

ISSN: 1130-2887 - eISSN: 2340-4396
DOI: <https://doi.org/10.14201/alh2018807394>

LA TRANSNACIONALIZACIÓN DE LA RESISTENCIA A LA MINERÍA EN TAMBOGRANDE Y PASCUA LAMA

*The transnationalization of resistance to mega mining
in Tambogrande and Pascua Lama*

Maritza PAREDES
Pontificia Universidad Católica del Perú, Perú
✉ maritza.paredes@pucp.pe

Fecha de recepción: 13 de abril de 2018
Fecha de aceptación y versión final: 26 de noviembre de 2018

RESUMEN: El artículo explora diferentes grados de escalamiento global de las protestas de resistencia a la megaminería. Se explica cómo los actores locales toman decisiones respecto a cambios de escala a nivel internacional al mismo tiempo que contemplan las opciones institucionales disponibles a nivel nacional. A partir de dos casos de resistencia a la minería de oro –Tambogrande en Perú y Pascua Lama en Chile–, este estudio explica cómo los actores locales combinan diferentes grados de escalamiento global y nacional dadas las características de la institucionalidad ambiental nacional que encaran.

Palabras clave: transnacionalización de la protesta; oposición a la minería; Tambogrande; Pascua Lama.

ABSTRACT: The paper explores different strategic levels of global escalation of conflicts in resistance to mining. The aim is to answer how do local communities make decisions regarding changes in scale at the international level, while considering the institutional options available at the national level. Based on two cases of resistance to gold mining –Tambogrande in Peru and Pascua Lama in Chile–, this study explains how local actors combine different levels of global and national escalation, taking into account the characteristics of national environmental institutions.

Key words: transnationalization of protest; mining resistance; Tambogrande; Pascua Lama.

I. INTRODUCCIÓN¹

La literatura ha registrado las crecientes oportunidades que la globalización ofrece para la movilización social. Desde el trabajo pionero de Keck y Sikkink (1998), quienes acuñaron el término «redes de activismo transnacional» (TAN por sus siglas en inglés), se inició una vasta literatura sobre la transnacionalización de la movilización². Sin embargo, la literatura también ha mostrado que no existe una sola ruta a la transnacionalización. Existe mucha evidencia acerca de que la transnacionalización de las protestas no es un proceso unidireccional, invariable, o siempre deseado o adoptado (Von Bülow 2013). Los actores toman decisiones estratégicas respecto a qué alianzas formar y qué escala priorizar (Della Porta y Tarrow 2005).

La importancia de la transnacionalización también se ha extendido a los estudios relacionados con las protestas de resistencia a las industrias extractivas. Mucha de la movilización socioambiental se mantiene geográficamente en el ámbito local y pocas movilizaciones escalan a alianzas en el ámbito nacional o transnacional (Paredes 2016; Delamaza, Mailliet y Martínez 2017). Sin embargo, en el último ciclo de boom de *commodities*, la literatura ha registrado un mayor número de comunidades locales que usan la transnacionalización para difundir, expandir y visibilizar su protesta³.

La forma como las comunidades locales que resisten a la megaminería forman redes de apoyo nacional e internacional plantea una interesante pregunta teórica sobre cómo los actores locales toman decisiones respecto de escalar transnacionalmente. Este artículo busca estudiar un aspecto poco analizado de este fenómeno: las diferentes prioridades de escalamiento transnacional que adoptan los actores locales, a la vez que contemplan las oportunidades disponibles a nivel local. En suma, este artículo pretende responder a la pregunta ¿por qué los actores locales que tienen las mismas oportunidades de colaborar con actores transnacionales toman decisiones diferentes de escala, bajo qué condiciones y qué costos?

En respuesta a esta pregunta, este artículo sostiene que las oportunidades que plantea el contexto institucional nacional ambiental importan. Siguiendo el modelo «boomerang» (Keck y Sikkink 1998), postulamos que los actores locales movilizados en oposición a la minería deciden sus diferentes estrategias de escalamiento transnacional según su lectura de la apertura o el bloqueo de las instituciones ambientales nacionales a sus demandas. La respuesta de estas instituciones ambientales nacionales representa «oportunidades» y «amenazas» a la movilización transnacional (Keck y Sikkink 1998).

1. La autora agradece los comentarios y las sugerencias de tres evaluadores anónimos de *América Latina Hoy*, *Revista de Ciencias Sociales*, a la primera versión de este artículo, así como la valiosa asistencia de investigación de Gelin Espinoza. También agradece a la Dirección de Internacionalización de la Investigación (DARI) de la PUCP por el apoyo económico para la investigación en Chile.

2. A. BRYSK (2000); S. TARROW (2005); D. DELLA PORTA y S. TARROW (2005); M. VON BULOW (2010); B. DE SOUSA SANTOS y C. A. RODRÍGUEZ-GARAVITO (2005); F. ROSSI y M. VON BULOW (2015), entre otros.

3. T. PERREAULT (2003); N. CASTREE (2004); L. URKIDI y M. WALTER (2011, 2016); H. HAARSTAD y A. FLØYSAND (2007); K. DIETZ (2017); M. SVAMPA (2009); A. SPALDING (2013).

Como plantea Sikkink (2005), la simultánea evaluación del contexto nacional con el internacional es lo que condiciona las decisiones que toman los activistas. Y a pesar de que la teoría sobre las redes transnacionales siempre consideró como clave este contexto institucional local, en la última década de boom de recursos naturales, la literatura asociada a las protestas socioambientales en esta década no ha prestado mucha atención a la variabilidad de las estrategias de escalaridad entre diferentes casos e, incluso, a través del tiempo en un mismo caso. Este artículo busca, entonces, estudiar la relación entre las oportunidades que ofrecen las instituciones locales de gobernanza del medio ambiente en el contexto local y las decisiones de escalaridad que toman los actores.

El artículo sigue una metodología de estudio comparativo de casos similares de movilización con resultados diferentes (George y Bennett 2005). Es decir, compara dos casos de nivel subnacional relativamente similares, bajo el supuesto de que hay una diferencia crucial que explica sus resultados desiguales (Mill 1843; Ragin 2004). Adicionalmente, a través del método del rastreo del proceso (*process tracing*), se reconstruyeron dos casos de resistencia a proyectos mineros de explotación de oro de capital canadiense en dos países, Perú y Chile⁴. Los dos casos son el proyecto minero Tambogrande de la compañía Manhattan y el proyecto minero Pascua Lama de la compañía Barrick Gold (BG), respectivamente. El primer caso está ubicado en el valle de San Lorenzo en la región de Piura en el Perú y el segundo en el valle del Huasco en la región de Atacama en Chile. Ambos casos comparten contextos económicos relativamente similares y representan estrategias de escalaridad diferentes de los actores movilizados.

En los dos países la megaminería es la actividad económica central. Ambos, Perú y Chile, constituyen los países con más inversión privada en este sector en la región durante el último ciclo de auge de precios de metales entre 2004-2014 (Sthioull 2015). La expansión del sector minero ha introducido cambios radicales en el ambiente y presiones en las economías locales, además de haberse desarrollado transformaciones importantes en la dinámica de movilización social de los pobladores, tanto a nivel nacional como transnacional (Urkidi y Walters 2011, 2016; Paredes 2016). Así, tanto el proyecto minero Tambogrande como Pascua Lama se iniciaron en el año 2000 y, desde su inicio, se enfrentaron con la oposición de la población que teme que la minería de tajo abierto⁵, nueva en estas localidades, lleve a la desaparición de la ecología de sus territorios, fundamentalmente agrícola. La reconstrucción de los casos se basa en trabajos de campo y entrevistas realizadas a líderes y pobladores en ambos casos⁶ y una revisión intensiva de la literatura secundaria y documental.

4. Se definen como casos de resistencia ecológica aquellos que se oponen a la construcción de una mina en sus territorios.

5. La tecnología de tajo abierto reemplazó a la de socavón y, junto a procesos como los de lixiviación y el uso de gran maquinaria, permitió la explotación de minerales de menor ley y desconcentrados en las superficies (E. DORE 2000).

6. Las entrevistas fueron realizadas en dos periodos diferentes. Entre septiembre y octubre de 2005 en Tambogrande, Perú, y en abril y mayo de 2017 en Vallenar (Pascua Lama), Chile.

El análisis comparado de casos permite observar y explicar las diferentes prioridades de escala de movilización. Por un lado, en el de Pascua Lama, en Chile, las organizaciones de pobladores eventualmente priorizaron la apelación «directa» al Estado nacional. En un momento del proceso de movilización, las organizaciones de pobladores de Pascua Lama percibieron una apertura de oportunidades políticas para dirigir las acciones de movilización directamente hacia las instituciones ambientales chilenas, que se mostraron más abiertas y autónomas. Estos actores mantuvieron sus alianzas globales, pero en un menor grado. Esto permitió una extensa difusión de información, pero conexiones entre actores locales y transnacionales más débiles. Por otro lado, la prioridad de escala de los pobladores de Pascua Lama en Chile contrasta con la de Tambogrande en Perú. En este último caso, los pobladores, a lo largo de la movilización, priorizaron la apelación «indirecta» al Estado y fortalecieron sus vínculos con organizaciones transnacionales para lograr sus objetivos. La comparación de los casos permite identificar cómo a lo largo de su movilización los pobladores de Tambogrande percibieron que las instituciones ambientales nacionales se encontraban cerradas a sus demandas y priorizaron e intensificaron su escalamiento transnacional.

El resto del artículo se organiza en cuatro secciones. La segunda sección sustenta la parte teórica y argumentativa del artículo. La tercera sección explica el caso de Tambogrande en Perú. La cuarta sección explica el caso de Pascua Lama en Chile y la quinta sección ofrece unas breves conclusiones.

II. GRADOS DE ESCALAMIENTO EN LA PROTESTA CONTRA LA MEGAMINERÍA

La transnacionalización de la protesta ambiental es una dinámica sobresaliente que se ha desarrollado con la expansión de la minería durante el último boom de precios de los metales. Redes de activismo internacional se han convertido en aliados de pequeñas comunidades locales, fundamentalmente de agricultores locales que se oponen a la minería en sus territorios, ayudando a que estos actores rurales, agricultores y campesinos «se sienten en la mesa de negociación» (Kirsch 2014). La transnacionalización de estos actores es crecientemente parte del análisis de la literatura que estudia las protestas socioambientales y puede ser clasificada en cuatro planteamientos que se desarrollarán resumidamente a continuación.

En primer lugar, la globalización trae ventajas para la movilización local. La globalización ha traído oportunidades de conexión y movilización transnacional que las comunidades locales y más desfavorecidas usan para reestructurar las relaciones de poder (Haartad y Fløysand 2007; Mackinnon y Phelos 2001). Así, debido a la relativa falta de influencia a nivel local, las comunidades con frecuencia aplican estrategias multiescalares para hacer escuchar su voz (Dietz 2017). Para algunos, la colaboración de estas comunidades con organizaciones no gubernamentales (ONG) internacionales ha sido un punto de inflexión crucial en el poder de expansión de las corporaciones extractivas (Kirsch 2014).

En segundo lugar, las alianzas con actores globales reconfiguran las dinámicas de los movimientos y redes que resisten a la megaminería. Los movimientos aprenden y se

expanden planteando campañas multiescalares «dinámicas» y no «estáticas» (Urkidi y Walter 2011). Varios estudios muestran con claridad cómo los lazos de las organizaciones sociales no se encuentran preestablecidos y que la expansión escalar requiere de un conjunto de prácticas sociales de negociación, reconfiguración y adaptación (Perreault 2003; Hoogesteger *et al.* 2016).

En tercer lugar, esta reconfiguración involucra particularmente la negociación y adaptación de marcos de protesta, *framing*. Las investigaciones han resaltado la importancia de la transformación y adaptación estratégica de los mensajes y discursos como un proceso esencial del cambio de escala y del movimiento de un plano a otro (Haartad y Fløysand 2007). Al moverse de una escala a otra, sobre todo hacia arriba, las comunidades construyen estrategias y discursos que trascienden las particularidades de sus demandas locales, estableciendo redes de solidaridad con otras comunidades y grupos a nivel nacional e internacional. Un ejemplo de esta adaptación de estos discursos es la adopción, pero también traducción, del marco de «justicia ambiental» a la protesta en minería (Urkidi y Walter 2011). La política del «espacio» o de la «escala» es vital en cómo los actores configuran sus ideas y discursos, sus mecanismos de coordinación y la acumulación de conocimiento (Buchanan 2013).

En cuarto lugar, no solo las TAN han sido fundamentales en este cambio de escala. Kirsch (2014) plantea que el uso de nuevas tecnologías de comunicación (Internet, teléfonos celulares, imágenes satelitales, etcétera) ha permitido reportar la actividad minera casi en tiempo real a diferentes partes del mundo, a pesar de la mayor dispersión y la lejanía de estas operaciones.

En general, esta literatura explica extensamente la construcción interrelacional de la multiescalaridad en las protestas socioambientales que se multiplicaron en el último boom de *commodities* en América Latina. Los actores construyen alianzas que no están preestablecidas. Además, esta construcción implica procesos de adaptación y reconfiguración entre actores de diferentes escalas, en particular de las demandas, discursos y conocimiento. Así, el proceso de transnacionalización de las protestas extractivas ha sido analizado, fundamentalmente, a fin de dar cuenta de sus efectos sobre las capacidades y recursos de movilización de las comunidades movilizadas.

Este artículo plantea, sin embargo, que estos trabajos han prestado menos atención a entender las diferentes elecciones que los actores locales toman respecto a priorizar una escala nacional o internacional en relación a otra. La literatura más general de los movimientos sociales sostiene que la transnacionalización de la movilización tiene consecuencias significativas para la movilización dentro de los contextos nacionales y viceversa (Martí i Puig y Silva 2014). Así, al enfatizar el surgimiento de la acción colectiva transnacional de estos movimientos, o sus resultados a corto plazo, la literatura ha prestado insuficiente atención a la comprensión de cómo y por qué los actores deciden estratégicamente con quién construir lazos, en qué momento y en qué escala. Este artículo considera que la posibilidad de establecer vínculos transnacionales configura relaciones múltiples y complejas entre activistas locales y transnacionales.

Se examina lo que Von Bulow (2007) llama «camino hacia la transnacionalidad» en el contexto de protestas socioambientales relacionadas con las industrias extractivas.

Para explicar la priorización de diferentes escalas de movilización, este artículo parte de una simple, pero muy frecuentemente ignorada, observación sobre la transnacionalización de la protesta socioambiental relacionada con las industrias extractivas: el contexto institucional ambiental nacional importa. Aun en la era de la globalización, los Estados nacionales siguen siendo los actores dominantes (Tarrow y McAdam 2005). En el caso de las industrias extractivas, y en particular de la minería, el Estado nacional sigue siendo la autoridad rectora que aprueba y fiscaliza ambientalmente los proyectos de minería, autorizando o prohibiendo su realización por motivos ambientales. Este artículo cree importante retomar el planteamiento de Keck y Sikkink (1998) sobre la centralidad e inherente interdependencia entre las «redes de activismo transnacional» (TAN) y el contexto institucional nacional. Así, los actores frecuentemente se encuentran tomando decisiones sobre qué escalas van a priorizar y qué estrategias van a tomar, tanto a nivel local como internacional, dadas las oportunidades y amenazas en su contexto institucional nacional. Esto, además, porque la transnacionalización es raramente una opción obvia y menos una opción sin costo alguno (Von Bulow 2013).

Priorizar una escala no significa abandonar la otra. Los actores pueden entablar y decidir establecer diferentes grados de alianzas y compromisos transnacionales. Para dar cuenta de estas diferentes estrategias, usamos el concepto de «grados de escalamiento». El escalamiento o *scale-shift* es definido como «el cambio en el número y el nivel de acciones contenciosas coordinadas que conducen a una contención más amplia que involucra a una gama más amplia de actores y que crean puentes entre sus reivindicaciones e identidades» (McAdam *et al.* 2001: 331).

Los grados de escalamiento transnacional, sin embargo, pueden definirse mejor si se toman en cuenta los mecanismos de escalamiento que proponen Tarrow y McAdam (2005: 145): *difusión relacional* y *brokerage*. Estas vías no reflejan vías opcionales, sino más bien grados de escalamiento. El escalamiento global vía *brokerage* va a producir lazos más fuertes y reconfiguraciones más intensas entre actores dado que se establecen vínculos trascendiendo geográfica o institucionalmente segmentos sociales y políticos de cada actor. Su expansión a otros actores, sin embargo, es más limitada y es más susceptible a rupturas y fricciones. Por otro lado, un escalamiento global vía *difusión relacional* va a producir un escalamiento a través de lazos más débiles entre los actores, permite un flujo de ida y vuelta de información entre partes en diferentes escalas, pero sin trascender los propios segmentos de la vida social y política. El movimiento se expande con mayor autonomía y menor peligro de rupturas y fricciones (Tarrow y McAdam 2005: 145).

Así, cuando los actores locales perciben un contexto institucional local relativamente abierto y autónomo, los actores movilizados eventualmente priorizan la apelación y presión directa al Estado haciendo uso de sus alianzas nacionales. Estos actores mantienen sus alianzas globales, pero bajo el mecanismo de *difusión relacional*, lo cual permite una extensa difusión de información, pero conexiones que no comprometen significativamente su asociación con las agendas de otros actores. Mientras que cuando los actores locales perciben un contexto institucional local cerrado y menos autónomo, los actores locales priorizan la apelación indirecta al Estado a través del establecimiento de vínculos más fuertes con organizaciones de la escala global.

Teniendo estos mecanismos en cuenta, este artículo sostiene que Tambogrande y Pascua Lama plantean diferentes grados de escalamiento global. Los casos muestran que el contexto institucional ambiental nacional importa para estas prioridades de escala. En este artículo planteamos que en un contexto institucional relativamente más abierto y autónomo, que surgió eventualmente en Chile con el gobierno de Michelle Bachelet durante los años 2006-2010, los pobladores de Pascua Lama en Chile priorizaron la escala nacional y mantuvieron alianzas globales solo bajo un formato de «difusión relacional». En un contexto institucional relativamente más cerrado y menos autónomo, que no logró abrirse en Perú con el gobierno de Alejandro Toledo de 2001-2006, los actores priorizaron la apelación indirecta al Estado a través de vínculos más fuertes con organizaciones internacionales y el escalamiento de acciones a nivel transnacional.

El objeto de este artículo no es hacer una comparación de la fortaleza institucional del sector ambiental en ambos países. La institucionalización de «reglas de juego» es el resultado de arreglos de poder entre diferentes actores en el tiempo (Campbell 2004). Tanto en Perú como en Chile, la debilidad de las instituciones ambientales puede ser explicada por la decisión de gobiernos de priorizar la extracción y el poder de las elites extractivas sobre las consecuencias ambientales sobre la sociedad civil (Orihuela y Paredes 2014: 170). Sin embargo, en el contexto de movilización de ambos casos tratados acá, cada gobierno inició diferentes iniciativas para fortalecer estas instituciones, que a su vez generaron diferentes percepciones entre los pobladores movilizados acerca de las oportunidades que les ofrecía actuar a una escala nacional o transnacional. A continuación, las próximas dos secciones desarrollan los casos y explican empíricamente este argumento.

III. TAMBOGRANDE: ESCALAMIENTO GLOBAL VÍA *BROKERAGE*

El proyecto minero Tambogrande le perteneció a la empresa de nacionalidad canadiense *Manhattan Minerals Corporation* (MMC), que proponía una inversión de 180 millones de dólares para extraer aproximadamente 42 millones de toneladas de mineral, principalmente oro, ubicadas en el corazón de la zona urbana del distrito de Tambogrande en el valle de San Lorenzo (VSL). El VSL es relativamente próspero en el norte del Perú y principal proveedor de limones y mangos en el país (Moran 2001; Alvarado 2002). Entre 1999 y 2003, los pobladores del VSL desplegaron una intensa movilización en contra del proyecto minero de MMC, emprendiendo importantes alianzas internacionales. Su principal preocupación era que la minería ponía en riesgo la actividad agrícola del valle, de la cual dependía la mayor parte de los pobladores: «el oro no se come», señalaba un poblador en su testimonio⁷.

La campaña emprendida fue sostenida por autoridades locales, organizaciones de agricultores y productores y pobladores del VSL. Después de tres años de intensa campaña de oposición que escaló rápidamente al nivel transnacional, en 2003 el Ministerio

7. Entrevista a Mariano Fiestas, agricultor del valle de San Lorenzo, 2006.

de Energía y Minas (MEM) descalificó la concesión a MMC en Tambogrande señalando que la empresa no cumplía con los requisitos financieros del contrato (Echave *et al.* 2009: 35). El MEM anuló la concesión a MMC por razones financieras, dejando en suspenso la explotación dado que no se restringió o prohibió la explotación minera en el VSL por los riesgos para la agricultura, como querían las organizaciones del VSL. Sin embargo, ninguna empresa ha intentado desarrollar el proyecto nuevamente.

III.1. Primera fase de la protesta y escalamiento local

En una primera fase del conflicto, se formó el Frente de Defensa de Tambogrande (FDTG), conformado por los diferentes actores del VSL (agricultores, trabajadores agrícolas, vecinos y algunos profesionales de la zona) (Alvarado 2008). Estos actores generaron alianzas con otros actores locales con vínculos más allá del valle como la Iglesia católica, reconocida por tener una red de organizaciones muy consolidadas al interior de la región de Piura. Tras algunos meses de trabajo, a finales de 1999, el Arzobispado logra reunir a varias instituciones de Piura e incluso convocar a ONG de Lima para brindar apoyo a los pobladores de Tambogrande⁸.

Las organizaciones de Lima y de Piura deciden conformar juntas una mesa técnica para coordinar mejor las acciones de apoyo al FDTG; esta mesa fue denominada Mesa Técnica del FDTG (MT) y fue presentada en abril del 2000, en asamblea pública, a los pobladores de Tambogrande⁹. Individualmente, algunas de estas organizaciones ya tenían experiencia de trabajo con comunidades impactadas por proyectos mineros en el Perú e incluso venían reuniéndose en Lima para pensar conjuntamente cómo apoyar a las comunidades afectadas por la minería¹⁰.

Al comienzo la alianza fue básicamente con estas ONG nacionales que conformaban la MT. Los miembros de la mesa técnica consideraron su labor como de asesoría técnica y legal al FDTG y esto incluía el intercambio de información, la obtención de mayores recursos profesionales y, en general, recursos que permitieran que el FDTG pudiera relacionarse de una manera menos asimétrica tanto con la empresa como con el Estado (Alvarado 2008; Paredes 2008: 287-288). Como parte de esta labor, las ONG estaban preocupadas por fortalecer los argumentos de la población local para confrontar los argumentos de la empresa¹¹. Se realizaron una serie de documentos que tenían como destinataria la Dirección de Medio Ambiente del Ministerio de Energía y Minas y que ponían de relieve los problemas del Estudio de Impacto Ambiental (EIA) que se estaba realizando y los riesgos ecológicos del proyecto para el VSL (Alvarado 2008: 98). Sin embargo, el principal problema para los pobladores fue que no recibían respuesta del

8. Entrevista a la secretaria ejecutiva de la Diaconía para la Justicia y Paz del Arzobispado de Piura y Tumbes, 2004.

9. Entrevista Rocío Ávila, ONG Cáritas en Lima, 2004.

10. Entrevista a Rocío Ávila, ONG Cáritas en Lima, 2004.

11. Entrevista a José de Echave, director ejecutivo de Cooperación, 2006.

MEM, y que existía un deficiente sistema de participación de los miembros de la comunidad en el proceso del EIA, ya que no existían mecanismos de participación y consulta que permitieran que la comunidad participara en el proceso de elaboración y discusión del EIA¹².

Así, los pobladores señalaron que el MEM no respondía a sus preguntas sobre las actividades de exploración de la empresa ni sobre el EIA que venían realizando. El MEM les señalaba que había que esperar el EIA para que se les pudiera dar información¹³. Según las leyes peruanas, la aprobación del EIA del proyecto minero estaba a cargo del MEM. En el año 2015 el EIA pasó a ser parte del nuevo Sistema Fiscal Ambiental del Perú que dependía del sector de medio ambiente (Orihuela y Paredes 2017). El EIA es encargado por la compañía minera a una consultora calificada (en el caso del proyecto Tambogrande, el MMC lo encargó a la empresa canadiense Khon Krippen)¹⁴. Mientras tanto la empresa usaba su oficina en la localidad para difundir información sobre cómo hoy la minería moderna es mucho más limpia y podía convivir con la agricultura. Estas afirmaciones generales y la poca información del Estado incrementaban la desconfianza de los pobladores de la comunidad.

Sin respuestas de la agencia gubernamental y con un sistema de certificación ambiental a puertas cerradas de la participación de los miembros de la comunidad, las acciones de movilización a nivel local se intensificaron. El FDTB realizó paros y marchas de sacrificio¹⁵. Una de las marchas más importantes se realizó desde Tambogrande hasta la ciudad de Piura el 23 y 24 de mayo de 2000 y produjo como resultado positivo que la empresa MMC reconociera al FDTG como un interlocutor colectivo legítimo de la población en lugar solo de reconocer individualmente a aquellos con quienes tenía que hacer transacciones por tierras¹⁶. Sin embargo, entre junio de 2000 y febrero de 2001, las conversaciones entre el FDTG y MMC no prosperaron, por las razones antes mencionadas, y el conflicto se agudizó (Alvarado 2008: 93). Un elemento fundamental de este resquebrajamiento fue la presentación del Estudio de Línea de Base del Proyecto Tambogrande en julio de 2000. Este estudio se realizó sin la participación de la comunidad. Explicaba las características generales del proyecto y las características ecológicas del territorio, pero sin tener en cuenta la opinión local. Así, los líderes señalaron que este estudio no tomaba en consideración elementos climatológicos locales claves

12. Recién en el 2002, luego de la movilización de Tambogrande, se crea la Ley 27.746, que incluye la obligatoriedad de las audiencias públicas como parte del procedimiento para aprobar el EIA. Las audiencias debían ser anunciadas en el periódico nacional *El Peruano* y en la radio, eran públicas y obligatorias y fueron concebidas solo como informativas.

13. Entrevista a Manuel Roman, FDTG, 2004.

14. Según decreto supremo 016-93-EM.

15. Este repertorio implica caminar largos trechos del interior hacia la ciudad principal, por ello los pobladores lo denominan marcha de sacrificio.

16. Las empresas consideraban interlocutores solamente a los propietarios de terrenos donde se iba a realizar la explotación; el sistema legal entendía que la negociación era «entre privados» (M. PAREDES y L. DE LA PUENTE 2017).

que preocupaban a los pobladores, como el fenómeno de El Niño, las altas temperaturas de la zona y los fuertes vientos¹⁷.

Esto llevó al escalamiento de la violencia, produciéndose enfrentamientos entre los agricultores y la policía. Se realizó un paro distrital, convocado por el FDTG, el 27 de febrero de 2001, en donde se bloquearon las carreteras y la población se movilizó por las calles de Tambogrande (Alvarado 2008: 93). Algunos pobladores ingresaron al sector de «casas modelo» (que ya venía construyendo la empresa para mostrar la evacuación de la población de la zona) y destruyeron muros, saquearon e incendiaron las oficinas de MMC cerca de la Plaza de Armas. También se dirigieron al campamento de una de las concesionarias de MMC (Britton Hnos) y quemaron algunas maquinarias de perforación¹⁸. Luego del paro del 27 y 28 de febrero, la industria minera y el MEM acusaron a los agricultores tambograndinos de violentos, poniendo en peligro la legitimidad que había ganado la lucha del FDTG y sus demandas a la autoridad ambiental¹⁹.

III.2. Escalamiento internacional vía brokerage

La publicación del Estudio de Línea de Base Ambiental del Proyecto en agosto del 2001 y finalmente la publicación del EIA en diciembre del 2002 replanteó las oportunidades para el acercamiento del FDTG y su MT a actores globales (Haarstad y Fløysand 2007: 301). Varias de las ONG de la MT eran parte de una red de trabajo sobre minería con otras organizaciones internacionales como Oxfam América (Boston y Washington), Mineral Policy Center (hoy Earthworks, Washington) y The Environmental Mining Council of British Columbia (Vancouver) (Paredes 2008: 287). Como parte de estas crecientes conexiones, en mayo de 2001 estas organizaciones internacionales financiaron la visita del hidrólogo, especialista en minería, Robert Moran a Tambogrande²⁰.

En particular, el informe afirmó que la convivencia en armonía de la agricultura y la minería dependía de las características de cada ecosistema y que la MMC no había mostrado información suficiente para sustentar que esto era posible en Tambogrande (Moran 2001: 16). Esto mismo ya había sido manifestado por miembros de la MT, pero ignorado por las autoridades ambientales que eran responsables de aprobar el EIA. Una de las deficiencias del marco legal ambiental era la escasa participación de la sociedad civil en el proceso. Las audiencias de información eran para informar al público general del proyecto, pero no existían mecanismos de participación para las comunidades directamente involucradas y menos de la sociedad civil (Paredes 2008:

17. Entrevista a Manuel Roman, FDTG, 2004. Además, el entrevistado sostiene que a este problema de desconfianza por parte de la población se sumó la ruptura definitiva de las relaciones entre MMC y los pobladores de la comunidad de San Juan Bautista de la Margen Izquierda, con quienes habían firmado un convenio de apoyo mutuo al margen del resto de la comunidad a cambio de provisión de un pozo de agua y otros servicios.

18. Entrevista a Manuel Roman, FDTG, 2004.

19. Entrevista a Manuel Roman, FDTG, 2004.

20. Entrevista a Doris Balvin, Labor, 2006.

28)²¹. Las declaraciones de Moran buscaban tener mayor resonancia en la comunidad internacional y despertar el interés en las autoridades a nivel nacional.

Con las políticas de liberalización de la economía en la década de 1990, el Perú reformó su legislación nacional y su código de minas para atraer inversiones extranjeras vía contratos con estabilidad jurídica e incentivos tributarios (Arellano 2011: 34). Si bien se adoptaron nuevas medidas ambientales que ponían a la legislación peruana en consonancia con los estándares de la legislación internacional, el proceso real de institucionalización de la autoridad ambiental en el Perú se ha dado en conflicto con la creciente importancia económica de las industrias extractivas en el país (Lanegra y Hurtado 2013: 27). A pesar de que la legislación era moderna, la implementación de las normas, tanto para la aprobación del EIA como para la fiscalización ambiental de los proyectos mineros, recaía en la Dirección de Asuntos Ambientales del MEM. El MEM era el mismo ministerio encargado de promover los proyectos de inversión minera en el país. Esta contradicción de intereses socavaba la autonomía de la autoridad ambiental (Orihuela y Paredes 2017). Adicionalmente, la dirección ambiental del MEM no había sido provista con los recursos necesarios para hacer el análisis técnico necesario con la documentación entregada por las empresas como lo señala el Banco Mundial (2005). Esta institución hacía una revisión en la oficina, sin capacidad ni recursos para conocer la localidad y el territorio donde se llevarían a cabo los proyectos. Finalmente, la institucionalidad ambiental no contaba con mecanismos reales para recoger las demandas y puntos de vista de la población (Li 2016).

En este contexto, los líderes del FDTG percibieron que la institucionalidad ambiental en el Perú estaba cerrada a las demandas de la población local y que el Estado no iba a desarrollar una evaluación ambiental autónoma del proyecto propuesto por MMC²². La estrategia del FDTB y su MT fue reforzar sus vínculos con los actores internacionales para difundir su problemática, la legitimidad de su resistencia y presionar al Estado a través del *brokerage* con organizaciones nacionales e internacionales para evitar el desarrollo del proyecto. Este *brokerage* se hacía a través de las organizaciones de la MT en la escala nacional, pero que trabajaban directamente con organizaciones internacionales. Sin embargo, paulatinamente, las organizaciones internacionales se fueron acercando al mismo FDTG²³.

La nueva estrategia planteaba una campaña intensa de información y medios dirigida a nivel nacional, pero también a nivel internacional, con la colaboración de la MT y los aliados internacionales. La idea de posicionar la imagen del limón, base de la culinaria peruana, con Tambogrande salió del colectivo Tambogrande, que contaba con el apoyo profesional de creativos publicitarios articulados también a esta red internacional

21. Desde el 2002 con la Resolución Ministerial 596-2002 EM/DM se permite la participación ciudadana en las audiencias públicas informativas, estas se dan como resultado de las movilizaciones de Tambogrande.

22. Entrevista a Mariano Fiestas, agricultor del valle de San Lorenzo, 2006.

23. Entrevista a José de Echave, director ejecutivo de Cooperación, 2006.

(Haarstad y Fløysand 2007: 301)²⁴. La campaña fue exitosa y, a partir de 2003, tuvo mucha presencia en la prensa de Piura, Lima y en la prensa internacional²⁵. La estrategia también incorporaba una consulta popular para que la población de Tambogrande expresara su opinión sobre el proyecto minero (Haarstad y Fløysand 2007). La consulta popular, originalmente una idea de los miembros de la Archidiócesis de Piura y Tumbes, confluía muy bien con la creciente construcción de una demanda más articulada de los diferentes actores de la sociedad civil local e internacional sobre la importancia de los derechos de las comunidades a participar en las decisiones sobre los futuros de sus territorios y formas de desarrollo (Kirsh 2014).

Al tema de la consulta popular, sin embargo, el MEM respondió de forma negativa. El gobierno señaló que estaría dispuesto a un diálogo solo si se esperaba hasta la publicación del EIA revisado y que, eventualmente, podría aceptarse una consulta popular sobre la base de una discusión sobre este EIA²⁶. El gobierno planteaba que así la población contaría con los elementos de juicio técnicos necesarios para una opinión adecuadamente informada y se estaría actuando bajo la legislación vigente. El MEM garantizaba que el EIA sería evaluado de forma transparente por el gobierno y que para ello se contrataría a un «grupo de especialistas nacionales e internacionales o una consultora independiente seleccionada por la sociedad civil», pero la decisión era de las autoridades correspondientes.

Estas razones llevaron a que los pobladores de Tambogrande percibieran como «bloqueado» el contexto nacional institucional para resolver sus dudas. Los dirigentes del FDTG ya no confiaban en el Estado tal y como estaba organizado ni en la transparencia y autonomía de la EIA. «La legislación está hecha a favor de la empresa», señalaron²⁷. Se referían, fundamentalmente, a que las audiencias eran solo informativas y que nada garantizaba que, si la consulta popular se postergaba, la autoridad ambiental fuera a tomar en cuenta y en serio la opinión de los pobladores. Este fue un momento clave donde la decisión estratégica fue el escalamiento internacional teniendo como principal *broker* a la Mesa Técnica de Tambogrande. Organizaciones aliadas decidieron apoyarlos en este proceso de consulta y escalamiento transnacional una vez hecha la consulta. Oxfam América y Gran Bretaña publicaron un pronunciamiento en el que señalaron las razones por las que apoyaban la consulta vecinal y la campaña comunicacional de la población expresando abiertamente la conexión y compromiso entre ellos y el FDTG.

El domingo 2 de junio de 2002 se llevó a cabo la consulta en el distrito de Tambogrande, que costó alrededor de veinte mil dólares, los cuales fueron donados por Oxfam Gran Bretaña. El resultado fue un mayoritario 93,95% que se manifestó a favor

24. Según Rocío Ávila, del CEAS, se escogió el limón como símbolo porque era muy conocido entre todos los peruanos e internacional, por su importancia en la culinaria nacional y era sencillo relacionarlo con los tambograndinos.

25. Véase: <https://poder.pe/2015/07/06/00267-agricultura-vs-mineria-conflicto-sin-solucion/>.
<https://elmontonero.pe/politica/tragedia-ecologica-en-tambogrande>.

<http://aldeah.org/es/tambogrande-peru-mangos-y-limones-antes-que-todo-el-oro-del-mundo>.

26. Entrevista a Francisco Ojeda, agricultor del valle de San Lorenzo, 2006.

27. Entrevista a Francisco Ojeda, agricultor del valle de San Lorenzo, 2006.

de la agricultura (Alvarado 2008)²⁸. La consulta no era vinculante legalmente, pero el impacto mediático de la consulta vecinal fue importante a nivel internacional. Era el primer caso en el que la población directamente involucrada en un proyecto minero había sido capaz de organizar un procedimiento para expresar su opinión e intereses, poniendo en cuestión la legislación peruana²⁹.

Este cambio de escala vía *brokerage* con organizaciones internacionales aliadas fue clave para presionar indirectamente al gobierno peruano. El FDTG realizó movilizaciones públicas con nuevos métodos creativos diseñados por los aliados nacionales e internacionales que canalizaban mejor las emociones de los pobladores y protegían a los organizadores de posibles infiltraciones (Paredes 2008). Los resultados de la consulta vecinal también ayudaron a los pobladores de Tambogrande a volver a salir a las calles en marchas, muchas de ellas multitudinarias, y las expresiones de solidaridad tanto dentro como fuera del país reflejaban otro escenario de acción colectiva que terminó con el cierre del proyecto.

IV. PASCUA LAMA: ESCALAMIENTO LOCAL, DE *BROKERAGE* A DIFUSIÓN RELACIONAL

El proyecto minero Pascua Lama fue propiedad de Barrick Gold (BG) y el primer proyecto minero binacional del mundo, ubicado sobre el límite internacional chileno-argentino (Muñoz 2016; Cortez y Maillet 2018). Pascua Lama se posiciona en la agenda política por más de diez años. El cuestionamiento se inicia por la proposición de remover los tres glaciares ubicados en la zona, vaciando las reservas de agua del valle, lo que genera un descontento en la población que vive en esa zona de la agricultura.

La organización local llega a agrupar a un conjunto de actores sociales y políticos opositores nacionales e internacionales por casi dos décadas. El 17 de enero del 2018, tras años de resistencia de los pobladores, la Superintendencia del Medio Ambiente finalizó el proceso de investigación y declaró una sanción por incumplir con sus compromisos ambientales y causar severos daños a los glaciares, y ordenó el cierre del proyecto Pascua Lama³⁰. A diferencia de Tambogrande la cancelación se relaciona directamente con los problemas ambientales ocasionados por las operaciones de la mina.

IV.1. *Inicio del conflicto y alianzas locales*

El rechazo a Pascua Lama se inicia con la publicación del primer Estudio de Impacto Ambiental (EIA) presentado en el año 2000 por BG. Los pobladores evidenciaron

28. 3 de junio de 2002. *El Comercio, La República, El Tiempo* de Piura y la carta de *Droits et Democratie Rights & Democracy* del 11 de julio al ministro de Energía y Minas.

29. Ordenanza Municipal 012-2001-MDT-C; Acuerdo de Concejo 020-2001-MDT-CM; R.J. 027-052 (ONPE), RJ 137-2002-J/ONPE.

30. A su vez, se le aplicó una multa de \$ 6.973 millones (SUPERINTENDENCIA DEL MEDIO AMBIENTE 2018).

serías omisiones sobre el impacto del proyecto minero en los glaciares ubicados en la zona³¹. Esto suponía poner en peligro el suministro hídrico más importante de la cuenca del valle del Huasco. Además, el proyecto contemplaba una serie de obras que no fueron declaradas en el EIA (Muñoz 2016). Un grupo de pobladores del Alto del Carmen, que asistieron a las reuniones de información, se percató de la poca importancia que la empresa le daba al ecosistema glaciar. Ellos iniciaron la organización de la resistencia que tiene como actor político y social a la Junta de Vigilancia del Valle del Huasco (JVH), conformada por pobladores de la zona, agricultores e iglesias locales³².

En el primer periodo, «los actores se encuentran aún aislados desde un punto de vista político, ya que cuentan solo de manera parcial con aliados políticos tradicionales (concejales, alcaldes)» (Cortez y Maillat 2018: 13). Sin embargo, es en esta etapa cuando ingresa uno de los actores políticos más relevantes; se trata del Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales (OLCA), que se convertirá en un importante *broker* entre los actores locales y nacionales. El objetivo del OLCA fue compartir conocimiento e información de organizaciones internacionales con organizaciones locales y nacionales buscando alianzas para que las comunidades perjudicadas pudieran contar con más recursos de movilización y resistencia. La presencia del OLCA es trascendental porque logra que las preocupaciones locales se conviertan en un tema público en la ciudad de Santiago. Es así que el OLCA, junto a algunas ONG, tales como Oceana y el Instituto de Ecología Política, crean el Consejo de Defensa del valle del Huasco, que se reúne bajo el lema de «No Pascua Lama».

Los actores locales del valle del Huasco perciben por primera vez la posibilidad de ejercer presión en la instituciones ambientales chilenas alrededor del año 2004. Cortez y Maillat (2018) sostienen que la consolidación de los actores a nivel local, sumada a la movilización en el plano nacional, logran presionar a la autoridad ambiental para que se exija a BG un Plan de Glaciares que estaba ausente hasta ese momento. En este punto es importante resaltar que el proyecto de BG había sido aprobado bajo la condición de realizar un plan de manejo de glaciares, a lo que BG se compromete sosteniendo que tiene experiencia porque ya había hecho planes similares en otras partes del mundo. Así, en 2004 la empresa presenta un nuevo EIA que propone un Plan de Manejo de Glaciares. Este contemplaba trasladar 300.000 metros cúbicos de hielo de los glaciares Toro I, Toro II y Esperanza, que se encuentran sobre el yacimiento. Para mitigar el impacto ecológico y evitar que se derritan los hielos, se pretendía trasladarlos y adosarlos a un glaciar grande que existe a unos dos kilómetros al sur, el Guanaco, que tiene más de 200 hectáreas de superficie³³. En el mismo plan la empresa aprovecha también para ampliar en un 30% el proyecto original. Esta propuesta fue el detonante para que la población del Huasco viera al proyecto como un peligro no solo para los glaciares, sino también para la vida del valle del Huasco.

31. Entrevista con Rodrigo Villablanca, poblador del valle del Huasco, 2017.

32. Entrevista a Lucio Cuenca, funcionario de OLCA, 2017.

33. Véase: <http://www.olca.cl/oca/chile/region03/pascualama13.htm>.

En esta etapa se da un intenso trabajo de *brokerage* al interior del valle del Huasco, llevado adelante por organizaciones como OLCA. Sin embargo, en esta etapa la unidad de la resistencia se quiebra, cuando, de manera paralela a la presentación del segundo EIA, la JVVH firma un acuerdo con la empresa, comprometiéndose a aceptar el proyecto si Barrick subsanaba las observaciones que le había hecho la Dirección General de Ambiente (DGA)³⁴. El compromiso contemplaba también la transferencia de 600 millones en un periodo de 20 años a la JVVH (Lorca y Hufty 2016). Así, como lo señalan Tarrow y McAdam (2005: 145), si bien el *brokerage* permitió la conexión entre diferentes actores antes desarticulados a nivel del valle, este tipo de *scale-shift* tiende a ser más susceptible a las rupturas en el proceso de adaptación y reconfiguración de las posiciones y demandas.

IV.2. Un primer escalamiento internacional vía *brokerage*

Cuando la JVVH abandona la oposición (2005) y se acepta el segundo EIA, el desánimo y la desesperanza golpean al movimiento de resistencia. El poder de cooptación de la empresa transnacional, la sensación de abandono por parte del Estado y la inutilidad de la movilización y la resistencia generan conformismo en una parte de la resistencia (Muñoz 2016). Sin embargo, otra parte de la población decide seguir luchando, por lo que se ve obligada a buscar nuevos aliados estratégicos, propulsando así un nuevo proceso de escalamiento a nivel internacional³⁵.

La coalición local cae en la cuenta de la necesidad de ampliar su red de aliados para oponerse al proyecto no solo por los avances del proyecto, sino también por el abandono de la JVVH. Además, a nivel local, había que contrarrestar que la empresa minera había iniciado la construcción de las instalaciones mineras y, de manera paralela, había emprendido una campaña de actividades dirigidas a convencer a la población del proyecto³⁶. Además había comenzado una campaña mediática centrada en el lema de la minería responsable y con el objetivo de mostrar el proyecto Pascua Lama como una necesidad para el desarrollo de Chile (Boccardi *et al.* 2008).

En este escenario, y temporalmente, las redes de apoyo a la resistencia refuerzan el despliegue a nivel nacional llegando hasta Santiago de Chile, en donde se realizan marchas, actividades artísticas, intervenciones en medios de comunicación, participación de actores políticos, culturales y sociales. OLCA gana mayor protagonismo y visibilidad por las declaraciones públicas y la generación de insumos para oponerse al proyecto minero (Cortez y Maillat 2018: 14). La red nacional de resistencia se aglutina en el Colectivo Resistencia que brinda apoyo para la organización de actividades en el valle del Huasco donde participan otras ONG nacionales como Oceana, el Instituto de Ecología Política y Chile Sustentable. Esta coalición permite una difusión más amplia de la resistencia que, además, empieza a articularse también con organizaciones internacionales,

34. El plan no fue aprobado debido a las deficiencias técnicas del proyecto.

35. Entrevista a Lucio Cuenca, funcionario de OLCA, 2017.

36. Entrevista con Rodrigo Villablanca, valle del Huasco, 2017.

en particular canadienses. Así se organizan protestas en diferentes escalas (Cortez y Maillet 2018: 13), expresiones artísticas de rechazo, la primera gran marcha del agua, protestas simbólicas (Salinas y Karmy 2009) y la judicialización del proyecto (Muñoz 2016; Lorca y Hufty 2016).

A nivel internacional, las instituciones articuladoras, como OLCA y Oceana³⁷, encuentran una red de oposición a la megaminería canadiense. Esta red se organiza alrededor de *ProtestBarrick*, que es fundamentalmente un portal *web* en internet que coordina acciones globales de resistencia a proyectos mineros dirigidos por BG fuera de Canadá. Esta red está compuesta por ONG internacionales como Western Shoshone Defense Project, MiningWatch Canada, Mines and Communities, Friends of the Earth, Australia, Save Lake Cowal Campaign, Rainforest, Information Center, Cyanide Watch, OLCA, Valley Downstream Alliance y el Grupo «No a Pascua Lama, Montreal» (Rivera 2010).

La red local se vuelve a fortalecer por el apoyo de una red nacional, la que se vuelve más poderosa aún ya que cuenta, además, con la presencia de organizaciones internacionales canadienses como MiningWatch, Iniciativa de Halifax, Grupo de acción Antipascualama (de Montreal) y Grupos Anti-Barrick de Toronto. Cortez y Maillet (2018) sostienen que esta nueva coalición se junta en el colectivo Asamblea por el Agua de Huasco Alto, reemplazando al Consejo de Defensa del Valle del Huasco. Pese a la notable expansión de la resistencia, los actores locales originarios se siguen fortaleciendo. Esto se puede ver en la integración de grupos aledaños que participaban en protestas territoriales³⁸.

En esta etapa se hace evidente que la búsqueda de aliados nacionales y locales responde a la estrategia de posicionar el tema a nivel nacional e internacional, ya que al desanclarse del territorio se atrae a aliados que pueden posicionar el debate en un escenario más grande. Para ello, la agenda la defensa de los glaciares y el rechazo a la ejecución del proyecto minero se vuelven claves para una demanda de interés más general.

IV.3. Atenuando el escalamiento global vía difusión relacional

El debate sobre la protección de los glaciares ha sido explicado por Cortez y Maillet (2018). Sin embargo, este artículo hace énfasis en cómo el interés de las organizaciones internacionales en los glaciares y la gradual apertura del sistema ambiental a las demandas de los actores locales en Pascua Lama irán cambiando la estrategia de escalamiento transnacional de los actores locales del valle del Huasco³⁹. La demanda por una ley de protección de los glaciares se posiciona de manera potente en el escenario nacional. La campaña presidencial de 2005 fue aprovechada por las organizaciones ambientalistas para incluir la protección de los glaciares como una de las demandas electorales. Estas demandas se logran materializar en el Acuerdo de Chagual, «en donde veintitrés organizaciones

37. Véase: <https://chile.oceana.org>.

38. Entrevista con Sebastián Cruz, joven de Alto del Carmen, 2017.

39. Entrevista a Lucio Cuenca, funcionario de OLCA, 2017.

vinculadas el medioambiente propusieron diez compromisos como condición para su apoyo presidencial a Bachelet. En estos compromisos se enfatizan aspectos tales como la creación de un Ministerio del Medio Ambiente, la ampliación del Fondo Ambiental, protección de los glaciares, entre otros» (Cortez y Mailliet 2018: 17-18).

Sin embargo, para los actores locales el énfasis en los glaciares de sus aliados nacionales e internacionales, sobre todo de organizaciones ambientalistas, se alejaba de la naturaleza original que daba pie a la resistencia: detener el proyecto minero Pascua Lama (Cortez y Mailliet 2018: 18). Esto se agudizó con el rechazo de los pobladores a Greenpeace, que quería liderar la voz de los pobladores del Huasco en el debate sobre la Ley de Glaciares. Para los actores del valle, la defensa de los glaciares era una defensa importante, pero solo en función de la oposición al proyecto minero. En el debate sobre los glaciares, las demandas locales de los pobladores del valle del Huasco perdían protagonismo⁴⁰.

A nivel local, la coalición de actores decide poner en marcha dos estrategias de nivel nacional. Por un lado, desplegar una actividad de fiscalización activa y constante de las actividades de Barrick y, por otro, la demanda institucional y jurídica (Muñoz 2016). La fiscalización, si bien era local, era posible por el aprendizaje acumulado de varios comuneros en temas medioambientales. Para ello, el apoyo de las organizaciones nacionales e internacionales, el intercambio de información, expertos y aliados fue importante⁴¹.

A diferencia de Perú, donde las transformaciones ambientales no llegaron hasta mucho más tarde, en Chile, desde la década de 1990, empieza a formarse una autoridad ambiental (Carruthers 2001). Sin embargo, una coyuntura de mayor apertura de la institucionalidad ambiental nacional se da durante el periodo de Michelle Bachelet (2006-2010). Este fortalecimiento tiene su primera ventana de oportunidad en las elecciones presidenciales de 2005, en las que, como ya se explicó líneas arriba, las organizaciones ambientales le exigen a Bachelet incluir dentro de su plan de gobierno la protección de los glaciares. La exigencia de las organizaciones se verá reforzada por la evaluación de desempeño ambiental efectuada por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) que recomendaba al Estado chileno desarrollar y fortalecer las instituciones ambientales en el ámbito nacional y regional (Bergamini y Pérez 2015). Ya siendo presidenta, en marzo de 2007, Bachelet nombra a la primera ministra del Medio Ambiente, dándole la misión de redactar la ley para implementar los cambios institucionales exigidos durante la campaña presidencial (Sepúlveda y Rojas 2010). Finalmente, el 3 de julio de 2008 el Ejecutivo crea el proyecto de Ley 20.417, el cual buscaba generar la nueva institucionalidad ambiental. La ley establecía nuevos órganos, como el Ministerio del Medio Ambiente (MMA), el Servicio de Evaluación Ambiental (SEA) y la Superintendencia del Medio Ambiente (SMA). Estas instituciones pretendían otorgar mayor autonomía al sistema ambiental, para lo cual se les brindó recursos para ampliar sus capacidades. La nueva institucionalidad se completó con la creación de los Tribunales Ambientales como contrapeso a la SMA.

40. Entrevista a Lucio Cuenca, funcionario de OLCA, 2017.

41. Entrevista a Rodrigo Villablanca, valle del Huasco, 2017.

Este efecto de una relativa mayor apertura del sistema ambiental chileno, en comparación con el peruano, se puede observar cuando, en 2012, la comunidad de diaguitas⁴² del Huasco interpone una demanda a la empresa por incumplir los compromisos ambientales (Muñoz 2016), lo que lleva a que, en octubre de 2012, el Servicio Nacional de Geología y Minería (SERNAGEOMIN) cierre de manera temporal los trabajos de construcción de Pascua Lama. La fiscalización del proyecto y el manejo de las leyes y sus derechos llevó a este primer triunfo, que se ve reforzado cuatro meses después, en 2013, cuando la SMA ordena la paralización de la obra y aplica una multa de 16 millones a la empresa por incumplir los cuidados medioambientales. Sin embargo, poco tiempo después, el Segundo Tribunal Ambiental de Santiago determina que la sanción emitida (Rol A-002-2013) por la SMA adolecía de faltas graves, por lo que era necesario dictar una nueva resolución que subsanara los errores y se plegara al marco legal. Las críticas emitidas por el Tribunal fueron ratificadas por la Corte Suprema en diciembre de 2014 (Superintendencia del Medio Ambiente 2018). Por ello, en abril de 2015, la SMA reabre el proceso para subsanar las faltas. Sin embargo, en ese mismo mes el tribunal ambiental abre un segundo proceso (Rol D-011-2015) como respuesta a una serie de denuncias que acusaban a BG de incumplimientos del proyecto respecto de flora y vegetación, monitoreo de glaciares y monitoreo de variables socioculturales, entre otros (Superintendencia del Medio Ambiente 2018).

Por todo ello, en junio del 2016, la SMA decide unir ambos procesos sancionatorios en un único expediente que reunía a más de 100 denunciante. Entre estos 100 denunciante se encontraban comunidades indígenas, personas naturales, asociaciones de regantes, ONG, que venían movilizándose a nivel local y usando los medios administrativos para resitir al proyecto.

Entre 2012 y 2018 ocurrió un reacomodo de grados de escalamiento por parte de la población movilizada. Por un lado, se generó un clima de tensión entre la organización de ciudadanos y las técnicas que estaban siendo empleadas por actores nacionales e internacionales que tenían como prioridad promulgar una ley de protección de los glaciares. La llegada de la ONG ambientalista Greenpeace y las tensiones que se generaron entre esta ONG y los pobladores del valle del Huasco terminaron por llevar adelante la reformulación de la estrategia. Esta implicaba una mayor movilización a escala nacional dirigida a las instituciones ambientales recientemente creadas por el gobierno nacional. Sin embargo, se mantenían las relaciones con actores internacionales a un nivel de *difusión relacional*. Es decir, intercambio de comunicación, pero sin entrar en alianzas muy orgánicas. El objetivo de esta decisión era no comprometer la voz local, ni el objetivo central local, que era detener el proyecto al entrar en alianzas con otras organizaciones⁴³.

Es durante este periodo final de una mayor apertura de las autoridades ambientales que los actores locales deciden movilizarse principalmente a una escala nacional para lograr sus objetivos y demandas. Mientras que los actores internacionales se alían con

42. El pueblo diaguita es un pueblo originario de Chile cuyos territorios se encuentran en las provincias Coquimbo y Atacama.

43. Entrevista a Rodrigo Villablanca, valle del Huasco, 2017.

ONG ambientalistas nacionales para presentar en el 2008 un proyecto de ley para la protección de los glaciares. Las comunidades movilizadas en contra de Pascua Lama no quieren perder la visibilidad de su problema local en una demanda más grande como la Ley de los Glaciares. Por ello, los actores locales del Huasco (comunidades diaguitas, agricultores del valle del Huasco y activistas ambientalistas) empezaron a priorizar el trabajo con organizaciones y asesores legales a nivel nacional que les pudieran ayudar a administrar el conflicto directamente, vía los nuevos canales institucionales del Estado⁴⁴.

En septiembre del mismo año, el trabajo de los actores a través de procesos institucionales empezó a rendir sus frutos. Aproximadamente tras cinco años de investigación, donde los actores locales y sus aliados nacionales, abogados y expertos legales hicieron más de 30 denuncias formales, el 17 de enero del 2018, la Superintendencia del Medio Ambiente finalizó el proceso de investigación y dictó sanción contra la compañía minera, responsabilizándola de incumplir sus compromisos ambientales y causar severos daños a los glaciares. A su vez, se le aplicó una multa de \$ 6.973 millones (Superintendencia del Medio Ambiente 2018).

V. CONCLUSIONES

En el caso de las protestas de resistencia a la minería el escalamiento transnacional de la protesta ha permitido nuevas oportunidades para los actores locales: transferencia de información; repertorios de movilización, y construcción de marcos, demandas, estrategias y repertorios de acción que vinculan actores locales con globales. Sin embargo, las formas en las que los pobladores movilizados han priorizado sus grados de escalamiento (internacional, nacional, local) están relacionadas también con la situación de «oportunidades/amenaza» que presenta el contexto institucional nacional ambiental, como nos muestran los dos casos revisados.

El análisis empírico evidencia que, en el caso de Chile, los actores locales percibieron la importancia de trabajar para aprovechar las oportunidades que les ofrecía el sistema de gestión ambiental desde el 2012. Esto marcó un punto de inflexión para los activistas. Su movilización en la escala internacional tuvo una prioridad secundaria y exclusivamente de difusión. No se fortalecieron los vínculos y alianzas de campañas, como lo hicieron los actores locales en Tambogrande en Perú. Los actores siguieron actuando desde sus propias plataformas, en sus respectivos estilos y a través de sus propios recursos para sumarse al trabajo de las diferentes organizaciones locales.

Las implicaciones de esta investigación sugieren que en los casos de resistencia a la minería es necesario entender mejor las diferentes estrategias de escala que toman los actores movilizados. El análisis comparativo de los casos plantea la necesidad de seguir investigando acerca de cuáles son los diferentes estímulos a los que responden los actores para tomar diferentes decisiones estratégicas de escalamiento y cómo afecta una escala, o el comportamiento de los actores en una escala, a lo que pasa en otras escalas. También los

44. Entrevista a Patricio Rodrigo, Chile Ambiente, 2017.

hallazgos señalan que el análisis de caso comparado puede profundizar mejor en cómo los actores construyen rutas múltiples y combinaciones diferentes de vinculación de los ámbitos nacionales e internacionales en sus protestas en diferentes momentos de sus campañas de movilización. Las conclusiones de esta investigación apuntan a profundizar en las condiciones que llevan a los actores movilizados a tomar diferentes grados estratégicos de escala, haciendo relevante la lectura que los pobladores movilizados tienen del contexto institucional local y las decisiones que toman. Esto en relación con las estructuras globales en las que estos operan y la oportunidades que estas estructuras ofrecen.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- ALVARADO, Gina. Recursos naturales y políticas públicas en el conflicto agro-minero de Tambogrande. En PULGAR-VIDAL, Manuel; ZEGARRA, Eduardo y URRUTIA, Jaime (eds.). *SEPIA IX*. Lima: SEPIA-CLACSO, 2002: 1-32.
- ALVARADO, Gina. Políticas neoliberales en el manejo de los recursos naturales en Perú: el caso del conflicto agrominero de Tambogrande. En ALVARADO, Gina *et al.* (eds.). *Gestión ambiental y conflicto social en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO, 2008: 67-101.
- ARELLANO, Javier. *¿Minería sin fronteras?: conflicto y desarrollo en regiones mineras del Perú*. Lima: IEP, 2011.
- BERGAMINI, Kay y PÉREZ, Cristian. Fiscalización y cumplimiento ambiental en Chile: principales avances, desafíos y tareas pendientes. *EURE*, 2015, vol. 41 (124): 267-277.
- BOCCARDI, Facundo; ORELLANA, Mauro; GIOVANNINI, Silvina y ROCCHIETTI, Dolores. El sueño minero: Un análisis de la narrativa utópica del desarrollo. *Perspectivas de la Comunicación*, 2008, vol. 1: 56-72.
- BRYSK, Alison. *From tribal village to global village: Indian rights and international relations in Latin America*. California: Stanford University Press, 2000.
- BUCHANAN, Karen. Contested discourses, knowledge, and socio-environmental conflict in Ecuador. *Environmental Science and Policy*, 2013, vol. 30: 19-25.
- CAMPBELL, John. *Institutional Change and Globalization*. New Jersey: Princeton University Press, 2004.
- CARRUTHERS, David. Environmental politics in Chile: legacies of dictatorship and democracy. *Third World Quarterly*, 2001, vol. 22 (3): 343-358.
- CASTREE, Noel. Differential geographies: place, indigenous rights and 'local' resources. *Political Geography*, 2004, vol. 23 (2): 133-167.
- CORTEZ, Mauricio y MAILLET, Antoine. Trayectoria multinivel de una coalición promotora e incidencia en la agenda política nacional. El caso del conflicto de Pascua Lama y la ley de glaciares en Chile. *Colombia Internacional*, 2018, vol. 94: 3-25.
- DE SOUSA SANTOS, Boaventura y RODRÍGUEZ-GARAVITO, César A. (eds.). *Law and globalization from below: towards a cosmopolitan legality*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.
- DELA MAZA, Gonzalo; MAILLET, Antoine y MARTÍNEZ NEIRA, Christian. Socio-Territorial Conflicts in Chile: Configuration and Politicization (2005-2014). *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, 2017, vol. 104: 23-46.
- DELLA PORTA, Donatella y TARROW, Sidney. *Transnational Protest and Global Activism*. Oxford: Rowman and Littlefield Publishers, 2005.
- DIETZ, Kristina. Politics of Scale and Struggles over Mining in Colombia. En ENGELS, Bettina y DIETZ, Kristina (eds.). *Contested Extractivism, Society and the State*, 2017: 127-148.

- DORE, E. *Environment and Society: Long-term Trends in Latin American Mining. Environment and History*, 2000, vol. 6 (1): 1-29.
- ECHAVE, José *et al.* *Tambogrande: de la defensa del agro a la defensa del derecho a decidir. Minería y conflicto social*, 2009, vol. 5: 17-44.
- GEORGE, Alexander L. y BENNETT, Andrew. *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.
- HAARSTAD, Håvard y FLØYSAND, Arnt. Globalization and the power of rescaled narratives: A case of opposition to mining in Tambogrande, Peru. *Political Geography*, 2007, vol. 26 (3): 289-308.
- HOOGESTEGE, Jaime; BOELEN, Rutgerd y BAUD, Michiel. Territorial pluralism: water users' multi-scalar struggles against state ordering in Ecuador's highlands. *Water International*, 2016, vol. 41 (1): 91-106.
- KECK, Margaret E. y SIKKINK, Kathryn. *Activists beyond borders*. London: Cornell University Press, 1998.
- KIRSCH, Stuart. *Mining Capitalism: The Relationship Between Corporations and Their Critics*. California: University of California Press, 2014.
- LANEGRA, Iván y HURTADO, Verónica. Estado, recursos naturales y política ambiental: notas para el caso peruano. *Polítai*, 2013, vol. 4 (6): 17-31.
- LI, Fabiana. *Desterrando el conflicto: empresas mineras, activistas y expertos en el Perú*. Lima: IEP, 2016.
- LORCA, Mauricio y HUFTY, Marc. El patrimonio como forma de resistencia a la gran minería. El caso de Huasco Alto, Chile. *Intersecciones en Antropología*, 2016, vol. 18: 31-42.
- MACKINNON, Danny y PHELOS, N. Embedding the Multinationals? Institutions and the Development of Overseas Manufacturing Affiliates in Wales and North East England. *Journal Regional Studies*, 2001, vol. 37: 27-40.
- MARTÍ I PUIG, Salvador y SILVA, Eduardo. Movilización y protesta en el mundo global. *DOB d'Afers Internacionals*, 2014, vol. 105: 7-18.
- MCADAM, Doug *et al.* *Dynamics of contention*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.
- MILL, Stuart. *A System of Logic, Ratiocinative and Inductive: Being a Connected View of the Principles of Evidence and the Methods of Scientific Investigation*. London: John W. Parker, 1843.
- MINAM. *Informe Nacional del Estado del Ambiente 2012-2013/Dirección General de Políticas, Normas e Instrumentos de Gestión Ambiental*. Ministerio del Ambiente. Lima: MINAM, 2014.
- MORAN, Robert. *An Alternative Look at a Proposed Mine In Tambogrande, Peru*. Washington: Mineral Policy Center, Environmental Mining Council of British Columbia y Oxfam America, 2001.
- MUÑOZ, Tania. *Un Valle que cultiva resistencia. La defensa del agua y la vida contra Pascua Lama*. Santiago de Chile: Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales, 2016.
- ORIHUELA, José Carlos. Converging Divergence: The Diffusion of the Green State in Latin America. *Studies in Comparative International Development*, 2014, vol. 49: 242-265.
- ORIHUELA, José Carlos y PAREDES, Maritza. Balance de la experiencia internacional aplicable al ordenamiento minero de Colombia: los casos de Australia, Chile y Perú. En BENAVIDES, J. (ed.). *Insumos para el desarrollo del Plan Nacional de Ordenamiento Minero*. Bogotá: Universidad de los Andes, Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Desarrollo, Ediciones Uniandes y Unidad de Planeación Minero Energética, 2014: 169-202.
- ORIHUELA, José Carlos y PAREDES, Maritza. Fragmented Layering: Building a Green State for Mining in Peru. En DARGENT, Eduardo; ORIHUELA, José Carlos; PAREDES, Maritza y ULFE,

- María (eds.). *Resource Booms and Institutional Pathways: The case of the Extractive Industry in Peru*. New York: Palgrave Macmillan, 2017: 97-118.
- PAREDES, Maritza. El caso de Tambogrande. En SCURRAH, Martin (ed.). *Defendiendo derechos y promoviendo cambios: el Estado, las empresas extractivas y las comunidades locales en el Perú*. Lima: IEP, 2008: 269-300.
- PAREDES, Maritza. Glocalization of Mining Conflict: Cases from Peru. *The Extractive Industries and Society*, 2016, vol. 3 (4): 1-12.
- PAREDES, Maritza y DE LA PUENTE, Lorena. The Social Construction of a Public Problem: The Role of the Ombudsman in Building Institutions for Extractive Conflict. En DARGENT, Eduardo; ORIHUELA, José Carlos; PAREDES, Maritza y ULFE, María (eds.). *Resource Booms and Institutional Pathways: The case of the Extractive Industry in Peru*. New York: Palgrave Macmillan, 2017: 119-152.
- PERREAULT, Thomas. Changing Places: Transnational Networks, Ethnic Politics and Community Development in the Ecuadorian Amazon. *Political Geography*, 2003, vol. 22 (1): 61-88.
- RAGIN, Charles. Turning the Tables: How Case-Oriented Research Challenges Variable-Oriented Research. *Comparative Social Research*, 2004, vol. 16: 27-42.
- RIVERA, Claudio. Internacionalización de movimientos sociales. ¿Cuán efectivas son las redes transnacionales del apoyo? *Papel Político*, 2010, vol. 15 (2): 617-636.
- ROSSI, Federico y VON BÜLOW, Marisa. *Social Movement Dynamics: New Perspectives on Theory and Research from Latin America*. New York: Routledge, 2015.
- SALINAS, Bárbara y KARMY, Javier. *Pascua Lama: conflicto armado a nuestras espaldas*. Santiago de Chile: Quimantú, 2009.
- SEPÚLVEDA, Claudia y ROJAS, Alejandro. Conflictos ambientales y reforma ambiental en Chile: una oportunidad desaprovechada de aprendizaje institucional sobre participación ciudadana. *Revista Ambiente y Desarrollo de CIPMA*, 2010, vol. 24: 15-23.
- STHIOUL, Alberto. Aportes de la minería a Chile y Perú: Interacción con la sociedad. *Tesis Magíster en Gestión y Políticas Públicas*. Santiago: Universidad de Chile, 2015.
- SUPERINTENDENCIA DEL MEDIO AMBIENTE. *SMA sanciona con la clausura definitiva al proyecto minero Pascua Lama*. Santiago de Chile: Superintendencia del Medio Ambiente, 2018: en línea: <http://www.sma.gob.cl/index.php/noticias/comunicados/911-sma-sanciona-a-pascua-lama-2018>. Fecha de consulta: 12 de noviembre de 2018.
- SVAMPA, Maristella y ANTONELLI, Mirta A. *Minería transnacional, narrativas del desarrollo y resistencias sociales*. Buenos Aires: Editorial Biblos, 2009.
- TARROW, Sidney. *The New Transnational Activism*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.
- TARROW, Sidney y MCADAM, Doug. Scale Shift in Transnational Contention. En DELLA PORTA, Donatella y TARROW, Sidney (eds.). *Transnational Protest and Global Activism*. Lanham: Rowman and Littlefield, 2005: 227-246.
- URKIDI, Leire y WALTER, Mariana. Dimensions of Environmental Justice in Anti-Mining Movements in Latin America. *Geoforum*, 2011, vol. 42 (6): 683-695.
- URKIDI, Leire y WALTER, Mariana. Community Consultations: Local Responses to Large-Scale Mining in Latin America. En DE CASTRO, F. et al. (eds.). *Environmental Governance in Latin America*. New York: Palgrave Macmillan, 2016: 287-325.
- VON BÜLOW, Marisa. Pathways to Transnationality: Networks, Collective Action, and Trade Debates in the Americas. *Doctoral Dissertation*. Johns Hopkins, 2007.
- VON BÜLOW, Marisa. *Building Transnational Networks: Civil Society and the Politics of Trade in the Americas*. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.