de rendición de cuentas mensuales; 7) las intervenciones, que implican tanto su planificación como la ejecución; 8) la relación humana con los NNA y las familias; 9) “el tema proteccional” que implica las medidas de protección tomadas en caso de que se reactive una situación de vulneración de derechos; y 10) el trabajo terapéutico, que es distinto a la intervención, y que tiene relación con la profesión de Blanca. Todos estos cuerpos no humanos tienen la capacidad de afectar el cuerpo de la entrevistada mediante múltiples fuerzas que se mueven en dirección a ella (Massumi 1995, 104).

Todas estas fuerzas que afectan a Blanca se ensamblan en su cuerpo y, desde ese ensamblaje, la mueven a materializar diversas acciones que, muchas veces, se oponen entre sí. El hecho de que Blanca deba materializar en su cuerpo múltiples y diversas funciones de manera simultánea, la sobrecarga más allá de “lo humanamente posible”. Esta sobrecarga no es solo una manera en que la entrevistada describe el exceso de trabajo, sino que devela la manera en la que esta experimenta sensorialmente el ensamblaje de su propia materialidad con las fuerzas afectivas que provienen de los cuerpos no humanos mencionados (Pons 2019, 152). En este sentido, a Blanca la impactan fuerzas que se mueven desde múltiples direcciones, pero siempre hacia ella, y que, en el ensamblaje de estas fuerzas con su materialidad, empujan o cargan distintos lugares de la superficie de su cuerpo (Ahmed 2017, 27-28).

En un sentido físico —entendido no como algo biológico o psíquico sino biomecánico— que un cuerpo reciba y sostenga fuerzas que lo presionan en distintas direcciones, efectivamente, transgrede lo “humanamente posible”. No obstante, Blanca sí logra sostener todas las fuerzas que se ensamblan a ella. Desde una perspectiva afectiva, esto se explica si consideramos que una de las características fundamentales de los cuerpos es su plasticidad (Schaefer 2015, 41). Cuando los cuerpos se encuentran bajo la influencia de sistemas de fuerzas superpuestas, estos tienen la capacidad de absorber dichas fuerzas y reconfigurar su estructura. En este sentido, cuando los cuerpos no humanos antes mencionados se ensamblan afectivamente al cuerpo de Blanca, generan una arquitectura corporal particular en ella, que emerge de este ensamblaje (Schaefer 2015, 13). En otras palabras, estas fuerzas la impactan, la moldean y la producen.

La constitución de los cuerpos no es unidireccional (de los cuerpos no humanos a Blanca); sino que es bidireccional, es decir, Blanca también constituye a estos cuerpos no humanos. Como señala Karen Barad (2012), el conocedor y las cosas no preexisten a sus interacciones, emergen como parte de su “intrarelación” enmarañada: Blanca, como trabajadora de la política de protección a la infancia, no existe antes de que las fuerzas afectivas de estos cuerpos no humanos se ensamblen en su materialidad, así como tampoco existen los cuerpos no humanos que constituyen la política de protección a la infancia antes de que Blanca se ensamble a ellos. Así, el cuerpo de Blanca se erige como un componente central del ensamblaje que conforma

la política de protección a la infancia: ¿qué pasaría si Blanca considerara su posición dentro del ensamblaje de estos cuerpos no humanos?, ¿qué posibilidades de acción tendría Blanca?

Blanca-máquina-canal-resistencia

Yo creo que este tipo de empresa [...] o se llaman ONG, no sé, no se diferencia a [de] una empresa que vende productos. No se ve que el trabajador también es persona y que tiene límites, el límite que le permite su cuerpo, su humanidad. O sea, tampoco le puedo pedir como, por ejemplo, se le puede pedir a una máquina. A lo mejor uno con las máquinas puede doblar 200 cajas en una hora, y es como “el interventor puede hacer 24 sesiones a la semana”, sin pensar, por ejemplo, que a veces uno también tiene un impacto emocional que va a enlentecerla, o a veces uno tiene problemas en la casa, o a veces con las mismas familias, porque parece que las familias también se ven como productos. Yo creo que ahí nosotros vemos que nos tratan como máquinas, deshumanizándonos a nosotros, deshumanizando a la familia.

[Como trabajadora tengo que] mediar, ser canal o un facilitador de cosas, como si uno tuviera que ir trasladando cosas, entonces hay cosas que a lo mejor pasan y uno las puede resolver y si no las puede resolver tiene que derivar a otra parte o delegar otra parte, es como eso, ir generando movimiento. Es como si uno fuera una máquina y toma algo, ve si se puede hacer responsable de eso, si no, tiene que llevarla a otro lugar. En una palabra, [los trabajadores de SENAME somos] resistencia, sí, yo creo que eso es: resistencia [...] uno a lo mejor entiende su trabajo como [...] poner el hombro y enfrentar, es como eso, es poner el hombro, pero a la vez también enfrentar como [...] como lo que está arriba, lo que está arriba que oprime. Así que eso, yo pienso en la palabra resistencia, resistentes, como material de resistencia, así los describiría yo (entrevista a Blanca, 9 de septiembre de 2020).

Blanca utiliza la metáfora de la máquina³ para describir cómo la han hecho sentir las organizaciones ejecutoras de la política de protección a la infancia. Esta metáfora puede analizarse con los postulados de Chen (2012), quien plantea que en la intersección del significado y la gramática hay *animacy hierarchies*⁴ que permiten o constriñen la agencia de los cuerpos. Estas “son un territorio ricamente afectivo de mediación entre la vida y la muerte, la positividad y la negatividad, el impulso y la sustancia” (Chen 2012, 4), que hacen posible ciertos actos de/en ciertos cuerpos, constituyendo a unos como objetos y a otros como sujetos. En esta jerarquía, el lenguaje está enmarañado con el afecto, y, desde ahí, las palabras cobran vida mediante los cuerpos.

3 Para más información revisar Proyecto Afecto (2020).

4 La decisión de dejar este término en inglés se fundamenta en la dificultad de traducir al español la palabra *animacy* sin que esta pierda su profundidad.

La descripción que hace la entrevistada sobre sentirse una máquina deja de ser una metáfora y se transforma en una manera de enunciar la experiencia de descender en la jerarquía de lo vivo, lo cual implica que el cuerpo de las trabajadoras es disminuido desde la categoría de lo humano a lo inanimado, transformándose en un objeto hecho por el “hombre”. El ser una máquina supone la deshumanización del cuerpo de las trabajadoras: la remoción de sus cualidades humanas y la transformación de sus cuerpos en objetos que han sido despojados de su identidad y agencia, para quedar al servicio de otros cuerpos humanos que están por encima en esta jerarquía de lo vivo.

Según Bustamante, Jashnani y Stoudt (2018) una de las maneras de comprender cómo la deshumanización penetra los cuerpos es a través del concepto de deshumanización acumulativa. Este postulado revela una red de procesos afectivos verticales y horizontales que se enmarañan materialmente en los cuerpos a lo largo del tiempo y el espacio, (re)produciendo cotidianamente un estado de deshumanización. En el relato de Blanca hay una serie de movimientos y trayectorias: un movimiento horizontal en la metáfora del canal o del facilitador y otro vertical cuando la entrevistada plantea que las trabajadoras son un “material de resistencia” que empuja a la opresión “que viene de arriba” o empuja a las fuerzas que vienen de frente. Estas descripciones revelan que el cuerpo es el transporte mediante el cual se mueven una serie de cargas que provocan la reproducción de la deshumanización de las trabajadoras.

El cuerpo de Blanca no es estático, pues está en constante movimiento y tiene que ser lo suficientemente flexible para redistribuir el peso de las cargas hacia diversos lugares y en distintas direcciones. La constante flexibilidad del cuerpo para movilizar las fuerzas que vienen horizontal y verticalmente implica que debe materializarse de diversas formas de manera constante: Blanca es un cuerpo que es muchas cosas –máquina/ canal/ facilitadora/ resistencia/ Blanca– y, por lo tanto, tiene múltiples ensamblajes subjetivos que son encarnados de distintas maneras. Esta diversidad corpusubjetiva genera que la entrevistada sienta que a la vez que es todo –máquina-canal-facilitadora-resistencia-Blanca– no sea específicamente nada. Por tanto, los límites de su humanidad (Blanca) no están definidos, lo cual permite la formación de un nuevo ensamblaje subjetivo donde la deshumanización es la experiencia principal. Sin embargo, dentro de este ensamblaje Blanca, como cuerpo humano, sigue existiendo: ¿qué pasaría si Blanca se comprendiese a sí misma como un ensamblaje?, ¿sería la deshumanización la experiencia afectiva principal?

(Re)encuentro (con lo) humano

Lo más importante [es] la relación humana que se establece con las personas, esto de entenderlas dentro del contexto social, y uno también a lo mejor sentirse parte de algunos contextos sociales, reconocerse parte también de las personas que estamos

siendo violentadas por un sistema o por un cierto grupo de personas. Eso es lo que le ha dado más sentido a mi trabajo. [Lo que me mantiene en este trabajo es que] para mí es importante estar ahí. Yo creo que uno tiene como objetivos o motivaciones o satisfacciones o un sentido individual y hay otra quizá mitad de uno que tiene que ver con lo colectivo. Hay motivaciones que son por mí y por los otros, por mí o por los míos [...] y yo siento que en mi trabajo puedo satisfacer esa otra necesidad. Creo que el trabajo mismo es como hacerse parte de ciertas luchas. Me parece que este trabajo es la oportunidad de estar como en un encuentro más íntimo, más estrecho, más directo también con los niños, jóvenes, las familias que viven estas situaciones a lo mejor violentas, vulneradoras [...] es esa posibilidad de tener el acceso a esos encuentros. [Una metáfora de mí como trabajadora sería] eso de tender la mano o brazos abiertos, no solamente para ayudar o acoger, sino como ese encuentro humano, donde uno a veces, claro, tiene que sostener algunas cosas, o cuando hay situaciones complejas donde alguno a veces tienes que tender la mano, o a veces uno tiene que estrechar la mano de otro, como esto de acordar cosas, de saludarse, de encontrarse, a veces también es al revés. A veces, como en esto de que uno es máquina o se considera máquina, yo creo que ha pasado que de repente cuando a uno ya la conocen mucho [...] hasta los niños se dan cuenta si una anda más callada o cuando uno anda como acelerada, yo creo que a la vez también es retribuido. Yo creo que las familias igual lo entienden, es como este tema de los afectos, a veces es un año, a veces es más [tiempo el] que compartimos con las familias (entrevista a Blanca, 9 de septiembre de 2020).

Este fragmento señala que la construcción de una subjetividad “maquinica” no es sostenible en el tiempo. Frente a la deshumanización, Blanca busca activamente ensamblarse con otros cuerpos humanos, con el objetivo de (re)conocerse como una persona y hacerse parte de las luchas de esta colectividad. Estos “encuentros humanos” son íntimos, estrechos, directos y retribuidos, e implican afectos que se mueven de forma vertical —al sostener la relación cuando hay complejidades laborales—, horizontal —cuando se estrecha la mano de otro— y bidireccionalmente —cuando Blanca es afectada por los cuerpos de las personas con quienes trabaja—. Estos movimientos transgreden los valores que fundamentan la labor de las trabajadoras de la política social, que consideran que estas han sido llamadas a desafiar la opresión tanto estructural como institucional y promover la justicia social (Fardella et al. 2016, 10). Lo que indica el relato de Blanca es que, en lo cotidiano del trabajo, ella no sostiene su labor con sus propias fuerzas, sino que serán las comunidades con las que trabaja las que permitan que continúe en la lucha por la defensa de sus derechos. En este sentido, las familias y los NNA no son cuerpos pasivos, sino que tienen la capacidad de afectar a esta trabajadora y rehumanizarla a través de estos encuentros humanos cotidianos.

Para Blanca, el ser parte de esta colectividad de cuerpos humanos que se encuentran y sostienen recíprocamente es lo que le otorga sentido a su labor y le permite continuar, a pesar de las dificultades. Esta situación puede interpretarse mediante

la economía de la dignidad propuesta por Schaefer (2019), quien plantea que los cuerpos humanos lucharán por construir economías afectivas que nutran y sostengan su dignidad por encima, por ejemplo, la deshumanización. Esto ocurre a través del movimiento de los afectos entre los cuerpos presentes en una dinámica relacional particular, la cual permitirá múltiples formas de agencia y conducirá a los cuerpos a moverse en ángulos diferentes a los que estaban acostumbrados. En las economías de la dignidad, la agencia no es un sinónimo de resistencia a las relaciones de dominación, sino que es una capacidad de acción que se crea y es posible dentro de relaciones de subordinación preexistentes. En este sentido, “lo que puede parecer un caso de deplorable pasividad y docilidad [...] puede ser en realidad una forma de agencia” (Schaefer 2019, 57) que permite a las personas reapropiarse de su dignidad en un contexto donde pareciera no ser posible.

Schaefer propone que en la opresión y en la repetición de ciertas dinámicas afectivas se crean “los más locos puntos de fuga” (2019, 59) que transforman (sutilmente) el mundo. Así, la agencia no funciona como una causa de los eventos subjetivos, sino que es una condición de posibilidad para el desarrollo de tendencias e inclinaciones de los sujetos (Lara et al. 2017, 40). ¿Qué implicancias tiene para Blanca comprender la agencia o resistencia, y el control o la dominación de esta forma? ¿Cómo esto puede afectar su experiencia laboral?

7. Discusión y conclusiones

Los hallazgos indican que el análisis afectivo de la subjetividad releva las complejidades de las vidas de las trabajadoras y permite acceder a la movilidad constante, a lo paradójico y a lo ambivalente, así como a los momentos de fijación de la materialización de los ensamblajes subjetivos en los cuerpos de estas (Pons 2019, 151). En concreto, se plantean tres contribuciones de la perspectiva afectiva en el análisis de la subjetividad laboral. Primero, las trabajadoras tienen la capacidad de afectar y ser afectadas, y esto ocurre independiente de si estas deciden (o no) ensamblarse a los cuerpos humanos y no humanos que las rodean (Enciso 2015). En el relato de Blanca, los cuerpos no humanos de la política de protección a la infancia se ensamblan y se materializan en su cuerpo transformando tanto su arquitectura corporal como su experiencia laboral, al mismo tiempo que Blanca afecta a los cuerpos no humanos de la política de protección a la infancia chilena y se ensambla con ellos; y esto ocurre sin que ninguno de los dos lados del ensamblaje pueda evitarlo.

La segunda contribución es la capacidad de agenciamiento de las trabajadoras. Para las teorías del afecto la agencia se produce como efecto del ensamblaje entre los diferentes cuerpos presentes en las dinámicas relacionales cotidianas (Gherardi et al. 2018). En este sentido, no son las sujetas las que poseen agencia, sino que esta es

resultado del ensamblaje de cuerpos particulares en una relación situada. En el caso de Blanca, la agencia para rehumanizarse proviene de los afectos generados por los cuerpos de los NNA y las familias. Así, Blanca no es una sujeta agencial, sino que es agenciada en el ensamblaje con estos cuerpos particulares.

La tercera contribución es la importancia del cuerpo en los estudios del afecto y en la comprensión de la subjetividad laboral. Estudiar los afectos textualmente implica escudriñar la materialización de formas experienciales que existen antes o fuera del lenguaje. Estas formas experienciales se ensamblan como historias interconectadas en los cuerpos humanos (Schaefer 2015, 38) expandiendo lo que estos pueden hacer, abriéndolos a la indeterminación (Clough 2008, 2-3). Para Blanca, esta expansión afectiva del cuerpo se tensiona con su materialidad, haciéndola sentir que no es humanamente posible sostener todas las fuerzas que se ensamblan en ella. Sin embargo, estos ensamblajes existen y la constituyen. Por ello, Blanca vive en un vaivén constante entre aquello que cree que puede ser y todo lo que es, construyendo una subjetividad múltiple que experimenta como vacía.

Realizar un análisis afectivo ofrece la oportunidad de formular nuevas preguntas que posibilitan distintas comprensiones de subjetividad. Esto no podría ser posible sin un cambio de paradigma teórico-metodológico como el que nos proporcionan las teorías afectivas. El siguiente paso de la investigación es devolver los resultados y preguntas que cierran cada hallazgo a las participantes. Esta devolución otorga un carácter político a la investigación al aportar nuevos elementos al ensamblaje subjetivo de las participantes del cual podrían emerger nuevas formas de agencia de/para estas trabajadoras.

Estudiar la subjetividad laboral de quienes trabajan en la política de protección a la infancia, desde una perspectiva afectiva, permite reivindicar y rescatar las voces de estas sujetas al centralizar su posición dentro del ensamblaje que construye dicha política. Las trabajadoras no son meras mediadoras entre la política, las familias y los NNA beneficiarios de esta, o un síntoma del sistema managerializado y precario en el que están embebidas, son un elemento fundamental en el engranaje del que emerge esta política social. A través de un análisis afectivo que devuelva al cuerpo y la materialidad de los afectos al centro del debate, se activan movimientos y trayectorias múltiples, que proponen otras formas de existencia dentro de estos contextos laborales que permiten nuevas experiencias y maneras habitar la política de protección a la infancia en Chile.

Apoyos

Para realizar el artículo se contó con el apoyo del Fondo Nacional para el Desarrollo de la Ciencia y la Tecnología (FONDECYT, Proyecto 1191015). Este proyecto fue financiado por la Agencia Nacional de Investigación y Desarrollo de Chile (ANID)/ Programa de becas/ Doctorado Nacional/2020 - 21202092.

Referencias

- Adams, Valerie, y Julie A. Nelson. 2009. "The economics of nursing: articulating care". *Feminist economics* 15 (4): 3-29. <https://doi.org/10.1080/13545700903153971>
- Ahmed, Sara. 2017. *La política cultural de las emociones*. Ciudad de México: Centro de Estudios de Género UNAM.
- Ahmed, Sara. 2019. *La promesa de la felicidad*. Buenos Aires: Caja Negra.
- Ball, Stephen. 2015. "Subjectivity as a site of struggle: refusing neoliberalism?". *British Journal of Sociology of Education* 37 (8): 1129-1146. <https://doi.org/10.1080/01425692.2015.1044072>
- Bansel, Peter. 2015. "The subject of policy". *Critical Studies in Education* 56 (1): 5-20. <https://doi.org/10.1080/17508487.2015.971839>
- Barad, Karen. 2012. "Intra-actions". *Mousse Magazine*, 34: 76-81. <https://bit.ly/3AYLi2H>
- Bustamante, Priscilla, Gaurav Jashnani y Brett Stoudt. 2018. "Theorizing cumulative dehumanization: An embodied praxis of 'becoming' and resisting state-sanctioned violence". *Social and Personality Psychology Compass*, 13: 1-13. <https://doi.org/10.1111/spc3.12429>
- Clough, Patricia. 2008. "The affective Turn: Political Economy, Biomedicine and Bodies". *Theory, Culture and Society* 25 (1): 1-22. <https://doi.org/10.1177/0263276407085156>
- Cromby, John. 2012. "Feeling the Way: Qualitative Clinical Research and the Affective Turn". *Qualitative Research in Psychology* 9 (1): 88-98. <https://doi.org/10.1080/14780887.2012.630831>
- Charmaz, Kathy. 2007. *Constructing grounded theory: a practical guide through qualitative analysis*. Londres: SAGE.
- Chen, Mel Y. 2012. *Animacías. Biopolitics, Racial Mating, and Queer Affect*. Durham / Londres: Duke University Press.
- Denzin, Norman. 2001. "The reflexive interview and a performative social science". *Qualitative Research* 1 (1): 23-46. <https://doi.org/10.1177/1046879410100100102>
- Drury, Ida. 2018. "Exploring Emotional Labor in Child Welfare Using Frontline Stories". *Administrative Theory and Practice* 40 (4): 342-356. <https://doi.org/10.1080/10841806.2018.1485451>
- Enciso, Giazú. 2015. "Una travesía de las emociones al afecto en las prácticas del poliamor". Tesis doctoral, Universidad Autónoma de Barcelona.
- Fardella, Carla, Vicente Sisto, Karol Morales, Guillermo Rivera y Rodrigo Soto. 2016. "Identidades laborales y ética del trabajo público en tiempos de rendición de cuentas". *Psyche* 25 (2): 1-11. <https://bit.ly/3a7yr2t>
- Flick, Uwe. 2004. *Introducción a la investigación cualitativa*, 1.ª ed. Madrid: Morata.
- Fox, Nick, y Pam Allred. 2013. "The sexuality-assemblage: desire, affect, anti-humanism". *The Sociological Review* 61 (4): 769-789. <https://doi.org/10.1111/2F1467-954X.12075>
- Gherardi, Silvia, Analissa Murgia, Elisa Bellè, Francesco Miele y Anna Carreri. 2018. "Tracking the sociomaterial traces of affect at the crossroads of affect and practice theories". *Qualitative Research in Organizations and Management* 14 (3): 295-316. <https://doi.org/10.1108/QROM-04-2018-1624>
- Grootegoed, Ellen, y Mark Smith. 2018. "The Emotional Labour of Austerity: How Social Workers Reflect and Work on Their Feelings towards Reducing Support to Needy Children and Families". *British Journal of Social Work*, 48: 1929-1947. <https://doi.org/10.1093/bjsw/bcx151>

- Harding, Nancy, Sarah Gilmore y Jackie Ford. 2021. "Matter that embodies: the agentic flesh and working bodies/selves". *Organization studies*: 1-43.
<https://doi.org/10.1177/0170840621993235>
- Hochschild, Arlie. 1983. *The managed heart*. Berkeley: University of California Press.
- Knudsen, Britta, y Carsten Stage. 2015. "Introduction". En *Affective Methodologies*, editado por Britta Knudsen y Carsten Stage, 1-22. Londres: Palgrave Macmillan.
- Lara, Alí, Wen Liu, Colin Ashley, Akemi Nishida, Rachel Liebert y Michelle Billies. 2017. "Affect and subjectivity". *Subjectivity*, 10: 30-43. <https://doi.org/10.1057/s41286-016-0020-8>
- Lavee, Einat, y Roni Strier. 2018. "Social workers' emotional labour with families in poverty: Neoliberal fatigue?". *Child & Family Social Work* 23 (3): 1-9. <https://doi.org/10.1111/cfs.12443>
- Leeb, Claudia. 2018. "Rebelling against suffering in capitalism". *Contemporary Political Theory*, 17: 263-282. <https://doi.org/10.1057/s41296-017-0185-0>
- Massumi, Brian. 1995. "The Autonomy of Affect". *Cultural Critique* 13 (31): 83-109.
<https://doi.org/10.2307/1354446>
- Merkens, Hans. 2004. "Selection Procedures, Sampling, Case Construction". En *A qualitative companion*, editado por Uwe Flick, Ernst von Kardorff e Ines Steinke, 165-171. Londres: Sage.
- Müller, Beatrice. 2019. "The carelesss society - dependency and care work in capitalist societies". *Hypothesis and Theory*, 3: 1-10. <https://doi.org/10.3389/fsoc.2018.00044>
- Nishida, Akemi. 2017. "Relating through differences: disability, affective relationality, and the U.S. public healthcare assemblage". *Subjectivity*, 10: 89-103.
<https://doi.org/10.1057/s41286-016-0018-2>
- Pink, Sarah, Heather Horst, John Postill, Larissa Hjorth, Tania Lewis y Jo Tacchi. 2016. *Etnografía digital*. Madrid: Morata.
- Pons, Alba. 2019. "Desafíos epistemológicos en la investigación feminista: hacia una teoría encarnada del afecto". *Debate Feminista*, 54: 134-155.
<http://doi.org/10.22201/cieg.2594066xe.2019.57.08>
- Prioli Cordeiro, Mariana, Leny Sato y Fabio de Oliveira. 2019. "Outsourcing and the growing precarity of psychologists' work in social services in Brazil: repercussions for subjectivities". *Subjectivity*, 12: 333-351. <https://doi.org/10.1057/s41286-019-00078-5>
- Proyecto Afecto. 2020. "Nosotr-s". <https://www.proyectoafecto.cl/>
- Rayner, Julie, y Daniel Espinoza. 2015. "Emotional labour under public management reform: an exploratory study of school teachers in England". *The International Journal of Human Resource Management* 27 (19): 2254-2274. <http://dx.doi.org/10.1080/09585192.2015.1093014>
- Rodríguez, Jason. 2014. *Labor of Love: Nursing Homes and the Structures of Care Work*. Nueva York: NYU Press.
- Schaefer, Donovan. 2015. *Religious Affects. Animality, Evolution, and Power*. Durham / Londres: Duke University Press.
- Schaefer, Donovan. 2019. *The evolution of affect theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Schöngut-Grollmus, Nicolás. 2017. "Ensamblajes socio-técnicos para la producción de intervenciones psicosociales en un programa de Servicio Nacional de Menores de Chile". *Psicoperspectivas*, 16 (3): 41-51. <https://doi.org/10.5027/psicoperspectivas-vol16-issue>
- Seigworth, Gregory, y Melissa Gregg. 2010. "And inventory of shimmers". En *The affect theory reader*, editado por Gregory Seigworth y Melissa Gregg, 1-25. Londres: Duke University Press.

Afecto y subjetividad de trabajadoras de la política de infancia en Chile

- Sisto, Vicente. 2019. "Managerialismo versus Prácticas Locales. La decolonización del discurso managerial desde la vida de la Escuela". *Cuadernos de administración* 32 (58): 1-15. <https://doi.org/10.11144/Javeriana.cao32-58.mvpl>
- Stewart, Kathleen. 2007. *Ordinary Affects*. Durham / Londres: Duke University Press.
- Tronto, Joan. 1993. *Moral boundaries*. Londres: Routledge.
- Varas, Alejandro, Anibal Carrasco, Diego Gutiérrez y Alejandra Bascuñán. 2018. "La explotación en el 'área social', una lectura de la precariedad laboral del tercer sector en Chile desde El capital de Marx". *Izquierdas*, 39: 273-298. <https://doi.org/10.4067/S0718-5049201800>
- Velasco, Juan. 2004. "Chile: mitos y realidades de una transición". *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, 18: 133-140. <https://doi.org/10.17141/iconos.18.2004.3129>
- Whitaker, Emilie. 2019. "Bring yourself to work: rewriting the feeling rules in 'personalized' social work". *Journal of Organizational Ethnography* 8 (3): 325-338. <https://doi.org/101108/JOE-06-2018-0030>

Entrevista

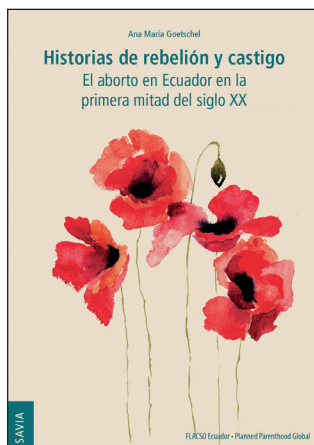
Entrevista a Blanca, Viña del Mar, 9 de septiembre de 2020.

Cómo citar este artículo:

García-Meneses, Javiera y Giazú Enciso-Domínguez. 2022. "Afecto y subjetividad de trabajadoras de la política de infancia en Chile". *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* 72: 185-203. <https://doi.org/10.17141/iconos.72.2022.5073>

203

Libros de FLACSO Ecuador



Serie Savia

Historias de rebelión y castigo. El aborto en Ecuador en la primera mitad del siglo XX

Ana María Goetschel

Editorial FLACSO Ecuador/ Planned Parenthood Global

125 páginas

En este fascinante recorrido por los archivos desde mediados del siglo XIX hasta la primera mitad del siglo XX, Ana María Goetschel recupera la historia del aborto en Ecuador para mostrarnos los casos y los debates jurídicos, médicos y de orden político, religioso y moral entonces dominantes. Descubre que, desde inicios de la República, las mujeres que abortaban y quienes practicaban el aborto constaban en los códigos penales, pero pocas fueron enjuiciadas y encarceladas, pues la mayoría de los casos se resolvían en la esfera doméstica.

Fue solo a partir de la aplicación del Código Integral Penal de 2014 cuando las mujeres, sobre todo las más pobres que acudían a los hospitales públicos, pasaron a ser judicializadas y hasta encarceladas por decidir sobre sus cuerpos. En pleno siglo XXI, el poder jurídico, religioso y político masculino hegemónico sigue definiendo el destino reproductivo de las mujeres y sus vidas, aunque, gracias al trabajo incesante del movimiento de mujeres, poco a poco este delito va siendo removido del Código Penal ecuatoriano.

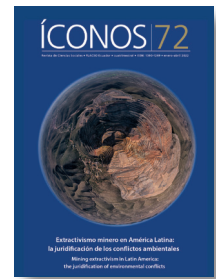
Una lectura indispensable, una forma de saldar la deuda con el pasado y un gran aporte que alimenta los procesos actuales en los que el feminismo ecuatoriano camina con paso firme hacia la autonomía personal y la utopía de la libertad reproductiva completa, del derecho a tomar decisiones soberanas en cualquier circunstancia y no solo en los casos de violación.





Virginia Gómez de la Torre
Fundación Desafío

Disponible en www.flacso.edu.ec

La situación del tercer sector en Ecuador: supervivencia de las ONG en un entorno adverso

*The situation of the third sector in Ecuador:
Survival of NGOs in an adverse environment*



-  Mgtr. Bernardo Gortaire-Morejón. Director de Proyectos en QUID (Ecuador). (bgortairemorejon@gmail.com) (<https://orcid.org/0000-0002-4794-3239>)
-  Andrés Matute. Estudiante. Pontificia Universidad Católica del Ecuador (Ecuador) (aamatute@puce.edu.ec) (<https://orcid.org/0000-0001-5267-5913>)
-  Valeria Romero. Estudiante. Universidad de los Hemisferios (Ecuador). (vcromerop@estudiantes.uhemisferios.edu.ec) (<https://orcid.org/0000-0002-6261-2569>)
-  Juan Pablo Tinajero. Estudiante. Universidad de los Hemisferios (Ecuador). (jptinajerom@estudiantes.uhemisferios.edu.ec) (<https://orcid.org/0000-0002-3636-5576>)

Recibido: 23/06/2021 • Revisado: 06/09/2021
Aceptado: 12/10/2021 • Publicado: 01/01/2022

Resumen

De las 4939 organizaciones no gubernamentales (ONG) registradas en 2020 en el Ecuador, menos de un tercio se encuentran en operación, un tercio han dejado de funcionar y otro tercio no dispone de información sobre su funcionamiento. Estas cifras reflejan la realidad agravada sobre el tercer sector en el Ecuador, objeto de análisis del presente artículo. Por un lado, la situación pone en evidencia las falencias del Estado para ofrecer respuesta a las necesidades de su población; por otro, da cuenta del llamado “oenegismo”, un fenómeno en el que se extiende el rol de las ONG de manera sobredimensionada. Mediante la descripción y el análisis de los datos, en este texto se aborda la crisis que atraviesa esta esfera de participación ciudadana, limitada a pocos actores profesionalizados que compiten de manera permanente con decenas de organizaciones locales. Se describe el escenario de escasas oportunidades para obtener financiamiento, así como la presencia de las ONG en medios digitales, lo cual favorecería la divulgación de sus labores y su legitimación. Se concluye que las cifras demuestran la necesidad de aplicar estrategias que permitan fortalecer la dinámica del tercer sector, de forma que el Estado, el sector privado y los agentes que componen el mundo de las fundaciones y ONG ofrezcan una respuesta real a las problemáticas sociales.

Descriptores: desarrollo; Ecuador; fundaciones; ONG; sostenibilidad; tercer sector.

Abstract

Of the 4,939 non-governmental organizations (NGOs) registered in 2020 in Ecuador, less than one third known to be in operation, one third have ceased to operate and the other third provide no information about their functioning. These figures reflect the dire reality of the third sector in Ecuador, which is the subject of analysis in this article. On the one hand, the situation highlights the shortcomings of the state in responding to the needs of its population; on the other hand, it reveals so-called “NGOism”, a situation in which the role of NGOs has become overextended. Through the description and analysis of data, this text addresses the crisis in this sphere of citizen participation, which is limited to a few professionalized actors in permanent competition with dozens of local organizations. It describes a scenario of scarce opportunities to obtain funding, as well as the presence of NGOs in digital media, which engenders the dissemination of their work and their legitimization. It is concluded that these figures reflect the need to implement strategies to strengthen the dynamics of the third sector, so that the state, the private sector and the agents that constitute the world of foundations and NGOs offer a genuine response to social problems.

Keywords: development; Ecuador; foundations; NGOs; sustainability; third sector.

1. Introducción

El presente artículo constituye un análisis exploratorio y descriptivo sobre la realidad de las 4939 organizaciones no gubernamentales (ONG) adscritas al Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES). La falta de sistematización de la información sobre las ONG en Ecuador es un problema invisibilizado debido a la falta de voluntad política e interés general de la sociedad civil. Sin embargo, estos no son motivos suficientes para ignorar un problema que reduce las capacidades del tercer sector para cumplir su rol principal. Esta situación afecta de manera directa a cientos de personas beneficiarias, que surgen de los cientos de miles de familias que viven en situación de pobreza en el país;¹ estas personas ven en las fundaciones y otras organizaciones de la sociedad civil la única fuente de atención ante la incapacidad del Estado y del sector privado de cubrir sus necesidades básicas.

La visión de la situación de las ONG en Ecuador que se expone en este trabajo se basa en su estado de funcionamiento, áreas principales de trabajo, ubicación y su presencia en línea a través de páginas web, redes sociales o correos electrónicos. En el año 2020 la organización QUID² recolectó y analizó información de todas las ONG y fundaciones ecuatorianas registradas en el MIES. Para ello partió desde sus datos principales, los cuales se validaron en el Directorio de Emprendimientos del Servicio de Rentas Internas (SRI), el Sistema Unificado de Información de Organizaciones Sociales (SUIOS) y los propios sitios oficiales o redes sociales de las organizaciones. El MIES proporcionó la razón social de 5017 ONG, de las cuales fueron descartadas 78 organizaciones que se encontraban duplicadas, por lo que el análisis finalmente se llevó a cabo con un total de 4939, cifra que ofrece una aproximación cercana y detallada del contexto ecuatoriano con respecto al tercer sector.

El presente artículo se inicia con una contextualización de las ONG en el Ecuador. En la siguiente sección se describe la metodología aplicada para compilar la información de dichas organizaciones. En la tercera sección se compilan los resultados de la investigación y se presenta una discusión sobre el tema. Finalmente, se exponen las reflexiones que surgen al contrastar los datos con lo expuesto en la literatura sobre el tercer sector en Ecuador.

Los hallazgos permiten afirmar que, al enfrentar un contexto de competencia por recursos limitados, el tercer sector se transforma de un escenario de cooperación y acción colectiva a favor de causas comunes en un entorno de supervivencia susceptible a fallas del mercado y del Estado. Tomando en cuenta esto, el presente análisis deviene en una herramienta tanto para comprender la realidad actual del escenario al que se enfrentan las ONG como para establecer estrategias que beneficien su profesionalización y seguimiento. Las reflexiones sobre transparencia que

1 Para finales de 2020 la pobreza alcanzó al 32,4 % de la población ecuatoriana. Esto significa que al menos 5,5 millones de habitantes están viviendo en esta condición.

2 QUID es una organización de cooperación social fundada a comienzos de 2020 cuyo objetivo se enfoca en la promoción de acciones contra la pobreza y la desigualdad desde una perspectiva que apunta al desarrollo sostenible. Ver QUID Ecuador (2021).

surjan de este texto también pueden fortalecer la relación entre el tercer sector y la sociedad, un lazo que, como se verá más adelante, se encuentra fragmentado por años de mal manejo de la información y la comunicación.

2. Una contextualización de las ONG en Ecuador

En el caso ecuatoriano las ONG aparecieron principalmente en la década de los 80 como parte de la oleada de globalización, en un ejercicio de extensión de la agenda del Norte Global. Gran parte de su aporte partía de la lucha contra la pobreza y el subdesarrollo, por lo que los recursos de estas nuevas instituciones provenían fundamentalmente de Estados Unidos y países de Europa, con una pequeña representación de agencias locales. En su origen la mayoría de las ONG respondían a réplicas de otras organizaciones internacionalizadas, así como a instituciones que surgían de los sectores más pudientes de la sociedad local. Si bien estas instituciones propagaban como misión la lucha contra la pobreza, se basaban en modelos más discursivos que técnicos. Por este motivo, el análisis histórico y académico sobre el tercer sector es relativamente escaso en el Ecuador.

Cabe aclarar que para fines de este artículo se emplea la expresión “el tercer sector” como el término paraguas que incluye a los actores organizados fuera del Estado y del sector privado –con fines de lucro–, que incluye a los distintos tipos de ONG, organizaciones sin fines de lucro y trabajo de caridad y voluntariado organizado (Northern Bridge 2021). Asimismo, por ONG, concepto ambiguo con distintas definiciones en la literatura, se comprende a las entidades organizadas de forma legal bajo la regulación estatal.

Para Chiriboga (2014), hasta fines del 2007 en Ecuador muchas de las ONG gozaban de una identidad común, la cual partía de la lucha contra el neoliberalismo. Sin embargo, tras los procesos de dolarización varias organizaciones se beneficiaron del gran vacío generado por el Estado en el sector pobre del país, principalmente en el área rural y en comunidades indígenas (Bazoberry y Ruíz 2010). Por este motivo las ONG jugaron un papel fundamental sirviendo como agentes que suplían el rol estatal en un contexto en el que el mercado fue ganando espacio sobre el Estado, por lo que los Gobiernos permitieron que las asociaciones voluntarias, en forma de ONG, asumieran un rol más permanente en las acciones de labor social, fenómeno llamado “oenegismo” (Piqueras 2001).

No obstante, a partir del siglo XXI en Ecuador parece mostrarse una crisis de identidad de las ONG. Un sector de estas organizaciones ha pasado de ser actores independientes a actuar como implementadores de los programas del Gobierno. La identidad independiente que caracteriza al tercer sector en otros países ha quedado atrás dejando a muchas organizaciones como meros consultores (Bebbington 1997; McGann y Johnstone 2005). En la nueva Constitución de Montecristi del 2008 se planteó una mayor presencia por parte del Estado. Ante esto los enfrentamientos en-

tre el propio Estado y las ONG fueron cuestión de tiempo. Algunas organizaciones se opusieron al modelo de extractivismo que se mantuvo en el mandato de Rafael Correa, mientras que otras se manifestaron contra las afrentas a la libertad de expresión (Chiriboga 2014; Lima Bandeira y López-Parra 2017).

Consecuentemente, se podría decir que hubo un retorno del Estado y que ello implicó que este pudiera recuperar los espacios que se habían otorgado al tercer sector, por lo que se forzó un cambio para las ONG (Herrera, Zanafría y Santillana 2017). En el proceso de transición varias ONG se alinearon a los procesos del Gobierno con su plan de desarrollo; otras se adhirieron a los principios de la Constitución, aunque se mantuvieron críticas con respecto al accionar del Gobierno; mientras que algunas se opusieron tanto al nuevo Gobierno como a los valores que promovía la nueva Constitución (Chiriboga 2014). Estas posturas también influyeron en la capacidad de las ONG para obtener recursos.

Con el cambio de regulación se impusieron reglas más claras, aunque más estrictas para el establecimiento de las fuentes de ingresos de las ONG. En consecuencia, las ONG entraron en el dilema de si alinearse a los procesos del Gobierno u optar por otros canales de participación y ayuda social (Chiriboga 2014). De esta forma, la búsqueda de recursos estatales como fuente principal de financiamiento de su agenda se ha convertido en uno de los principales motivos del problema de identidad que enfrentan las ONG en Ecuador, problema que se agrava cuando el Estado entra en un periodo de crisis de liquidez y se vuelve incapaz de financiar las actividades del tercer sector.

Además, con la aprobación del Decreto Ejecutivo 16/2013 y el Decreto Ejecutivo 739/2015 varias ONG internacionales abandonaron el país. En su mayoría se trataba de organizaciones que eran vitales para el tercer sector ya que constituían fuentes de recursos no reembolsables y de cooperación técnica (Peñañel Barba 2020). La salida de estas ONG internacionales dificultó la obtención de recursos para las organizaciones locales, pues muchas de ellas dependían de los presupuestos que venían del exterior para poder poner en marcha sus proyectos de desarrollo.

Un ejemplo de salida de una organización internacional es la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), la cual abandonó el país en 2014 y estuvo ausente por cinco años, pues regresó en 2019. La partida de la USAID de Ecuador significó el cese de 176 proyectos. Adicionalmente, en 2012, “Rafael Correa expulsó a 26 ONG internacionales, entre ellas destaca OXFAM” (*La República* 2012). Cabe destacar que, si bien los Decretos Ejecutivos 16/2013 y 739/2015 fueron derogados en 2017, se siguen presentado una serie de contradicciones y las causales de disolución se mantuvieron.

En consecuencia, es válido afirmar que, tras la salida de las ONG internacionales una gran cantidad de proyectos fueron suspendidos al quedarse sin presupuesto de ejecución (Peñañel Barba 2020). Por lo tanto, un sector considerable de ONG locales sobrevive con dificultad porque los recursos resultan más escasos y las problemáticas que atiende el tercer sector se mantienen (Peñañel Barba 2020). Hay que tener en

cuenta que la cooperación no reembolsable representaba en promedio el 30 % de los fondos para las ONG (SETECI 2014). Por tanto, la salida de estas organizaciones canalizadoras de recursos agravó la situación financiera del tercer sector.

En este contexto también se incluye la falta de autonomía presente en organizaciones locales más pequeñas. Estas últimas surgen a partir de necesidades comunitarias, pero terminan ajustadas a intereses políticos como consecuencia de la falta de acceso a recursos. Las organizaciones locales también emergen como una manifestación del incentivo popular de participar en actividades de interés social ante la falta de espacios en organizaciones más grandes o alternativas generadas por el Estado (Novillo 2015). Sin embargo, muchas veces carecen de capacidades organizativas o recursos que garanticen resultados eficientes, y sobre todo sostenibilidad (Zenck, Ríos Rivera y Rodríguez Zapatero 2019).

Otro de los problemas arraigados en la identidad de las ONG ecuatorianas es que especialmente dentro de los proyectos de desarrollo rural se ignora la importancia del mercado al no aprovechar las oportunidades de desarrollo (Arcos Cabrera y Vallejo 1997). En lugar de ofrecer a los beneficiarios un rol activo, en el cual sus habilidades puedan ser cultivadas, estos desempeñan un papel estrictamente pasivo. Para Arcos Cabrera y Vallejo (1997), esto se produce por el hecho de que tanto las problemáticas como las respuestas se han visto ideologizadas, ya sea por el idealismo o el paternalismo presente dentro del financiamiento.

Más allá de la cuestión ideológica también se evidencia un problema técnico (Balbis 2001). Es importante reconocer que muchas de las organizaciones que se han creado en Ecuador parten desde una visión humanista con la aspiración de solventar problemas que se ven en el día a día, pero que el Estado es incapaz de resolver (Escobar 2010). En este sentido, surgen grupos que, con buenas intenciones, intentan generar proyectos que cambien la realidad a la que se enfrentan, en muchos casos sin contar con la experiencia o los recursos necesarios.

En esta línea hay que considerar que ciertos proyectos tienen un mayor nivel de dificultad de obtención de financiamiento, especialmente los de largo plazo (Becerra et al. 2001; Sánchez 2008). Los modelos de financiamiento a través de *grants* y subsidios requieren largos procesos de selección, que tardan varias semanas o meses, sin garantías de obtención de recursos. Los cambios en los escenarios del financiamiento evidencian una disminución de fondos procedentes de mecanismos tradicionales y han afectado aquellas ONG en condición de un menor desarrollo (Chiriboga 2014). Si bien se está trazando un camino hacia un autofinanciamiento, la realidad es que existe una dependencia de financiamiento externo que reduce la autonomía de las ONG.

Existe una relación estrecha entre el financiamiento y la preparación correcta de propuestas dentro de una lógica de bucle: una buena elaboración de propuestas de proyectos es determinante para la obtención de financiamiento, pero una correcta preparación de la propuesta también requiere un cierto presupuesto. Las personas más capacitadas para obtener recursos no pueden subsistir de voluntariado y, en

consecuencia, tienden a incluirse en organizaciones por fuera de las ONG en formación, lo que no se traduce necesariamente en mejores proyectos ni en resultados.

La disponibilidad de recursos suele determinar la coherencia, consistencia, originalidad y los esfuerzos dentro de una propuesta. Es decir, los déficits en la formulación de proyectos son al mismo tiempo producto y motivo de la crisis de financiamiento de las ONG. En esa misma línea, la crisis económica que atraviesa el país desde hace ya algunos años también afectó la cantidad de recursos que obtienen las ONG, pues disminuyó de manera generalizada el financiamiento por parte de empresas privadas y de otras organizaciones (Mayorga 2017).

Esto también ha afectado la capacidad de las ONG de emplear a personal calificado e inclusive ha generado que muchas organizaciones tengan que desprenderse de miembros de su equipo de trabajo. Además, también se presentan dificultades a la hora de realizar nuevas contrataciones ya que la mayoría de ONG no cuenta con un responsable de recursos humanos, no realizan evaluaciones y no se observa que exista un entrenamiento pertinente al personal de nueva contratación (Rubianes 2014). Estas ausencias hacen vulnerables a las ONG a incumplir con la normativa vigente y ello se traduce en clausuras o en sanciones económicas.

Como se ha argumentado, existen altas restricciones para mantener un recurso humano calificado pues las limitaciones presupuestarias limitan la contratación de un personal técnico óptimo, un problema que ha crecido desde el inicio de la crisis económica del país en 2012 (Herrera, Zanafria y Santillana 2017). Por tal razón, también se encuentra una escasez de especialización dentro del personal en áreas más específicas como lo es la burocrática.

Otro factor es el decrecimiento de aprendizaje dentro de la ONG debido a la mala comunicación que puede existir en el interior del equipo de trabajo. Esto se conecta con la falta de sistematización de experiencias de trabajo, pues parte del personal tiende a laborar de manera más informal e individual, como en el caso de la recaudación de fondos. Finalmente, hay que resaltar que permanece una práctica común al realizar contrataciones temporales para proyectos específicos, lo cual limita la construcción de una estructura institucional sólida que permita el desarrollo de su membresía (Arcos Cabrera y Vallejo 1997).

Es importante tomar en cuenta que, debido a su dependencia de terceros, muchas de las ONG no son sostenibles aun cuando la mayoría hayan orientado su línea de trabajo al desarrollo sostenible. Esto se afianza en el contexto de Latinoamérica donde ha existido una dependencia de las ONG al Norte Global (Bebbington 1997). El crecimiento de Ecuador como una economía de renta media, a pesar de mantener un alto índice de desigualdad, generó una falsa sensación de cumplimiento que empujó la atención de los agentes de cooperación fuera del país (Peñañel Barba 2020). También se debe considerar que la tendencia de la cooperación internacional se dirigió más a regiones como África y Medio Oriente donde las necesidades urgentes se volvieron prioritarias.

A los problemas externos se añade que uno de los principales desafíos de las ONG locales radica en cambiar la mentalidad colectiva en la que se muestra altos niveles de competencia interinstitucional, pese a no existir fines de lucro. Esta competencia no solo ocurre entre organizaciones, sino que es fundamentalmente con el Estado, el cual desde su “retorno” le ha quitado espacio a las ONG, así como personal, el cual ha migrado en gran medida al sector público (Chiriboga 2014).

Esto hace que no exista una sistematización de experiencias de trabajo por lo que los espacios de coordinación no se encuentran en auge. Además de la competitividad, las dificultades también vienen delineadas por las divergencias ideológicas y metodológicas. En consecuencia, no existe una estructura institucional colectiva de las ONG que pueda dotar de mayor representación a las organizaciones, facilitar la coordinación de trabajos, contribuir a la generación de estrategias colectivas para tener una buena dinámica con el Estado y mejorar la cooperación internacional (Dávila 2010).

Ahora bien, a pesar de la dependencia que mantienen algunas organizaciones, todavía existe una falta de coordinación con el Estado y con el sector público, principalmente porque la principal misión de las ONG era alcanzar un cambio social y del *statu quo* (Arcos Cabrera y Vallejo 1997). Debido a que el Estado representa dicho *statu quo*, la coordinación entre ambos resulta compleja. También hay que considerar que muchas ONG no ven conveniente coordinarse con el Estado ya que su imagen puede verse afectada por la identificación política con el Gobierno (Arcos Cabrera y Vallejo 1997; Bloodgood y Tremblay-Boire 2017).

También cabe señalar que el Estado ecuatoriano cuenta con baja credibilidad, con deficiencias técnicas y no muestra una continuidad en la instauración de las políticas públicas. Adicionalmente, hay que contemplar los altos niveles de corrupción que existen en varios sectores del Estado y la falta de eficiencia del cuerpo burócrata, ya que obstaculiza la coordinación de proyectos. En este sentido, uno de los más grandes problemas del incremento de trámites burocráticos del Decreto Ejecutivo 16/2013 fue que obligaba a las organizaciones a dedicar tiempo y recursos a dichos trámites en lugar de permitirles invertirlos en sus respectivas labores (Gavilanes 2017; Herrera, Zanafria y Santillana 2017).

La falta de socialización de la labor de las ONG es otra problemática evidente. Debido a la desinformación o subinformación la sociedad civil no se encuentra al tanto del trabajo de dichas organizaciones, el principal indicador de los problemas de comunicación es que la sociedad civil no suele comprender de manera correcta las acciones de las ONG. Este problema se asocia con el modo en que se afianzaron las ONG en la región: a diferencia de lo ocurrido en el Norte donde las ONG surgieron y surgen de manera orgánica como una respuesta a la relación Estado-mercado, la llegada del tercer sector a la región y al país emergió como influencia directa de los procesos internacionales, por lo que la sociedad civil no llegó y aún no llega a apropiarse completamente del proceso.

En general en Latinoamérica la mayor cantidad de ONG desatiende el aparato comunicacional (Paccha 2008). De acuerdo con un estudio realizado por la Univer-

sidad Técnica de Ambato en 2008, el 76 % de las ONG no contaba con un plan de comunicación y solo una de cada cuatro tenía profesionales en comunicación en su nómina (Paccha 2008). Como resultado, a los ojos del público la labor de la ONG es estéril por la falta de divulgación del trabajo que realiza. También hay que considerar que mientras menos se conoce a una ONG su trabajo se complica pues es más complejo conseguir donantes que quieran aportar económicamente.

Consecuentemente, es válido afirmar que los problemas de comunicación pueden complicar la consecución de objetivos de las ONG. Muchas de estas organizaciones están conformadas por especialistas en temas de desarrollo, leyes u otros conocimientos técnicos necesarios para formular proyectos, pero no cuentan con tanto éxito por no especializarse en el área de comunicación (Paccha 2008). La presencia de personal especializado en comunicación genera interés en sus proyectos, lo que puede traducirse en aumento del financiamiento. Aquí nuevamente encontramos un problema circular: muchas organizaciones no cuentan con una estrategia comunicacional justamente por la falta de fondos. Inclusive, una mala comunicación suele ser interpretada como una falta de transparencia, lo que puede contribuir a generar una crisis de legitimidad.

La falta de socialización del trabajo de las ONG no solo es evidente en la nula estrategia comunicacional enfocada en la sociedad civil, sino también en la falta de comunicación entre organizaciones. Esta falta de difusión se debe a que no cuentan con un trabajo interinstitucional y muchas veces ni siquiera tienen una sistematización interna de conocimiento (Flor 2007). Esta carencia deriva en la inexistencia de una sistematización adecuada de los conocimientos y experiencias conseguidas por cada ONG (Flor 2007) y conlleva a la falta de un crecimiento institucional sobre el que se pueda aprender de los errores y experiencias de otras organizaciones en temas específicos. Por tanto, se desperdician las experiencias que podrían ser transformadas en nuevas propuestas políticas, en nuevas iniciativas de proyectos y en su ejecución. Como causas de lo anterior se halla la falta de recursos que no permite un funcionamiento estable en muchas organizaciones pequeñas, en las cuales la pérdida de personal capaz perjudica aún más a la organización por la falta de estos aprendizajes.

Al mismo tiempo, esta falta de socialización y el desconocimiento del trabajo de las ONG supone el riesgo de que se presenten proyectos duplicados. Este problema es tanto de comunicación como de coordinación, lo cual puede resultar en un derroche de recursos, pues, en lugar de invertir esfuerzos en lugares geográficos o en áreas diferentes estos se duplican en el mismo sitio o territorio (Peñafiel Barba 2020) o incluso en las mismas personas.

Limitar la duplicidad de proyectos puede favorecer la complementariedad y que se pueda trabajar de manera efectiva, coordinada y sin desatender a ciertos sectores, puesto que la duplicidad complica la generación de impactos positivos porque no se optimizan los limitados recursos que se tiene a disposición (Becerra et al. 2001). Esta duplicación no solo se ha visto reflejada entre las ONG, sino también entre las ONG

y el Estado: muchas veces empujan recursos para un mismo fin en lugar de trabajar conjuntamente en áreas distintas. En este tipo de accionar en ocasiones se revelan conflictos de intereses (Dávila 2010).

Esta problemática tiende a agravarse como consecuencia de perfiles de organizaciones que se han convertido en referentes por esfuerzo propio, pero también por sus alianzas con cooperantes específicos. Estas instituciones se convierten en agentes que indirectamente establecen la línea de acción del tercer sector en Ecuador, sin embargo, esto ocasiona que en algunas áreas se estanque la oportunidad de desarrollar nuevas propuestas y visiones por falta de compromiso o voluntad de cambio.

En esta misma línea se puede observar que existe una gran cantidad de organizaciones que no realizan periódicamente evaluaciones para determinar el impacto de sus proyectos y sus esfuerzos (Chiriboga 2014). El principal problema de ello es que sin evaluaciones no se puede observar si es que verdaderamente la organización ha sido capaz de mejorar la situación de los beneficiarios en cuestión (Avilés Páez y Guevara Aguas 2012). La ausencia de resultados concretos puede causar que no se produzca un interés en la labor de la ONG, además, dificulta el autoaprendizaje y el aprendizaje en conjunto con otras organizaciones, obstaculiza la obtención de fondos y la optimización de recursos destinados a los proyectos en cuestión.

Uno de los más grandes motivos, más allá de las perspectivas políticas, por los cuales se aprobaron en su momento los Decretos Ejecutivos 16/2013 y 739/2015 fue la crisis de legitimidad que tenían las ONG ecuatorianas. Ahora bien, uno de los puntos más criticados del Decreto Ejecutivo 16/2013 fue la prohibición de participación política no partidista al especificar que la participación política sería un derecho exclusivo de los movimientos y partidos políticos (Gavilanes 2017). Si bien el Decreto Ejecutivo 16/2013 fue derogado y reemplazado con el Decreto Ejecutivo 193/2017 en el que se eliminaron algunas restricciones, las causales de disolución se mantienen, entre ellas, la restricción de la participación política.

A pesar de esto aún existe una gran falta de confianza con respecto al tercer sector como consecuencia de los elementos mencionados anteriormente, así como también por la presión existente durante los años en los que los Decretos Ejecutivos 16/2013 y 739/2015 estuvieron vigentes. Esta mala imagen viene también dada por una falta de transparencia que genera una desconfianza que afecta a la causa y a la institución, la cual no fue corregida por las nuevas normativas porque persistió la falta de confianza hacia ellas (Avilés Páez y Guevara Aguas 2012).

La imagen deslegitimada de las ONG prevaleció en el discurso del expresidente Rafael Correa, quien argumentaba como principal crítica la falta de *accountability* (Appé y Barragán 2017). Estas críticas no solo venían del Gobierno, sino también de otros sectores, los cuales cuestionaban la falta de coordinación, su ineficiencia, los elevados sueldos, las deficiencias técnicas, la crisis de identidad y el desconocimiento de sus verdaderos intereses e ideología, entre otros elementos (Bebbington 1997).

Además de esta concepción, otros de los principales motivos de la desconfianza en las ONG son los malos resultados de muchos proyectos, actuaciones en contra de principios humanitarios y de los propios valores de la organización, escándalos vinculados al financiamiento y comportamientos antiéticos (Avilés Páez y Guevara Aguas 2012). El problema de la falta de confianza en las ONG no solo repercute en su dinámica con el Gobierno y la sociedad civil, sino en el financiamiento de las propias organizaciones donde los más afectados terminan siendo los beneficiarios que siguen teniendo necesidades, pero sin un soporte que dirija la atención a sus requerimientos desde una perspectiva técnica.

3. Metodología

Para este artículo se empleó una metodología inductiva a través de la descripción y el análisis de los datos. Inicialmente se recolectó la información de todas las ONG disponible hasta 2020 en la base de datos del MIES, se procedió a eliminar los casos duplicados y se constató la vigencia de las organizaciones. Como herramienta principal se consultó su funcionamiento en la página web del SRI (2020) donde indicaba su estado activo o pasivo –en funcionamiento, fuera de funcionamiento o no registra información–. Posteriormente, se valoró su área de trabajo mediante 34 categorías compiladas por el equipo de trabajo de QUID, lo que permitió comprender de mejor manera el universo de beneficiarios de las ONG en Ecuador. Las categorías para clasificar las organizaciones se elaboraron con base en los beneficiarios o sus objetivos. A organizaciones que contaban con más de un objetivo se les asignó una categoría secundaria. De esta manera se clasificaron según las opciones que aparecen en la tabla 1.

Tabla 1. Clasificación de las ONG en función de sus objetivos

Adicciones	Democracia	Empresarial	Migración	Paz
Adultos mayores	Derechos humanos	LGBTI	Minorías étnicas	Personas privadas de libertad
Ambiente y cambio climático	Derechos laborales	Gremios y sindicatos	Mujeres	Pobreza
Animales	Desarrollo	Huérfanos	Niños, niñas y adolescentes	Religión
Comunidad afrodescendiente	Desigualdad	Indígenas	No registra información	Salud
Comunidades locales	Discapacitados	Investigación	Otros	Seguridad
Cultura	Educación	Jóvenes	Participación ciudadana	Voluntariado

Fuente: QUID (2020).

La situación del tercer sector en Ecuador: supervivencia de las ONG en un entorno adverso

Posteriormente, se separaron las ONG que se encuentran en funcionamiento según su ubicación de acuerdo con las categorías provincia y ciudad. Se clasificaron datos de las ONG de las 24 provincias del Ecuador, dentro de estas se encontró permanencia de organizaciones en las siguientes ubicaciones:

Tabla 2. Presencia de ONG según provincia y ciudad

Región	Provincia	Ciudad	Provincia	Ciudad
Litoral	Esmeraldas	Atacames	Los Ríos	Babahoyo
		Esmeraldas		Buena Fe
		Muisne		Mocache
		Quinindé		Montalvo
		Río Verde		Puebloviejo
	El Oro	Arenillas		Quevedo
		Balsas		Valencia
		Buenavista		Ventanas
		Chilla		Vinces
		El Guabo		Bahía de Caráquez
		Huaquillas	Calceta	
		Machala	Chone	
		Paccha	El Carmen	
		Pasaje	Jama	
		Piñas	Jaramijó	
		Portovelo	Jipijapa	
		Santa Rosa	Junín	
		Zaruma	Manta	
	Guayas	Alfredo Baquerizo Moreno	Manabí	Montecristi
		Balao		Pedernales
		Balzar		Portoviejo
		Daule		Puerto López
		Durán		Rocafuerte
		El Empalme		San Clemente
		El Triunfo		San Vicente
		Guayaquil		Santa Ana
		Isidro Ayora		Sucre
		Milagro		Tosagua
		Naranjal	Ballenita	
		Santa Elena	Naranjito	La Libertad
Pedro Carbo			Salinas	
Playas			Santa Elena	
Samborondón			La Concordia	
Santa Lucía			Santo Domingo	
Yaguachi		Santo Domingo de los Tsáchilas	Santo Domingo	

Tabla 2. (Continuación)

Región	Provincia	Ciudad	Provincia	Ciudad
Interandina	Azúay	Baños	Loja	Alamor
		Chordeleg		Cariamanga
		Cuenca		Catacocha
		Girón		Catamayo
	Bolívar	Caluma		Cotacocha
		Chimbo		Loja
		Echeandía		Pindal
		Guaranda		Puyango
		San Miguel		Saraguro
	Cañar	Azogues		Vilcabamba
		Biblián		Cayambe
		Cañar		Machachi
		Déleg		Mejía
		La Troncal		No registra información
	Carchi	Huaca	Pichincha	Puerto Quito
		Tulcán		Quito
	Chimborazo	Alausí		Rumiñahui
		Cajabamba		San Miguel de los Bancos
		Chunchi		Sangolquí
		Colta		Tabacundo
		Guamote		Ambato
		Guano		Baños
		Penipe		Cotacachi
		Riobamba		Ibarra
	Cotopaxi	La Mana		Mocha
		Latacunga		Patate
		Pujilí		Pelileo
		Salcedo		Tisaleo
	Imbabura	Antonio Ante	Tungurahua	El Pangui
		Atuntaqui		Guayzimi
Cotacachi				
Ibarra				
Otavalo				

Tabla 2. (Continuación)

Región	Provincia	Ciudad	Provincia	Ciudad
Amazonía	Morona Santiago	Logroño	Pastaza	Arajuno
		Macas		Mera
		Sucúa		Pastaza
	Archidona	Puyo		
	Napó	El Chaco	Sucumbíos	Cascales
		Quijos		Lumbaquí
		Tena		Nueva Loja
		Francisco de Orellana		Shushufindi
	Orellana	La Joya de los Sachas	Zamora Chinchipe	Yantzaza
		Loreto		Zamora
				Zumba
	Insular	Galápagos	Puerto Baquerizo Moreno	
Santa Cruz				

Fuente: QUID (2020).

Finalmente, se investigó si estas ONG cuentan con algún tipo de medio digital de comunicación, por ejemplo, páginas web oficiales, redes sociales como Facebook, Twitter e Instagram, o correo electrónico, o sea, medios que fueran de utilidad para conocer el alcance del trabajo de estas organizaciones. Si no existían interacciones en estos medios durante los últimos dos años se las consideró inactivas, tal dato complementó la información que consta en el SRI.

4. Resultados y discusión

Tras las principales observaciones realizadas después del diagnóstico de estos datos se consideró la posibilidad de que ciertas ONG funcionen en realidad como negocios privados con un fin de lucro. Esta problemática se evidencia principalmente a través de las redes y páginas web de las organizaciones dado que ofrecen servicios por los cuales las personas beneficiarias tienen la obligación de pagar, o realizan actividades limitadas al ámbito comercial. También se contempló que algunas organizaciones

poseen como fuente única de financiamiento la recepción de fondos estatales, lo cual les resta su característica de no gubernamental; un ejemplo de esto es la Fundación Eventa creada por el expresidente de la República, Lenín Moreno, quien no ha hecho pública la información acerca de los ingresos de esta organización.

Por último, se observó ciertas asimetrías en cuanto a las descripciones generales de las ONG y las descripciones proporcionadas por la página del SRI, esta última facilitaba información general en cuanto al trabajo de las organizaciones, mas no destacaba sus rasgos específicos. En este aspecto se encontraron desfases entre los objetivos que las ONG cumplían efectivamente y las actividades que se registraban ante este organismo.

En términos numéricos se encontró que, de 4939 ONG analizadas, solo 1554 de estas se encuentran actualmente en funcionamiento, lo cual representa el 31,46 % del total, 1658 se encuentran fuera de funcionamiento (33,57 %), y 1727 no registraron información (34,97 %), es decir, se desconoce su estado, aunque se puede inferir que un porcentaje significativo de este grupo probablemente también esté fuera de funcionamiento sin proceder a los protocolos de disolución. La data total está disponible en la tabla 3.

Tabla 3. Distribución de ONG por provincia y estado de funcionamiento

Provincia	En funcionamiento	Fuera de funcionamiento	No registra información	Total
Azuay	108	98	16	222
Bolívar	41	33	1	75
Cañar	15	13	18	46
Carchi	2	1	0	3
Chimborazo	66	100	178	344
Cotopaxi	29	31	22	82
El Oro	67	80	92	239
Esmeraldas	60	164	94	318
Galápagos	3	2	0	5
Guayas	123	105	37	265
Imbabura	82	50	11	143
Loja	91	75	7	173
Los Ríos	43	54	3	100
Manabí	84	80	23	187
Morona Santiago	11	24	3	38
Napo	10	24	14	48
Orellana	6	5	3	14

Tabla 3. (Continuación)

Provincia	En funcionamiento	Fuera de funcionamiento	No registra información	Total
Pastaza	14	30	12	56
Pichincha	561	518	431	1510
Santa Elena	14	28	0	42
Santo Domingo de los Tsáchilas	25	30	3	58
Sucumbíos	22	23	0	45
Tungurahua	56	62	75	193
Zamora Chinchipe	15	9	4	28
No registra información	6	19	680	705
Total	1554	1658	1727	4939

Fuente: QUID (2020).

Con respecto a la ubicación de las ONG según la provincia y la ciudad se encontró que la provincia que agrupa el mayor número de ONG es Pichincha con un recuento de 1510 (30,57 % de todo el conjunto). La segunda provincia con mayor concentración es Chimborazo con un recuento de 344 (6,96 % del total), seguida de Esmeraldas con 318, El Oro con 239 y Guayas con 265.

A pesar de que estas cinco provincias concentran la mayoría de las ONG registradas, no son necesariamente las que tienen más ONG activas, con excepción de Pichincha y Guayas. Los casos más evidentes se presentan en Esmeraldas donde apenas están activas el 18,87 % de las ONG registradas y en Chimborazo con solo el 19,19 %. Las provincias con más ONG activas terminan siendo Pichincha con un total de 561, seguida de Guayas con 123, Azuay con 108, Loja con 90 y Manabí con 84. De esta forma, se constata que la mayoría de organizaciones activas en Ecuador se concentran en la región Sierra, mientras que existe una ausencia en lugares donde hay menor concentración poblacional como en las provincias del Oriente y la región Insular, o inclusive la misma Costa, a pesar de que también existe un nivel elevado de necesidad en esas áreas.

En lo referente a las ciudades que alojan a los mayores números de ONG y fundaciones en funcionamiento, la principal es Quito con 526 (94,09 % de las ONG en funcionamiento en Pichincha), luego se encuentra Cuenca con 106 (98,15 % de las ONG en funcionamiento de Azuay), Loja con 67 (74,44 % de las ONG en funcionamiento en Loja), Ibarra con 56 (68,29 % de las ONG en funcionamiento en Imbabura) y, finalmente, con empate técnico sobresalen Guayaquil con 49 (39,83 % de las ONG

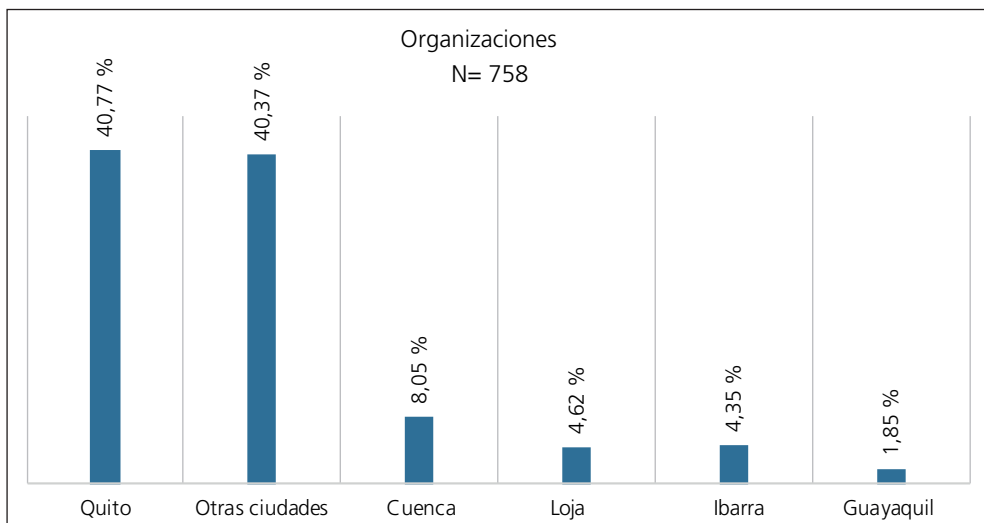
en funcionamiento en Guayas) y Riobamba también con 49 (74,24 % de las ONG en funcionamiento en Chimborazo).

Establecido el estado de funcionamiento de las ONG, al igual que su ubicación por provincia y ciudad, se pasa a explicitar los datos referidos a la disponibilidad en medios digitales. Solamente 758 de las ONG activas cuentan con medios digitales, escasamente un 15,35 % del total de enlistadas en primera instancia. En el caso de organizaciones activas se encontró que el 48,9 % de ONG cuenta con presencia en internet a través de redes sociales o de un correo electrónico. Con esto se evidencia que menos de la mitad de las organizaciones se han integrado a la revolución digital, lo cual incide de manera directa en la forma en la que se llegan a realizar las actividades.

Al desagregar los datos de estas 758 ONG con presencia en medios digitales se puede extraer que 309 de estas se encuentran ubicadas en la ciudad de Quito (40,77 %), seguida de Cuenca con 61 organizaciones (8,05 %), Ibarra con 33 (4,35 %) y Loja con 35 (4,62 %). Cabe destacar, por último, la mínima utilización de recursos digitales para una mejor operatividad de las organizaciones, destacando sobre todo Guayaquil, donde únicamente constan 14 organizaciones en funcionamiento que utilizan medios digitales, representando únicamente el 1,85 % de aquellas que cuentan con este tipo de herramientas y que se encuentran en funcionamiento.

Como resultado de este contexto se puede estimar que la mayoría de ONG registradas en el MIES (3392 que representan el 68,68 % del total) no están activas o no muestran evidencia clara de que se encuentren en funcionamiento. Igualmente,

Gráfico 1. ONG en funcionamiento con medios digitales de comunicación por ciudades



Fuente: QUID (2020).

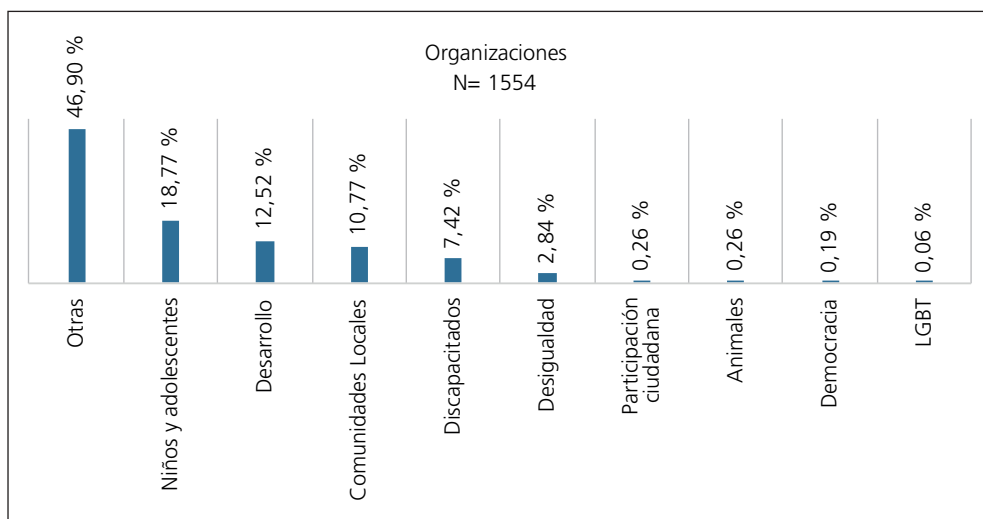
se pudo encontrar que la mitad de las ONG y fundaciones activas no cuenta con medios digitales.

En cuanto a distribución geográfica las provincias que registraron más ONG alojaron similar número de estas en sus ciudades capitales. Y, del mismo modo, las ciudades que mostraron mayores cantidades de ONG corresponden a las tres urbes más importantes del país: Quito, Guayaquil y Cuenca, de estas Quito es la ciudad con más actividad. Las ciudades pequeñas y periféricas tienen números relativamente bajos de ONG y fundaciones, por ejemplo: Guamote (Chimborazo) con tres ONG en funcionamiento, Catacocha (Loja) con una, o Portovelo (El Oro) con una también. De igual forma, las provincias con las tres urbes más grandes concentran casi la totalidad de las organizaciones dentro de la ciudad cabecera, con lo cual se desatienden ciudades periféricas, tal es el caso de la provincia Pichincha pues en Quito se concentra el 94,17 % de las organizaciones.

Con respecto a las áreas de trabajo principal más comunes en ONG activas se encontró que niños y adolescentes representan el 18,77 %, desarrollo el 12,52 %, comunidades locales el 10,77 %, discapacitados un 7,42 % y desigualdad un 2,84 %. Las menos comunes fueron las siguientes: LGBT con 0,06 %, participación ciudadana con el 0,26 %, democracia con un 0,19 %, y animales con el 0,26 % (gráfico 2).

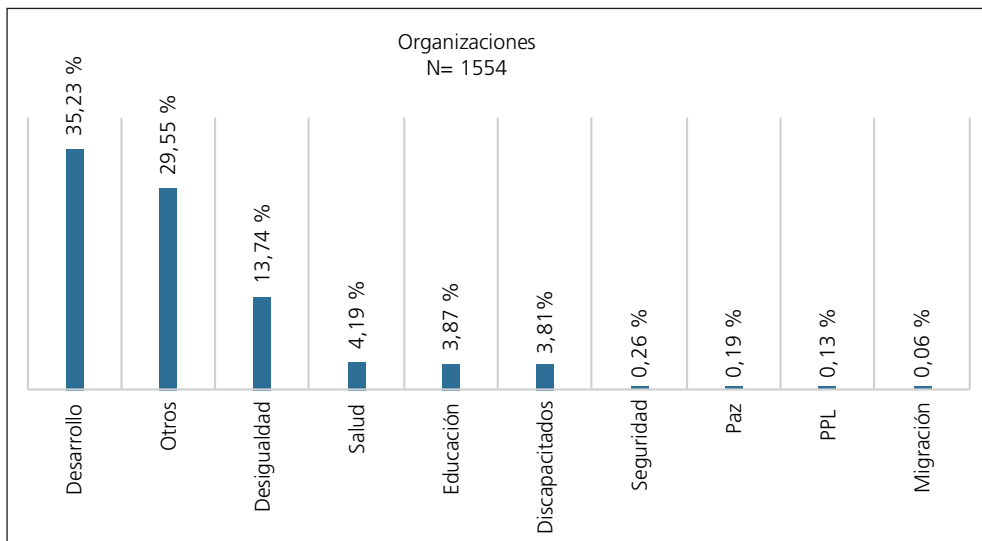
En lo que se refiere a las áreas de trabajo secundario más comunes en ONG activas se encontró a desarrollo (35,23 %), desigualdad (13,74 %), salud (4,19 %), educación (3,87 % del total), discapacitados (3,81 % del total). Mientras, las menos comunes fueron seguridad (0,26 % del total), paz (0,19 %), PPL (0,13 %) y migración (0,06 %); así consta en el gráfico 3.

Gráfico 2. Áreas de trabajo principal de ONG en funcionamiento



Fuente: QUID (2020).

Gráfico 3. Áreas de trabajo secundario de ONG en funcionamiento



Fuente: QUID (2020).

Estos resultados permiten corroborar lo que se venía estableciendo en la literatura sobre el tema. El primer aspecto claro es la pérdida de protagonismo de las ONG en el Ecuador, que se produjo con el retorno del Estado, iniciado con la caída de los regímenes de corte neoliberal y cimentado durante el periodo del expresidente Rafael Correa. Lo anterior se evidencia claramente en los datos encontrados: se estima que apenas un 31,38 % de las ONG registradas en el MIES están activas. A su vez, esto se conecta con la amplia crisis de financiamiento en la cual se han sumergido dichas organizaciones. Cabe recalcar que se ha presentado una reducción de las fuentes de financiamiento en nuestro país para las ONG y que existe una estrecha dependencia entre dichas organizaciones con terceros para su supervivencia, ello podría explicar el 33,59 % fuera de funcionamiento.

El problema técnico y la falta de profesionalización se puede sumar también como un factor explicativo de la situación y puede ayudar a exponer las causas de la crisis de financiamiento y, por ende, el bajo número de organizaciones activas. Como ya se mencionó, la falta de profesionalización se traduce en una deficiente preparación de proyectos y por ello no se obtienen los fondos necesarios. Una forma de palpar dicho problema técnico en esta investigación fue a través de la cifra de organizaciones que cuentan con un canal de comunicación digital. El hecho de que de las organizaciones vigentes solo un 48,9 % cuente con alguna clase de medio de comunicación digital demuestra una severa falta de conexión con la sociedad civil. Este detalle puede parecer menor, pero ilustra el alto nivel de informalidad en el cual se desenvuelve el tercer sector en Ecuador.

Lo anterior también se concatena con el hecho de que la mayoría de las ONG en el país no cuentan con una estrategia de comunicación. Solo el 15,35 % de todas las organizaciones registradas en el MIES poseen medios de comunicación digital (el 48,9 % de las vigentes) y ni siquiera hay garantía de que las organizaciones dentro de ese porcentaje cuenten con una estrategia comunicacional como tal, pues la mera existencia de una cuenta en redes sociales no se traduce en la existencia de un plan comunicacional. De ahí la falta de socialización de la labor de las ONG, la falta de coordinación con otras ONG y el Estado, la crisis de legitimidad, así como la enajenación de la sociedad civil e igualmente la dificultad para obtener recursos.

De igual forma, la ausencia de un registro de información sobre la vigencia del 34,97 % de las ONG constituye también un indicador de este problema técnico pues existen organizaciones que no cuentan con personal especializado en el aparato burocrático para brindar la información pertinente al MIES y al SRI. Muchas organizaciones funcionan de manera informal a fin de reducir costos, o incluso porque carecen de las nociones para ingresar en los canales apropiados.

Por último, y de vuelta a la localización, se observa la reducida presencia en los sectores periféricos, lo cual puede apreciarse mediante la distribución territorial de las ONG en el país. En primer lugar, se observa que a nivel de provincias Pichincha alberga a las 36,1 % de organizaciones vigentes. Además, se puede ver que las otras dos grandes provincias del Ecuador, Guayas y Azuay, son coincidentemente las otras dos provincias con alta presencia de ONG activas con un 7,92 % y un 6,95 % respectivamente. De la misma forma, la mayor cantidad de las ONG se concentra en las grandes ciudades: Quito, Cuenca y Loja, mientras que, en ciudades de un carácter más periférico, donde se podría esperar una mayor necesidad, existe una presencia reducida.

Esto muestra de cierta manera la desatención que existe en el sector rural. No obstante, el establecimiento de ONG en ciudades como Quito no significa directamente que estas desarrollen sus proyectos en la zona urbana de la ciudad, ya que esta cuenta con 33 parroquias rurales, y además puede ser simplemente una matriz de operaciones y que sus proyectos estén direccionados a zonas periféricas sin establecimiento permanente de las organizaciones.

Esta sección sirve como indicador de que, a pesar de la gran cantidad de organizaciones registradas en el MIES, en términos de distribución, comunicación y sobre todo supervivencia, el sector de las ONG enfrenta severos desafíos materiales. Los datos ofrecen visibilidad a lo teorizado y problematizado en la literatura sobre el tercer sector en Ecuador. A pesar de las vulnerabilidades que genera el espacio para la asociación voluntaria, no existe un modelo que garantice la ejecución eficiente y efectiva de proyectos que den respuesta a las necesidades.

5. Conclusiones

Las reflexiones que se derivan de este artículo sirven como espacio de apertura para tratar una problemática que crece progresivamente en el Ecuador: el tercer sector, que se presenta como espacio de trabajo y solución de inconvenientes de las comunidades, no alcanza a cumplir su rol estratégico. Las problemáticas que se mencionan en los primeros apartados de este texto se evidencian en los resultados efectivos del análisis de vigencia de las ONG registradas por el Gobierno central.

La falta de claridad al momento de entender el ambiente de las ONG tiene costos elevados como un entorno de emprendimiento e innovación, dualidad de actividades, pérdida de recursos, falta de cooperación o inacción en escenarios no cubiertos, por mencionar algunas de las consecuencias de no tener un panorama claro de cuál es la situación del tercer sector en el país. La situación actual de la economía y la política del Ecuador vaticinan un contexto de alta demanda de servicios sociales, el avance de desafíos regionales como la migración forzada, así como la falta de coordinación a problemáticas globales como el cambio climático y el perfil pospandemia tras la covid-19. Si bien, el sector privado debe sumarse en esta cruzada a favor de la comunidad, no es sino el tercer sector el que tiene mayor preponderancia en los años venideros. Sin embargo, todo esfuerzo resultará infructuoso sin la consolidación de mejores canales de información y contacto entre el Estado, las empresas, la sociedad civil y las ONG.

Las alarmantes cifras de colapso de las ONG descritas en el presente documento deben ser un llamado de atención para un proceso de reforma interno y colectivo, y fundamentalmente para que estas mejoren sus canales de comunicación. Además, existe una obligación para que las ONG transmitan al resto de la sociedad civil la importancia de su rol ya que para muchos sectores de la sociedad apenas significan una caja chica de caridad y dependencia. Incluso desde una perspectiva crítica, en la que se contemple al retorno del Estado como el proveedor más eficiente de recursos para la población, el tercer sector cumple un rol de trascendencia pues garantiza un mayor vínculo entre la ciudadanía fortaleciendo al tejido social desde las bases.

La concentración geográfica de las ONG también termina siendo causa y consecuencia de las limitaciones del sector. No existen incentivos que permitan a las organizaciones llegar a sectores más allá de las capitales de las ciudades, aunque en la práctica algunas de las organizaciones radicadas en las urbes terminan por realizar actividades en la ruralidad. Así, parte de la agenda social del tercer sector debe ser encontrar las formas a través de las cuales el trabajo pueda trasladarse a las áreas desatendidas fuera de la ciudad.

Existen oportunidades en el uso de nuevas tecnologías para reducir las brechas evidentes en el sistema, pero parte de alcanzar estos nuevos escenarios es aumentar los flujos de financiamiento. Tanto el Estado como el sector privado deben generar

los canales para que las organizaciones sin fines de lucro puedan alcanzar sus objetivos. Para ello también es necesario que se fortalezcan las capacidades de seguimiento de resultados y transparencia pública de los mismos. De lo contrario, el modelo de respuesta del tercer sector puede quedarse estancado en el aparato discursivo y su rendición de cuentas puede interesar únicamente a sus financistas.

Por un lado, el Estado debe comprender que un tercer sector fuerte puede contribuir al alcance de metas de una manera más eficiente, a que se reduzcan costos de inversión y deuda pública, así como la carga del aparato estatal en términos de personal, salarios y burocracia. Por otro, el sector privado debe comprender que la reducción de vulnerabilidades, inequidad y desigualdades abre espacios a nuevos mercados y consumidores, lo que también se traduce en el aumento de escenarios para la obtención de recursos e incluso mano de obra.

El Gobierno de Ecuador tiene una obligación de reformar la legislación referente a la existencia de ONG para que el paradigma no sea el colapso y fracaso de iniciativas sociales, sino la apertura de oportunidades e incluso de fuentes de empleo. Es importante entender que trabajar en organizaciones sin fines de lucro no equivale a pasar necesidades, al contrario, se debe garantizar un buen nivel de vida a estas personas que les permita mejorar los servicios que le entregan a la sociedad.

Las nuevas oportunidades para garantizar financiamiento deben estar acompañadas de un compromiso del tercer sector para fortalecer sus procesos de profesionalización con garantías de sostenibilidad en los proyectos y, sobre todo, la evaluación de impacto de las actividades. El tercer sector tiene la obligación de llevar niveles de *accountability* elevados para garantizar que los recursos que se perciban sean efectivamente invertidos en los fines propuestos. Sin embargo, es importante que los procesos de seguimiento y monitoreo sean organizados de una forma en la que el control no atente contra las capacidades, metas y objetivos de las ONG.

Resulta fundamental que se sigan abriendo espacios para la investigación de resultados del trabajo del tercer sector. Lo presentado en este artículo es apenas la punta del iceberg de la realidad del tercer sector en el Ecuador, análisis más detallados permitirán comprender nuevas vías y estrategias que mejoren el trabajo de estos actores, lo cual se traducirá en mejores resultados para los beneficiarios finales, motivo por el cual existen las ONG en primer lugar. A través de la compilación de evidencia y buenas experiencias será posible reformar el tercer sector del Ecuador hacia el potencial que una visión limitada de caridad jamás será capaz de alcanzar.

Referencias

- Appe, Susan, y Daniel Barragán. 2017. "Universities, NGOs, and Civil Society Sustainability: Preliminary Lessons From Ecuador". *Development in Practice* 27 (4): 472-486. <https://doi.org/10.1080/09614524.2017.1303035>
- Arcos Cabrera, Carlos, y Edison Palomeque Vallejo. 1997. *El mito al debate: las ONG en Ecuador*. Quito: Abya-Yala. <https://bit.ly/3DHX6Y7>
- Avilés Páez, Pamela Alexandra, y Darío José Guevara Aguas. 2012. "Las ONG's como instituciones de apoyo a la economía popular y solidaria en sector agrícola de Cayambe". Tesis de grado, Universidad Politécnica Salesiana. <https://bit.ly/3v3cD1u>
- Balbis, Jorge. 2001. *ONGs, gobernancia y desarrollo en América Latina y el Caribe*. Montevideo: Programa MOST/UNESCO.
- Bazoberry, Óscar. 2010. *¿Qué esperar de las ONG?: Enfoques y prácticas de desarrollo rural en los países andinos*. Bonn: Servicios de las Iglesias Evangélicas en Alemania para el Desarrollo. <https://bit.ly/3iTc6dK>
- Bebbington, Anthony. 1997. "New States, New NGOs? Crises and Transitions Among Rural Development NGOs in the Andean Region". *World Development* 25 (11): 1755-1765. [https://doi.org/10.1016/s0305-750x\(97\)00066-1](https://doi.org/10.1016/s0305-750x(97)00066-1)
- Becerra, Carlos, Carmen Espinoza, Lizandro Panta, Rosalia Betancourt, Clara Guaman, Roselina Pinto, Monika Bossung, Vicenta Menéndez, Dioselina Toral, Catalina Centurion, Luis Montesdeoca y Claudia Uribe. 2001. *Las ONGs y el modelo neoliberal: caso Guayas*. Quito: Abya-Yala. <https://bit.ly/3ADa1IC>
- Bloodgood, Elizabeth, y Joannie Tremblay-Boire. 2017. "Does government funding depoliticize non-governmental organizations? Examining evidence from Europe". *European Political Science Review* 9 (3): 401-424. <https://doi.org/10.1017/s1755773915000430>
- Chiriboga, Manuel. 2014. *Las ONG ecuatorianas en los procesos de cambio*. Quito: Abya-Yala. <https://bit.ly/3FJ3Pmc>
- Dávila, Tania. 2010. *ONG y Estado: Participación, rivalidad y cooperación en la gestión ambiental*. Quito: FLACSO Ecuador. <https://bit.ly/3ABPFZ>
- Decreto Ejecutivo 16/2013. Expedir el siguiente reglamento para el funcionamiento del sistema unificado de información de las organizaciones sociales y ciudadanas. Registro Oficial Suplemento n.º 19, 20 de junio. [Derogado].
- Decreto Ejecutivo 739/2015. Expedir la siguiente codificación y reformas al Decreto Ejecutivo n.º 16 del 4 de junio de 2013, publicado en el Suplemento del Registro Oficial n.º 19 del 20 de junio de 2013 y sus reformas. Registro Oficial n.º 570, 21 de agosto. [Derogado].
- Decreto Ejecutivo 193/2017. Expedir el siguiente reglamento para el otorgamiento de personalidad jurídica a las organizaciones sociales. Registro Oficial Suplemento n.º 109, 23 de octubre.
- Escobar Delgado, Ricardo Azael. 2010. "Las ONG como organizaciones sociales y agentes de transformación de la realidad desarrollo histórico, evolución y clasificación". *Diálogos de saberes: Investigaciones y Ciencias Sociales*, 32: 121-131. <https://bit.ly/2YSH6n4>
- Flor, Eulalia. 2007. "Propuesta de sistema de gestión para organizaciones sociales de desarrollo". Tesis de maestría, Universidad Andina Simón Bolívar. <http://hdl.handle.net/10644/815>

La situación del tercer sector en Ecuador: supervivencia de las ONG en un entorno adverso

- Gavilanes Rodríguez, María Carolina. 2017. “Estado y ONG en Ecuador durante el periodo 2007-2014”. Tesis de maestría, Universidad Andina Simón Bolívar.
<http://hdl.handle.net/10644/5574>
- Herrera, Stalin, Jorge Zanafria y Alejandra Santillana. 2017. *Estudio sobre fortalecimiento y sostenibilidad de las organizaciones de la sociedad civil en el Ecuador: entorno, capacidades y prácticas*. Quito: Instituto de Estudios Ecuatorianos / Pontificia Universidad Católica del Ecuador.
<https://bit.ly/3GXrdNq>
- La República*. 2012. “Sale Oxfam. Usaid se queda. Gobierno expulsa 26 ONGs extranjeras”, 5 de septiembre. <https://bit.ly/3p0Q2S6>
- Lima Bandeira, Mariana, y Fernando López-Parra. 2017. “El llamado tercer sector en el escenario ecuatoriano de la ‘Revolución Ciudadana’”. *Revista Estudios de Políticas Públicas* 3 (1): 40-51.
<https://doi.org/10.5354/0719-6296.2017.46364>
- Mayorga Núñez, Carlos Alberto. 2017. “Estudio de la incidencia de la crisis económica actual en las fuentes de financiamiento de las fundaciones de la provincia del Guayas”. Tesis de licenciatura, Universidad Católica de Santiago de Guayaquil. <https://bit.ly/2YGA3h0>
- McGann, James, y Mary Johnstone. 2005 “The power shift and the NGO credibility crisis”. *The Brown Journal of World Affairs* 11 (2): 159-172. <http://www.jstor.org/stable/24590554>
- Northern Bridge. 2021. “What is the third sector and what does it do?”. <https://bit.ly/3v5l8ZT>
- Novillo, Nathalia. 2015. *Estado actual del movimiento popular urbano en el Ecuador*. Quito: FES / ILDIS. <https://bit.ly/3v5VB2E>
- Paccha, Jaime. 2008. “La comunicación organizacional y el proceso estratégico de comunicación corporativa en el programa de desarrollo de área (pda) pasa-San Fernando del cantón Ambato, provincia del Tungurahua”. Tesis de licenciatura, Universidad Técnica de Ambato.
<https://bit.ly/3iSNSjt>
- Peñañel Barba, Daisy Mercedes. 2020. “Contradicciones en la relación entre Ecuador y las ONG en el ámbito de la cooperación internacional para el desarrollo (2013-2018)”. Tesis de maestría, FLACSO Ecuador. <https://bit.ly/3p1bBSr>
- Piqueras Infante, Andrés. 2001. “Oenegeismo y política. Paradojas de una sociedad muy poco civil”. *Témpera: Revista de Historia y Sociología de la Educación*, 4: 149-170.
<https://bit.ly/3FTPfbQ>
- QUID Ecuador. 2021. “Quiénes Somos”. <https://bit.ly/3BTwv8W>
- Rubianes Guerrero, Andrea Catherine. 2014. “Propuesta de mejora de los procesos administrativos y financieros para una organización no gubernamental. Caso: Misión Scalabriniana”. Tesis de licenciatura, Pontificia Universidad Católica del Ecuador. <https://bit.ly/3DBQwC9>
- Sánchez, Paula Miranda. 2008. “Financiamiento de las ONG chilenas y españolas en la Perspectiva de una Estrategia de Cooperación”. *Revista Española del Tercer Sector*, 8: 111-142.
<https://bit.ly/3AvY2gd>
- SETECI (Secretaría Técnica de Cooperación Internacional). 2014. *Informe de Cooperación Internacional No Reembolsable del Ecuador*. Quito: Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana / Secretaría Técnica de Cooperación Internacional.
<https://bit.ly/3joNLwj>
- SRI (Servicio de Rentas Internas). 2020. “Consultar información del contribuyente”. Acceso en septiembre de 2021. <https://bit.ly/3GfOycK>

Bernardo Gortaire-Morejón, Andrés Matute, Valeria Romero y Juan Pablo Tinajero

Zenck, Maria del Carmen, Ingrid Ríos Rivera y Maribel Rodríguez Zapatero. 2019. “Capital social y sostenibilidad en el tercer sector”. *Gobernar: The Journal of Latin American Public Policy and Governance* 3 (5): 57-72. <https://doi.org/10.22191/gobernar/vol3/iss5/4>

Cómo citar este artículo:

Bernardo Gortaire-Morejón, Andrés Matute, Valeria Romero y Juan Pablo Tinajero. 2022. “La situación del tercer sector en Ecuador: supervivencia de las ONG en un entorno adverso”. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* 72: 205-228. <https://doi.org/10.17141/iconos.72.2022.5094>

Íconos agradece a los siguientes revisores/as por colaborar con la evaluación de los artículos recibidos en la revista:

1. Adela Parra, Universidad Icesi, Colombia.
2. Adrián Hernández Cordero, Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Iztapalapa, México.
3. Alejandra Peña, Universidad Nacional Autónoma de México.
4. Alejandro Monsiváis Carrillo, El Colegio de México.
5. Amparo Hernández Bello, Pontificia Universidad Javeriana, Colombia.
6. Ana Hidalgo, Universidad Nacional de San Luis, Argentina.
7. Andrés Martínez, Universidad San Francisco de Quito, Ecuador.
8. Andrés Sharager, Universidad Nacional de San Martín, Argentina.
9. Antonio Castellanos, Universidad Nacional Autónoma de México.
10. Axel Lazzari, Universidad Nacional de San Martín, Argentina.
11. Bárbara Manasse, Universidad Nacional de Tucumán, Argentina.
12. Betilde Muñoz Pogossian, Florida International University, Estados Unidos.
13. Carla Zamora, El Colegio de la Frontera Sur, México.
14. Carlos Ordóñez, Universidad Autónoma de la Ciudad de México.
15. Carlos Ruggerio, Universidad Nacional Autónoma de México.
16. Carolina Páez, Pontificia Universidad Católica del Ecuador.
17. Carolina Valladares, Universidad de Ámsterdam, Países Bajos.
18. Celia Hernández, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias sobre Desarrollo Regional, México.
19. Cesar H. Limaymanta, Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Perú.
20. Cristhian Uribe, Universidad Nacional Autónoma de México.
21. Daniel Pontón, Instituto de Altos Estudios Nacionales, Ecuador.
22. David Stabridis, El Colegio de la Frontera Norte, México.
23. Diana Córdoba, Queens University, Canadá.
24. Edgar Zamora, Universidad Internacional SEK, Ecuador.
25. Edith Flores, Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Xochimilco, México.
26. Elisabet Rasch, Wageningen University & Research, Países Bajos.
27. Erika Barcena, Universidad Nacional Autónoma de México.
28. Ernesto López Morales, Universidad de Chile.
29. Federico Mancera, Centro de Investigación y Docencia, México.
30. Federico Martínez Carrasco Pleite, Universidad de Murcia, España.
31. Felipe Hevia de la Jara, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social. México.
32. Gabriela Delamata, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina.
33. Hans Carrillo Guach, Universidade Federal de Goiás, Brasil.
34. Itati Moreno, Universidad Nacional de San Martín, Argentina.
35. Jaime Hoogesteger, Wageningen University & Research, Países Bajos.
36. Jesús Ignacio Castro, Instituto Tecnológico Superior de Abasco, México.
37. Jhonatan Clausen, Pontificia Universidad Católica del Perú.
38. José Alfredo Zavaleta, Universidad Veracruzana, México.
39. José de Jesús Godínez, Universidad Franciscana, México.
40. Juan Pablo Milanese, Universidad Icesi, Colombia.
41. Karen Andrade, Universidad Central del Ecuador.
42. Laura Valencia, Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Xochimilco, México.
43. Leticia Medina, Universidad Nacional de Córdoba, Argentina.
44. Lorena Bottaro, Universidad Nacional de General Sarmiento, Argentina.
45. Louis Valentín Mballa, Universidad Autónoma de San Luis Potosí, México.
46. Luz Cardona, Universidad Autónoma de Coahuila, México.
47. Manuel Romo de Vivar, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, México.
48. Margarita Estrada, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social. México.
49. María Concepción Gavira, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, México.
50. María Laura Eberhardt, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina.
51. María Pozzio, Universidad Nacional Arturo Jauretche, Argentina.
52. María Teresa Sierra, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social. México.
53. Mario Velázquez, El Colegio del Estado de Hidalgo, México.
54. Matías Milia, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México.
55. Michael Wilson Beceril, University of California Santa Cruz, Estados Unidos.
56. Mina Navarro, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México.
57. Miriam Alfie Cohen, Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Cuajimalpa, México.
58. Mónica Unda, Marquette University, Estados Unidos.
59. Nelson Arteaga, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México.
60. Olivia Leyva, Universidad Autónoma de Guerrero, México.
61. Olivia Tena, Universidad Nacional Autónoma de México.
62. Pablo Regalsky, Universidad Mayor de San Simón, Bolivia.
63. Patricio Álvarez, Universidad Estatal de Milagro, Ecuador.
64. Priscilla Massa Sánchez, Universidad Técnica Particular de Loja, Ecuador.
65. Ricardo Escobar, Universidad Pontificia Bolivariana, Colombia.
66. Rocío Hidalgo, Pontificia Universidad Católica de Chile.
67. Rosalynn Vega, University of Texas Río Grande Valley, Estados Unidos.
68. Sandra Hincapié, Universidad Veracruzana, México.
69. Sandra Iturrieta, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Chile.
70. Sergio Uribe, Universidad Autónoma Metropolitana- Unidad Xochimilco, México.
71. Silvina Ramírez, Universidad de Buenos Aires, Argentina.
72. Teresa Velásquez, California State University, Estados Unidos.
73. Valentina Perrotta, Universidad de la República, Uruguay.
74. Víctor Juan Martínez, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social. México.
75. Violeta Barrientos, Pontificia Universidad Católica del Perú.
76. Viviane Weitzner, McGill University, Canadá.
77. Yary Saidy Belmont, Universidad del País Vasco, España.

Política editorial

Íconos. Revista de Ciencias Sociales recibe artículos durante todo el año siempre que estos se ajusten a la política editorial y a las normas de presentación de originales. Por el carácter especializado de la revista, se espera que los artículos presentados sean preferentemente resultados o avances de investigación en cualquier área de las ciencias sociales. También se aceptan ensayos sobre temas históricos o contemporáneos que se apoyen sólidamente en bibliografía especializada, análisis de coyuntura nacional o internacional que partan de aproximaciones académicas y/o entrevistas de interés para el campo de las ciencias sociales.

Secciones

Dossier. Esta sección compila un conjunto de artículos arbitrados que giran en torno a un tema central, el que es tratado con profundidad y desde distintos enfoques. Las convocatorias a presentación de artículos para esta sección tienen fechas de cierre, por lo que se sugiere consultar las distintas convocatorias.

Temas. Esta sección incluye artículos arbitrados dedicados a diversos temas de investigación. Recoge análisis con temática libre, artículos sobre temas de confrontación teórica, así como textos de análisis de coyuntura nacional e internacional enfocados desde las distintas disciplinas de las ciencias sociales. Los artículos para esta sección se reciben a lo largo de todo el año.

Selección de artículos

Los artículos enviados a la revista serán sometidos a un proceso de revisión que se realizará en varias etapas:

- 1) Los artículos que cumplan con los requerimientos formales especificados en las normas editoriales de la revista serán dados por recibidos.
- 2) Los artículos recibidos serán sometidos a una evaluación inicial que valorará la pertinencia temática, originalidad y calidad del texto. Esta evaluación previa estará a cargo de los editores del *dossier* en el caso de los artículos enviados a dicha sección, o de un miembro del consejo editorial en el caso de la sección temas.
- 3) Si el artículo ha sido valorado positivamente, entrará en un proceso de arbitraje bajo el sistema de revisión por pares. Este proceso consiste en someter cada artículo al criterio de por lo menos dos revisores académicos y anónimos.

Para cada artículo se seleccionará lectores con título doctoral cuyas publicaciones demuestren un amplio conocimiento de los temas abordados por el texto enviado a revisión. En ocasiones, se seleccionará también a investigadores que, sin título doctoral, posean una trayectoria de investigación reconocida sobre el tema.

Los revisores tendrán en cuenta, para su recomendación, la calidad del trabajo en relación con su originalidad, aporte al tema investigado, solvencia teórica, aparato crítico o argumentativo, metodología y manejo de la información, resultados, conclusiones, bibliografía y claridad de expresión.

Con base en lo señalado, los revisores determinarán si el artículo es: a) publicable sin modificaciones; b) un fuerte candidato para publicación si se realizan ciertas revisiones al manuscrito; c) publicable solo si se realizan revisiones de fondo; d) no publicable.

- 4) En caso de discrepancias con los resultados, el artículo será enviado a un tercer revisor cuyo criterio definirá la publicación del artículo.

- 5) Los resultados del proceso de arbitraje serán inapelables en todos los casos.
- 6) El proceso de selección de artículos llevará entre tres y cuatro meses.

Directrices para autoras y autores

Las personas interesadas en publicar artículos en *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* deben leer y cumplir los requisitos para el envío de artículos enunciados en las **Políticas editoriales** en esta plataforma; deben estar de acuerdo con los procedimientos para la selección de artículos adoptados por la revista y sus textos deben ajustarse a los siguientes lineamientos.

El consejo editorial de *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* se reserva el derecho último a decidir sobre la publicación de los artículos, así como el número y la sección en la que aparecerán. La revista se reserva el derecho de hacer correcciones.

Envío de artículos

El envío de artículos debe realizarse dentro de las fechas establecidas por la revista en el caso de convocatorias abiertas para la sección Dossier. Las contribuciones para las secciones restantes pueden ser enviadas durante todo el año.

Los envíos deben realizarse en línea, a través de la plataforma de la revista *Íconos*, para lo que se requiere seguir los pasos indicados y cargar los metadatos o la información solicitada.

Lineamientos para la recepción de artículos

Recepción: los artículos que se ajusten a estas normas serán declarados “recibidos” y serán notificados de su recepción al autor o autora. Los que no, serán devueltos.

Idiomas: *Íconos* se publica en idioma español, no obstante se reciben artículos en español, inglés y portugués. En caso de que un artículo en idioma inglés o portugués sea aceptado para publicación, la traducción al español corre por parte del autor/a.

Formato del documento: deben estar escritos en formato Word, en letra Times New Roman tamaño 12, con interlineado de 1,5, paginados, en tamaño de papel A4 y con márgenes de 2,5 cm. Las notas a pie de página deben estar en Times New Roman 11 y a espacio sencillo.

Extensión de los artículos: varía de acuerdo con las secciones de la revista y se mide con el contador de palabras de Word. La extensión debe considerar tanto el cuerpo del artículo como sus notas a pie de página y bibliografía, de modo que el número total de palabras sea el siguiente:

Secciones	Extensión máxima
Dossier	6000 a 7500 palabras
Temas	6000 a 7500 palabras

Resumen y descriptores: los artículos destinados a la sección Dossier y Temas deben estar precedidos de un resumen de hasta 220 palabras y deben proporcionar seis descriptores que reflejen el contenido del artículo. Para los descriptores, se recomienda revisar los términos establecidos en los listados bibliográficos (Thesaurus) y buscar correspondencia entre títulos, resúmenes y descriptores.

Reglas generales de edición

Siglas: la primera vez que aparezcan siglas debe escribirse su significado completo, luego las siglas. Por ejemplo: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).

Citas: las citas textuales que sobrepasen los cuatro renglones deben colocarse en formato de cita larga: a espacio sencillo, tamaño de letra 11 y margen reducido a ambos lados.

Imágenes, cuadros, gráficos, tablas

- a) Cada uno debe contar con un título y un número de secuencia.
- b) Las imágenes deben incorporarse en el texto en el lugar que correspondan. Además, deben enviarse de forma separada en un tamaño de 15 cm de ancho, a 300 dpi de resolución.
- c) Los gráficos, cuadros o tablas deben incluirse en el texto y además enviarse en formato Excel.
- d) Cada imagen, tabla, cuadro o gráfico debe contener fuentes de referencia completa y es responsabilidad del autor o la autora gestionar los permisos correspondientes para la publicación de las imágenes que lo requieran y hacer llegar dichos permisos a la revista.

Referencias bibliográficas

- a) Las citas en el texto deben ir entre paréntesis indicando el apellido del autor o autora únicamente con mayúscula inicial, año de publicación y número de página. Ejemplo: (Habermas 1990, 15). En ningún caso utilizar *op. cit.*, *ibid.*, *ibidem*.
- b) En el caso de varias obras del mismo autor o autora publicadas el mismo año, identificarlas como a, b, c, etc. Ejemplo: (Romero 1999a), (Romero 1999b).

Romero, Marco. 1999a. "Crisis profunda e inoperancia gubernamental". *Ecuador Debate* 46: 56-78.

Romero, Marco. 1999b. "Se profundiza la recesión y la incertidumbre en Ecuador". *Ecuador Debate* 47: 45-63.

- c) La bibliografía de un autor o autora se enlistará en orden descendente según el año de publicación, es decir, del texto más reciente al más antiguo. Ejemplo:

Pzeworski, Adam. 2003. *States and Markets: A Primer in Political Economy*. Nueva York: Cambridge University Press.

Pzeworski, Adam. 2000. *Democracy and Development: Political Regimes and Material Well-Being in the World, 1950-1990*. Nueva York: Cambridge University Press.

Pzeworski, Adam. 1993. *Economic Reforms in New Democracies: A Social-Democratic Approach*. Nueva York: Cambridge University Press.

- d) La bibliografía consta al final de cada artículo y debe contener todas las referencias citadas en el texto, las cuales se enlistan siguiendo un orden alfabético por apellido de los autores. El nombre de la autora o autor y no solo el apellido debe ser escrito de manera completa, no simplemente con la inicial del nombre. La bibliografía debe realizarse de acuerdo con el *Manual de Estilo Chicago-Deusto*. Para ejemplos de las formas de documentación más comunes, se sugiere visitar nuestra página web www.revistaiconos.ec.

EL TRIMESTRE ECONÓMICO



Vol. LXXXVIII (4)

Octubre-diciembre de 2021

Núm. 352

ARTÍCULOS

Michel Husson

- La econometría y la modelización de la ideología

Juan Grigera y Agustín Nava

- El futuro del trabajo en América Latina: crisis, cambio tecnológico y control

Francisco Salvador Gutiérrez Cruz, Juan Carlos Moreno Brid y Joaquín Sánchez Gómez

- Inversión pública y privada en México: ¿motores complementarios del crecimiento económico?

Rémy Herrera, Zhiming Long, Zhixuan Feng y Bangxi Li

- ¿El que pierde gana? La guerra comercial sino-estadunidense en perspectiva

Pablo Ruiz Nápoles

- ¿Quién ganó y quién perdió con el TLCAN? Resultados del comercio bilateral México-Estados Unidos sobre la producción, el empleo y la distribución del ingreso

Juan Luis Hernández Pérez

- La agricultura mexicana del TLCAN al TMEC: consideraciones teóricas, balance general y perspectivas de desarrollo

Hugo Campos Romero y Óscar Rodil Marzábal

- Las dos caras de la inserción de México en la cadena de valor automotriz: dimensión económica e impacto medioambiental

OTRAS VOCES

Sheila Dow

- El género y el futuro de la macroeconomía: una perspectiva evolutiva

CLÁSICOS DE LA ECONOMÍA

Nicolas Kaldor

- El papel de la tributación en el desarrollo económico

NOTAS Y COMENTARIOS BIBLIOGRÁFICOS

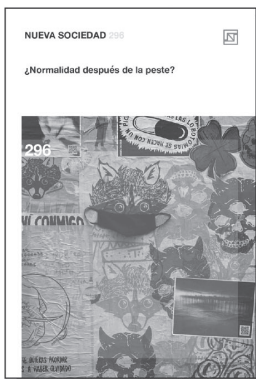
Oswaldo Rosales V.

- La experiencia económica de Corea del Sur: lecciones y desafíos

Esta publicación aparece en los meses de enero, abril, julio y octubre.

La suscripción en México cuesta \$850. Un ejemplar, \$99.

www.eltrimestreeconomico.com.mx



¿Normalidad después de la peste?

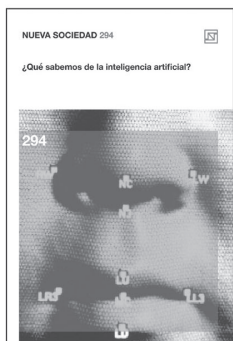
296
NOVIEMBRE-DICIEMBRE 2021

COYUNTURA: **Augusto Barrera G.** Ecuador: los laberintos de Guillermo Lasso.

TRIBUNA GLOBAL: **Cyryl Ryzak.** Tiempos de descontento en Bielorrusia.

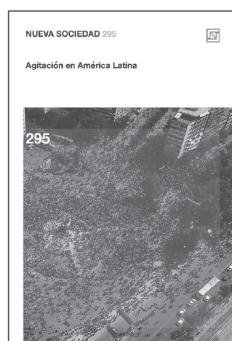
TEMA CENTRAL: **Roger Chartier.** Leer en tiempos de pandemia. **Juan Villoro.** Ventana al virus: las formas que no vemos. **Martín Kohan.** La distancia, el futuro, la muerte. **Ana Longoni.** Parir/partir. **Alejandro Katz / Nicolás Kwiatkowski.** Soledad y pandemia. Un diálogo con Claudia Hilb.

Peio H. Riaño. ¿Sobrevivirá el patrimonio cultural? Cambio climático y pandemia. **Cristina Rivera Garza.** Instrucciones para abrir una puerta. **María Fernanda Ampuero.** Neblina. **Benjamin Bratton.** Cómo evitar el colapso. **Santiago Alba Rico.** El regreso de la Peste. Pansindemia y normalidad. **Iván de la Nuez.** El museo (hipernormal) que viene. **Íñigo Errejón.** Lo que aprendí de la pandemia. ENSAYO: **Martín Baña.** ¿Quién extraña el comunismo? Rusia a 30 años de la disolución de la Unión Soviética.



294
JULIO-AGOSTO 2021

¿Qué sabemos de la inteligencia artificial?



295
SEPTIEMBRE-OCTUBRE 2021

Agitación en América Latina

PAGOS: Solicite precios de suscripción y datos para el pago a <info@nuso.org> o <distribucion@nuso.org>.

EN NUESTRO PRÓXIMO NÚMERO

Noticias de la nueva normalidad



PERFILES LATINOAMERICANOS

Revista de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México

VOLUMEN 29 • NÚMERO 58 • JULIO - DICIEMBRE 2021 • ISSN: 2309-4982

DOI: [dx.doi.org/10.18504/pl2958-2021](https://doi.org/10.18504/pl2958-2021) • <http://perfilesia.flacso.edu.mx>



FLACSO
MÉXICO

ARTÍCULOS

- **Ejercer el periodismo en entornos violentos: análisis empírico de las zonas de silencio en México**
Grisel Salazar Rebolledo
- **La sentencia es de quien la trabaja: estructura organizacional y justicia constitucional en México (1996-2005)**
Josafat Cortez Salinas
- **Nicaragua mestiza versus Nicaragua multiétnica: el caso de la Costa Caribe**
Hloreley Osorio Mercado, Luis Héctor Serra Vázquez
- **Cambio climático y gobernanza multinivel en Uruguay: percepciones tras diez años del Sistema Nacional de Respuesta al Cambio Climático**
Amalia Margarita Stuhldreher
- **Leña, sustentabilidad, desigualdad y ciudades multiculturales**
Andrés Enrique Miguel Velasco, Ruffo Cain López Hernández, Karina Aídee Martínez García, Luz Astrid Martínez Sánchez, Lizbeth Fabiola García Cruz
- **Agua en la Ciudad de México: diseconomías de escala y tecnologías intermedias**
Carlos A. Fraga-Castillo
- **Gobernanza de la expansión: infraestructuras transnacionales de energía en América Latina**
Alke Christine Jense
- **La dimensión política del patrimonio. Reivindicación del valor social del ferrocarril en Chile entre dictadura y democracia (1973-2012)**
Andrea Ortega, Macarena Ibarra
- **Hacia una infraestructura cooperativa: cultura política solidaria en presupuestos participativos**
Antonio Cádiz-Cota, Mariano Jorge Beret Rodríguez
- **Cultura del trabajo y de la vida con sentido solidario**
Elizabeth Alves Pérez
- **Nueva ruralidad y migración en la Mixteca Alta, México**
Matthew Lorenzen
- **Satisfacción familiar en América Latina: ¿importan las relaciones?**
René Millán, Rosario Esteinou
- **Estilos de consumo, actitudes hacia el dinero, y materialismo en adolescentes chilenos y ecuatorianos**
Mariana del Carmen Denegri Coria, Jorge Alonso Rodrigo Torres Acosta, Manuel Ignacio Correa Abarzúa, Valentina Belén González Rodríguez, Javiera Camila Belén Toro Lavanderos, Pamela Alejandra Salazar Valenzuela, Leonor Maricela Riquelme Segura, José Andrés Sepúlveda Maldonado
- **Educación superior, productividad y crecimiento económico en México entre 2004 y 2015**
Alejandro Mungaray Lagarda, Raúl Barutch Pimienta Gallardo, Marco Tulio Ocegueda Hernández

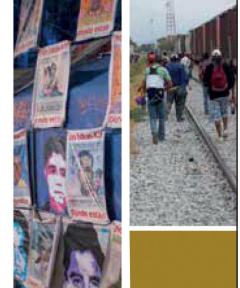
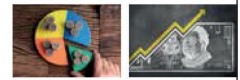
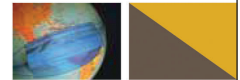
ENSAYO

- **Impactos del covid-19 en los escenarios latinoamericanos contemporáneos**
Gerardo Caetano, Nicolás Pose

RESEÑAS

- **Inside countries: Subnational research in comparative politics**, de Agustina Giraudy, Eduardo Moncada y Richard Snyder (Eds.)
Por: Javier Pérez Sandoval
- **De Iguala a Ayotzinapa. La escena y el crimen**, de Fernando Escalante y Julián Canseco
Por Carlos Labastida Salinas
- **Repensar las desigualdades. Cómo se producen y entrelazan las asimetrías globales (y qué hace la gente con eso)**, de Elizabeth Jelin, Renata Motta y Sérgio Costa
Por Salvador Vázquez Fernández

CONTENIDO



ECUADOR DEBATE

Nº 113



caap

Centro Andino de Acción Popular

Quito-Ecuador, Agosto 2021

COYUNTURA

Ecuador en la trampa de un futuro pasadista
Conflictividad socio-política: Marzo-Junio 2021

TEMA CENTRAL

Cultura, política y guerras discursivas (desde la Colonia hasta la actualidad). Una lectura lacaniana
Una nueva era: la guerra de los discursos
Forma natural humana frente a la crisis de identidad múltiple en la época de la degradación
civilizatoria
La benévola negación del otro. Las protestas en Colombia del 2021, como continuación de
procesos históricos de legitimación de la violencia
“Una breve historia de los humanos”. Pequeño ejercicio de traducción
Las instituciones políticas como espacios terceros: una mirada más allá de la ciencia política
La escuela un lugar para re-escribir los enigmas de la vida

DEBATE AGRARIO RURAL

Pensar la transición de los territorios en los Andes rurales del Ecuador

ANALISIS

Postdemocracia, capital (i)legal y extractivismo
La comunicación en los medios: una lectura sociológica de la cobertura periodística en la
movilización de octubre 2019 en Ecuador

RESEÑAS

Presidentes empresarios y Estados capturados: América Latina en el siglo XXI
Patrimonios alimentarios en América Latina, recursos locales, actores y globalización

Suscripciones: Anual 3 números: US \$ 51 – Ecuador: \$ 21

Ejemplar suelto: Exterior US \$ 17,00 – Ecuador: \$ 7,00

Redacción: Diego Martín de Utreras N28-43 y Selva Alegre – Telef. 2522-763

Apartado aéreo 17-15-173 B Quito-Ecuador

Revista 78 de Estudios Sociales

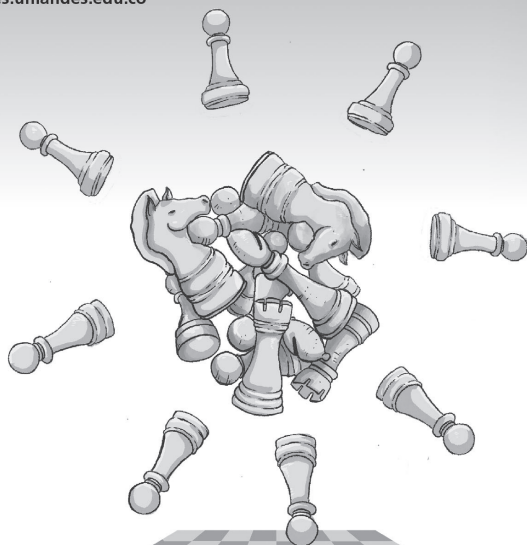
Bogotá - Colombia

Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de los Andes

octubre-diciembre 2021

<http://res.uniandes.edu.co>

ISSN 0123-885X · eISSN 1900-5180



Dossier

Tatiana Andía
Nitsan Chorev
Carla Pinochet Cobos
Tomás Peters
Victoria Guzmán
Ivy Alana Rieger
Anabel Rieiro
Diego Castro
Daniel Peña
Rocio Veas
Camilo Zino
Natàlia Cantó-Milà
Isaac González Balletbó
Roger Martínez Sanmartí
Mariona Moncunill Piñas
Sven Seebach
Mariana Sirimarco
Silvia Aparecida Zimmermann
Ana Alice Eleuterio
Antonio de la Peña García

Otras voces

Soledad Castellero Quesada

**Los efectos sociales y los impactos de política pública del COVID-19
en países de ingreso bajo y mediano**

 **Universidad de
los Andes**
Colombia

Dirección: Cra 1a No 18A-12, Ed. Franco, of. GB-417
Teléfono: (571) 339 49 49 ext. 4819
Correo electrónico: res@uniandes.edu.co

Suscripciones | Librería Universidad de los Andes | Cra 1° No 19-27 Ed. AU 106 | Bogotá, Colombia
Tels. (571) 339 49 49 ext. 2071 – 2099 | libreria@uniandes.edu.co

Allpanchis (ISSN 0252-8835 e ISSN electrónico 2708-8960), revista académica internacional fundada en 1969 por el Instituto de Pastoral Andina (Cusco), publica con una periodicidad semestral artículos relacionados con el mundo andino desde una perspectiva multidisciplinaria.

Con el nombre original de Allpanchis Phuturinga ("nuestra tierra dará su fruto"), la revista es editada actualmente por el Centro de Estudios Peruanos de la Universidad Católica San Pablo (Arequipa) y sigue siendo un espacio para la difusión de estudios científicos originales e inéditos desde las ciencias sociales y humanidades.

LOS AGENTES ECLESIASTICOS EN DISPUTA

La investigación en torno a los agentes clericales en tiempos virreinales y republicanos nos permite profundizar en su labor con la articulación de territorios del mundo andino y americano.

Año XLVIII, n. 88.
Segundo semestre del 2021.
ISSN impreso: 0252-8835
ISSN en línea: 2708-8960

Postulaciones por el sitio web:
revistas.ucsp.edu.pe/index.php/Allpanchis

Universidad Católica San Pablo
Redacción, administración y repubblicaciones
Dirección postal:
Revista Allpanchis
Universidad Católica San Pablo, Arequipa, Perú
Urb. Campaña Paisajista S/N Quinta Vivanco -
Barrio de San Lisandro, Arequipa, Perú.
Telefax: (51 54) 605630 anexo 652
Correo electrónico: allpanchis@ucsp.edu.pe

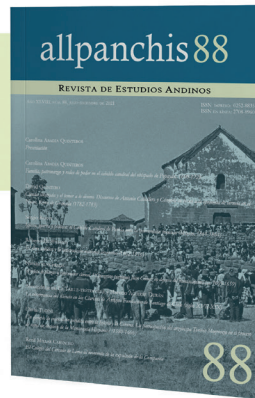


TABLA DE CONTENIDOS

PRESENTACIÓN

Los agentes eclesíasticos en disputa. Integración, métodos y nuevas perspectivas de estudio, siglos XVI al XX (Carolina Abadía Quintero), pp. 9-12

DOSSIER

- ♦ Familia, patronazgo y redes de poder en el Cabildo catedral del obispado de Popayán, 1600-1728 (Carolina Abadía Quintero), pp. 13-46
- ♦ Ciencia ilustrada y el temor a lo divino. Discursos de Antonio Caballero y Góngora en torno a la epidemia de viruela en el Nuevo Reino de Granada 1782-1783 (David Quintero O.), pp. 47-77
- ♦ Iglesia, guerra y política: el Cabildo Catedral de Puebla ante la intervención francesa (México, 1861-1864) (Sergio Rosas), pp. 79-110
- ♦ El clero católico y la construcción nacional argentina (1862-1916) (Roberto Di Stefano), pp. 111-142

- ♦ «Profeta de plaza» y reformador clerical. El peregrino portugués Juan Gómez en defensa del franciscanismo (ca. 1605-1699) (Natalia Silva Prada), pp. 143-183
- ♦ La observancia del silencio en las Clarisas de Antigua Fundación de Santiago de Chile (siglos XVII-XIX) (Alexandrine de La Taille-Tréville, Marcelo Aguirre Durán), pp. 185-216
- ♦ El Colegio del Cercado de Lima al momento de la expulsión de la Compañía (René Millar Carvacho), pp. 259-300

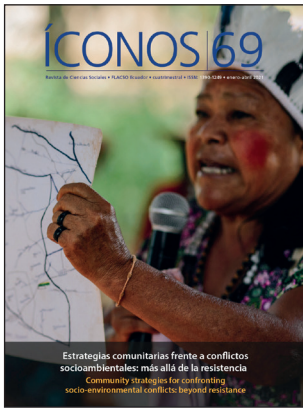
ARTÍCULOS

- ♦ Textiles y usos litúrgicos en la Iglesia colonial hispanoamericana. Reseña del libro *Clothing the New World Church: Liturgical Textiles of Spanish America, 1520-1820* de Maya Stanfield-Mazzi (Mónica Solórzano Gonzales), pp. 301-309

- ♦ Fuentes para el estudio de la cultura mortuoria en los Andes. Reflexiones en torno a la obra *Agonía, muerte y salvación en el norte del Virreinato peruano: 1780-1821* (Eduardo Luza Pilco), pp. 311-319



NÚMEROS ANTERIORES



Íconos 69
enero-abril
2021

Estrategias comunitarias frente a conflictos socioambientales: más allá de la resistencia

DOSSIER DE INVESTIGACIÓN

Presentación del dossier

Estrategias comunitarias frente a conflictos socioambientales: más allá de la resistencia

Karolien van Teijlingen y Emilie Dupuits

01. Resistencia en retrospectiva: la multitemporalidad del extractivismo en la Amazonía

Angus Lyall

02. ¿Agua para quién? Movilización comunitaria y negociación en el conflicto socioambiental del Parque Los Chorros, Costa Rica

María Stephanie Valenciano-Hernández

03. Conocimiento como causa y medio de resistencia a la minería de gran escala: casos heurísticos del Ecuador

Cristina Espinosa

04. Monitoreos hídricos comunitarios: conocimientos locales como defensa territorial y ambiental en Argentina, Perú y Colombia

Astrid Ulloa, Julieta Godfrid, Gerardo Damonte, Catalina Quiroga y Ana Paula López

05. Educación popular: una alternativa en la resolución de conflictos socioambientales

Carol Peña-Palma, José Terán-Serna, Ángel Gil-Torres y Marly Tafur-Osorio

TEMAS

06. Desapariciones forzadas, maternidades múltiples: trazos para una cartografía comunicacional de las ausencias

Alba Shirley Tamayo-Arango y Katherinne Arenas-López

07. Privatización, eficiencia e integración: la “verdad” sobre la Hidrovía Paraguay-Paraná en la Argentina de los 90

Gisela Ariana Rausch

08. El sistema de planificación cantonal del Ecuador: la necesidad de su reforma

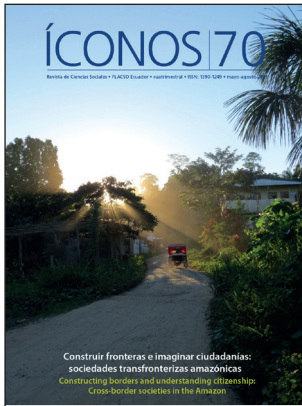
Manuel Benabent-Fernández de Córdoba y Lorena Vivanco-Cruz

09. De víctimas a expertas: estrategias de agencia cívica para la identificación de desaparecidos en México

Ana Cepeda y Salvador Leetoy

10. La siliconvalización del trabajo. Una experiencia argentina

Patricia Ventrici y Hernán M. Palermo



Íconos 70
mayo-agosto
2021

Construir fronteras e imaginar ciudadanías: sociedades transfronterizas amazónicas

DOSSIER DE INVESTIGACIÓN

Presentación del dossier

Construir fronteras e imaginar ciudadanía: sociedades
transfronterizas amazónicas

Fernando García, Silvia Romio y Cecilia Ortiz-Batallas

01. Guayaramerín: una frontera marcada por
el río Mamoré y las cachuelas

Bianca De Marchi-Moyano y Laura Arraya-Pareja

02. Dinámicas, vulnerabilidades y prospectiva de la frontera
colombo-venezolana

Martha Ardila, Jorge Iván Lozano y María Alejandra Quintero

03. ¿Shall we kill again? Violencia e intimidad entre los “nuevos líderes”
awajún de la frontera peruana nororiental

Silvia Romio

04. Espejismos nupciales: representaciones salesianas
del matrimonio shuar, 1893-1925

Rosana Posligua

05. El Estado ecuatoriano en la frontera suroriental, una construcción
desde el afecto, 1893-1964

Cecilia Ortiz-Batallas

TEMAS

06. Gafas violetas, pero... ¿con qué lentes? Recorridos teóricos
entre la producción y reproducción del trabajo

Andreina Colombo

07. Sociología de la infancia y América Latina como su lugar
de enunciación

Natalia Sepúlveda-Kattan

08. Desmontando bosque, sumando luchas sociales: territorialidades
y alternativas en el desastre ambiental argentino

Joaquín Ulises Deon

09. Integración sociourbana en la Patagonia argentina:
producción material y experiencias

Paula Ferrari

10. Ciencia política en Ecuador, 2005-2019. Una disciplina en
búsqueda de institucionalización

Edgar Alberto Zamora-Aviles y María Paz Jervis-Pastor



Íconos 71
septiembre-diciembre
2021

Ciencia, conocimiento y sociedad

DOSSIER DE INVESTIGACIÓN

Presentación del dossier

Ciencia, conocimiento y sociedad

Roberto Chauca y José Ragas

01. La enseñanza de las políticas públicas en América Latina: estado de la situación y desafíos para la ciencia política
Nicolás Bentancur, Germán Bidegain y Rodrigo Martínez
02. Transnacionalización de las políticas de ciencia y tecnología en América Central. Un análisis de redes, 1955-2020
Ronny Viales-Hurtado, Ronald Saénz-Leandro y Marco Garita-Mondragón
03. Investigación colaborativa: potencialidades y limitaciones de la cartografía social participativa.
Pablo Saravia-Ramos, Débora Vega-Valdés, Luis Espinoza-Almonacid y Paulo Gutiérrez-Soto
04. Experticia estadística en la administración pública ecuatoriana: mecanismos de emergencia y legitimación.
Byron Villacís
05. Los últimos spencerianos. Hacia un canon de la primera sociología ecuatoriana
Philipp Altmann

TEMAS

06. Trayectorias y contexto político de los organismos ciudadanos: el control de la corrupción en Ecuador
Héctor Manuel Gutiérrez-Magaña
07. La política en territorio. Género, migraciones y sostenibilidad de la vida en Argentina
María José Magliano y Sofía Arrieta
08. Justicia reparativa frente a los legados de la esclavitud en el Caribe. Perspectivas interregionales
Claudia Raubut
09. Conexiones internacionales del proceso de colonización de la frontera amazónica ecuatoriana, 1960-1970
Pablo Campaña
10. “Una nueva clase dirigente”. Los intendentes bonaerenses durante el Proceso de Reorganización Nacional en Argentina
Paula Vera Canelo y Juan Pablo Kryskowski

DOSSIER

Presentación del dossier

Extractivismo minero en América Latina:
la juridificación de los conflictos socioambientales
Rachel Sieder, Ainhoa Montoya y Yacotzin Bravo-Espinosa

Experticias y juridificación comunitaria:
defensa del subsuelo y tierras comunales en Oaxaca, México
Salvador Aquino-Centeno

Procesos de juridificación y defensa del agua
en el sur andino del Ecuador
Carlos Quizhpe e Ivette Vallejo

Juridificación multiescalar frente a la industria minera:
experiencias de Centroamérica y México
Ainhoa Montoya, Rachel Sieder y Yacotzin Bravo-Espinosa

Comunidades indígenas y extracción de litio en Argentina:
juridificación y estrategias de acción
Deborah Pragier, Mariano A. Novas y Lucas G. Christel

Hacia la descolonización del régimen extractivo:
patrones y límites de la judicialización en conflictos mineros
María Ximena González-Serrano, Digno Montalván-Zambrano y Lieselotte Viaene

TEMAS

La designación de jueces en Ecuador:
en búsqueda de una nueva legitimidad
Miguel Herrera

Ciudades intermedias y parque automotriz en Chile.
¿En jaque la sustentabilidad territorial?
Francisco Maturana, Mauricio Morales, Ulises Sepúlveda y Johana Maldonado

Convivencia negociada y gobernanza ambiental
en áreas naturales protegidas del Perú
Mattias Borg Rasmussen

Afecto y subjetividad de trabajadoras de la política
de infancia en Chile
Javiera García-Meneses y Giazú Enciso-Domínguez

La situación del tercer sector en Ecuador:
supervivencia de las ONG en un entorno adverso
Bernardo Gortaire-Morejón, Andrés Matute, Valeria Romero y Juan Pablo Tinajero



FLACSO
ECUADOR



9 771390 124003