

# LetrasVerdes

REVISTA LATINOAMERICANA DE ESTUDIOS SOCIOAMBIENTALES FLACSO - ECUADOR

revistas.flacsoandes.org

Edición N.º 14

ISSN 2175-8018

septiembre 2013

## DOSSIER:

Resistencias sociales en  
Córdoba y Catamarca

La megaminería  
en México

Conflictos ambientales  
en el altiplano  
guatemalteco

Cooperativas mineras  
de pequeña escala  
en Bolivia

---

## ACTUALIDAD:

La ecología política  
de la geoingeniería



FLACSO  
ECUADOR

Minería, ambiente y  
movimientos sociales

## Créditos

### FLACSO Sede Ecuador

#### Director

*Juan Ponce*

#### Coordinador del Departamento de Desarrollo, Ambiente y Territorio

*Fernando Martín*

### Revista Letras Verdes

[www.flacsoandes.org/revistas/](http://www.flacsoandes.org/revistas/)

#### Director general

*Nicolás Cuvi*

#### Editores

*Fernando Intriago Cañizares, Mayra Escobar Mora, Milena Espinosa Manrique, Hugo Lasso Otaña*

#### Consejo editorial

*Alberto Acosta, FLACSO Ecuador*

*Teodoro Bustamante, FLACSO Ecuador*

*David Cáceres, FLACSO Ecuador*

*Guillermo Castro Herrera, Director Académico de la Fundación Ciudad del Saber, Panamá*

*Guillaume Fontaine, FLACSO Ecuador*

*Anita Krainer, FLACSO Ecuador*

*Estefanía Martínez, FLACSO Ecuador*

*María Cristina Vallejo, FLACSO Ecuador*

*Ivette Vallejo, FLACSO Ecuador*

#### Dossier

*Minería, ambiente y movimientos sociales*

#### Colaboraron en este número:

*Daniela Aguirre, Jessica Arellano, Eduardo Bedoya, Elizabeth Bravo, Martha Guerra, Rommel Lara, Pablo Ortiz, Ramiro Rojas, Jimena Sasso, Werner Vásquez.*

**Nuestra portada**

“El Cerrejón”

Tomada en la mina de carbón a cielo abierto en La Guajira, norte de Colombia

Autora: Milena Espinosa Manrique

FLACSO Ecuador  
La Pradera E7-174 y Diego de Almagro  
PBX: (593-2)3238888, ext. 2609  
Fax: (593-2)3237960  
[www.flacsoandes.org/revistas/](http://www.flacsoandes.org/revistas/)  
[letrasverdes@flacso.edu.ec](mailto:letrasverdes@flacso.edu.ec)  
Quito, Ecuador

**Letras Verdes** es un espacio abierto a diferentes formas de pensar los temas socioambientales. Las opiniones vertidas en los artículos son de responsabilidad de sus autores.

## Índice

### Editorial

---

**Minería, ambiente y movimientos sociales.....1-4**  
*Nicolás Cuvi*

### Dossier

---

**Incidencia de las resistencias sociales en las legislaciones mineras provinciales.  
Los casos de Córdoba y Catamarca (2003-2008).....5-26**  
*Lucas Gabriel Christel*

**La disputa por la licencia social de los proyectos mineros en La Rioja, Argentina.....27-47**  
*Marian Sola Álvarez*

**Minería y conflicto social en la provincia de Buenos Aires.....48-68**  
*Agustina Girado*

**Ambientalismo (s) y bienes naturales: desafíos al extractivismo en  
Argentina y Brasil.....69-94**  
*Lucrecia Soledad Wagner y Lucas Henrique Pinto*

**Estados Nacionais, Conflitos Ambientais e Mineração na América Latina.....95-116**  
*Gabriela Scottó*

**Desregulación, conflictos territoriales y movimientos de resistencia:  
la minería en la Amazonía brasileña.....117-138**  
*Edwin Muñoz Gaviria y Wendell Ficher Teixeira*

**Poder, gobierno y territorio: análisis del Conflicto de Bagua, Perú.....139-158**  
*Gabriela Dolorier Torres y Pilar Paneque Salgado*

**Complejizando los conflictos ambientales en el altiplano guatemalteco.....159-184**  
*Michael L. Dougherty*

**Una mirada a la actividad minera en Guatemala desde la justicia ambiental .....185-213**  
*Geiselle Vanessa Sánchez*

**La megaminería en México. Reformas estructurales y resistencia.....214-234**  
*Darcy Tetreault*

**Cooperativas de minería de pequeña escala en Bolivia: de salvavidas  
de los pobres a maquinaria de manipulación política.....235-254**  
*Felix Carrillo, Ton Salman y Carola Soruco*

**La legalización de la minería a pequeña escala en Colombia.....255-283**  
*Alexandra Urán*

**Legitimidad e innovación en la minería: el caso del Programa Oro Verde.....284-304**  
*Mariana Sarmiento, Helcias Ayala, Alexandra Urán, Beatriz Giraldo, Jorge Perea y Aristarco Mosquera*

### **Ensayo**

---

**Agrocombustibles y cultivos transgénicos: un binomio que fomenta la pérdida  
de soberanía alimentaria.....305-321**  
*Milena Espinosa Manrique*

**Eficiencia energética del aceite rojo de palma.....322-337**  
*Byron Jiménez Ponce*

**Usos sostenibles de la biodiversidad en un área protegida de la Amazonía  
ecuatoriana (2006-2011).....338-357**  
*Francisco Neira, Mónica Souza y Katherine Robles*

### **Actualidad**

---

**La ecología política de la geoingeniería.....358-367**  
*Elizabeth Bravo*

## **Desregulación, conflictos territoriales y movimientos de resistencia: la minería en la Amazonía brasileña**

### **Deregulation, territorial conflicts and resistance movements: the production of mining in the Brazilian Amazon**

Edwin Muñoz Gaviria y Wendell Ficher Teixeira

---

Edwin Muñoz Gaviria. Doctor en Planeación Urbana y Regional del Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional de la Universidad Federal de Río de Janeiro. Investigador del Laboratorio ETTERN (Estado, Trabajo, Territorio, Naturaleza) del IPPUR/UFRJ. Bolsista de Capes – IEL Regional – Brasil. [emugaia@hotmail.com](mailto:emugaia@hotmail.com)

Wendell Ficher Teixeira, cientista social de la Universidad Federal de Minas Gerais. Magister en Sociología de la Universidad Federal de Minas Gerais. Doctor en Planeación Urbana y Regional del Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional de la Universidad Federal de Río de Janeiro. Investigador del Laboratorio ETTERN (Estado, Trabajo, Territorio, Naturaleza) del IPPUR/UFRJ - Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional de la Universidad Federal de Río de Janeiro. Profesor temporario del CEFET – Centro Federal de Educación Tecnológica. [wficher@ufrj.br](mailto:wficher@ufrj.br)

---

Fecha de recepción: 21 de marzo de 2013  
Fecha de aceptación: 23 de septiembre de 2013

#### **Resumen**

El artículo analiza los conflictos por desregulación y las luchas por el territorio producidas por el avance de la minería en la Amazonía brasileña. Para ilustrar dicho proceso se presenta el caso del proyecto minero de extracción de bauxita de la multinacional Alcoa, en el municipio de Juruti, al oeste del estado de Pará. El trabajo examina la forma mediante la cual los actuales regímenes de acceso a la tierra para la extracción del mineral y de la legislación ambiental, han dotado a las empresas de mayor poder para apropiarse de los recursos y autoridad para ejercer regulación de las demandas sociales. Este hecho es contrastado con la resistencia de las comunidades locales cuya principal estrategia es la lucha por el reconocimiento de derechos territoriales colectivos. Se sugiere que la subordinación del Estado a los procesos de expansión minera viene desencadenando un proceso de territorialización de la lucha por la tierra abriendo nuevos horizontes de acción política. La base empírica del artículo

corresponde a un trabajo de campo realizado en las zonas rurales y urbanas del municipio de Juruti y región circundante, en 2012.

**Palabras clave:** minería, disputas territoriales, Amazonía, bauxita, ALCOA.

### **Abstract**

The article analyzes the conflicts for deregulation and the struggles for territory produced by the advance of mining in the Brazilian Amazon. To illustrate this process, the case of the multinational Alcoa bauxite mining project in the municipality of Juruti, west of Pará State, is presented. The work examines how the current regimes of access to land for mineral extraction along with environmental laws have provided greater power to companies so they appropriate natural resources and authority to regulate social demands. This fact is contrasted with the resistance of local communities which main strategy is the struggle for recognition of collective land rights. It is finally suggested that the subordination of the State to the processes of mining expansion is triggering a process of territorialization of the struggle for land, opening new horizons for political action. The empirical basis of this article corresponds to a field study conducted in rural and urban areas of the municipality of Juruti and surrounding region, in 2012.

**Key words:** mining, territorial disputes, Amazon, bauxite, ALCOA.

---

### **Introducción**

El *boom* minero que experimenta América Latina se extiende territorialmente generando múltiples conflictos. El mercado mundial de *commodities* minerales ha generado las condiciones económicas para que la minería industrial a cielo abierto sea viable en regiones donde hasta entonces no lo era. Asimismo las políticas económicas han favorecido su expansión, movidas por el propósito de aumentar la generación de divisas para mantener una favorable balanza comercial. Usualmente la minería viene siendo incluida en las políticas económicas bajo el epíteto de “locomotora del

crecimiento” [1]. Estas políticas no sólo se circunscriben a los países que han adoptado la ortodoxia neoliberal de liberación de mercado y atracción de inversión extranjera, sino a aquellos donde se ha reavivado un cierto "nacional-desarrollismo", cuya política social también se ancla en el extractivismo minero como medio de realización (Gudynas, 2009; Svampa y Sola, 2010). En ambos casos la minería avanza por nuevas regiones geográficas, ocupando áreas de gran fragilidad ambiental como los páramos y la selva amazónica, usualmente pobladas por diversos grupos sociales y étnicos. Como consecuencia, la desestructuración de estos ambientes y culturas es más significativa que el proclamado desarrollo que promete la minería.

El avance actual de la minería se encuadra históricamente en el proceso capitalista de "acumulación por desposesión" [2] descrito por Harvey (2004). La inserción creciente de América Latina en la economía globalizada viene siendo orientada por procesos de desregulación económica, atracción de capitales extranjeros, institucionalización de los derechos de las grandes corporaciones y aceptación de la normativa creada en los espacios transnacionales. En Brasil, a partir de la década de 1990, la forma predominante de apropiación capitalista de los recursos naturales ha consistido en la especialización funcional de porciones del territorio nacional para su inserción en la economía globalizada (Acsehrad, 2004). La región amazónica, concebida recurrentemente como frontera de extracción de recursos naturales para los procesos de acumulación capitalista, experimenta actualmente la escalada de un nuevo ciclo extractivista.

La legislación vigente en materia minera establece desde la Constitución Nacional y el Código Minero, bajo el principio de interés o utilidad nacional, un marco legal que favorece principalmente los derechos de los inversionistas privados para acceder al mineral, sobre los derechos de propiedad o tenencia de las comunidades locales. Por otro lado, la aplicación de exenciones tributarias y la flexibilización de las regulaciones sociales y ambientales han sido desplegadas como estrategias centrales para la atracción de los capitales mineros. Dicha desregulación ha generado una considerable cantidad de conflictos sociales por la apropiación de los recursos territorializados (Acsehrad y Bezerra, 2010). Estos conflictos impugnan la distribución del poder sobre el uso del



territorio a través de la denuncia de los efectos indeseables de unas prácticas sobre otras, o a través de la disputa de la base material misma (Acselrad, 2004). Tratándose de la Amazonía están en cuestión las formas de uso comunal de lagos, ríos, manantiales, bosque y vegas de ríos.

La regulación de la minería se torna en sí misma objeto de disputa. Procesos de resistencia encabezados por grupos sociales de base étnica o territorial, tales como indígenas, *quilombolas* [3] y comunidades extractivistas [4], vienen generando nuevas estrategias y formas de resistencia. Son experimentos sociales que oponen resistencia a los procesos de degradación a los cuales se ven sometidos por la lógica asimétrica de cargar con los costos del desarrollo minero. En esa medida, desafían las formas de regulación impuestas e intentan contrarrestar su potencial transformador. Un caso que permite comprender las características de este proceso de resistencia es el del conjunto de comunidades que habitan en Juruti Viejo, región ubicada dentro del municipio de Juruti, Estado de Pará, en la Amazonía oriental brasileña. La organización de estas comunidades ha confrontado un proyecto de minería de bauxita de la empresa multinacional Alcoa (Aluminum Company of América), que comenzó obras de construcción de la mina en 2003 e inició operaciones en 2008.

El presente artículo pretende una aproximación a dicho conflicto con el propósito de entender la dinámica del avance de la minería en la región amazónica, tomando como foco las condiciones de regulación que despliega dicho avance. Se evidencian las acciones de regulación social del conflicto empleadas por la empresa en el contexto del régimen legal de acceso a las tierras y del licenciamiento ambiental, y se contrastan estas acciones con la estrategia de territorialización de las luchas de las comunidades tradicionales, particularmente la de Juruti Viejo, para limitar el poder de las empresas en la apropiación de los recursos y espacios de uso común.

La base empírica del artículo corresponde a un trabajo de campo realizado en las zonas rurales y urbanas del municipio de Juruti y región circundante, entre el 21 de mayo y el 14 de junio de 2012.

### **Cuadro general de la regulación social de los conflictos en contextos mineros**

Los procesos de desregulación han instaurado una participación selectiva del Estado en el tratamiento de los conflictos decurrentes del avance de la minería, posibilitando que las empresas asuman crecientemente el papel de agentes políticos en los territorios (Acselrad y Bezerra, 2010; Svampa y Sola, 2010). Dicha incidencia corporativa la comprendemos en el contexto más amplio de lo que sería la configuración de un nuevo modo de regulación compatible con el actual régimen de acumulación capitalista (Boyer, 2002). Esto porque a través de él se procuraría anticipar y ajustar el comportamiento de los agentes y grupos sociales implicados, regulando su carácter conflictivo para hacerlo compatible con la lógica de acumulación vigente (Lipietz, 1984; Apud Possas, 1988).

En un contexto mundial de alta capacidad de movilidad de los capitales, las empresas pueden ejercer un “chantaje por localización” [5] (Acselrad y Bezerra, 2010: 180) que les garantice mejores condiciones sociopolíticas para su operación. Las empresas mineras al tener una capacidad de movilización menor -aunque no despreciable-, usualmente deberán también generar ellas mismas las condiciones de estabilidad sociopolítica a nivel local para mantener sus operaciones en un óptimo económico. Buscando este efecto con las comunidades locales en particular, es razonable comprender la pretendida búsqueda de la “licencia social para operar” [6].

El trabajo de Szablowski (2007) da particulares luces sobre la forma como tal regulación es viabilizada por el régimen legal que predomina actualmente para la minería, el cual facilita una redistribución de autoridad y legitimidad entre el Estado y el sector privado. Para el Estado, los conflictos generados en contextos mineros implican asumir la mediación social entre las demandas sociales de las poblaciones afectadas, que presionan por cambios en la distribución de los costos y beneficios producidos por la minería, y los intereses de los grandes proyectos. Por un lado se juega su legitimidad política y por el otro su agenda económica. En consecuencia, el Estado tiende a desarrollar una estrategia de regulación caracterizada por una “ausencia selectiva” (Szablowski, 2007: 27). Regula directamente algunas áreas al garantizar derechos

formales a las inversiones mineras (regímenes de acceso al mineral, por ejemplo) en cuanto lo hace indirectamente para otras áreas -principalmente aquellas de carácter social-, redistribuyendo hacia las empresas mineras parte de su autoridad y responsabilidad en la regulación social de los conflictos.

Los regímenes de acceso a las tierras para la extracción del mineral y de la legislación ambiental, han dotado de mayor poder a las empresas mineras para acceder y apropiarse de tierras y recursos, en tanto las dotan de autoridad y espacio para asumir la regulación social de los conflictos en el ámbito local. La forma como este proceso se concreta será motivo de análisis más adelante, tomando el caso del proyecto minero en Juruti.

### **Breve contexto de la minería de bauxita en Juruti**

El municipio de Juruti está localizado al oeste del Estado de Pará en la Amazonía oriental, siendo la navegación fluvial su principal forma de acceso [7]. La región se ha caracterizado históricamente por el desarrollo de una economía basada en la recolección de productos del bosque, en la caza y en la pesca, realizada por comunidades tradicionales que sustentan sus modos de vida en esas actividades. La primera ocupación en la región sucedió en el período colonial, en el lugar conocido como Vila Muirapinima, hoy Juruti Viejo. En 1935, cuando Juruti fue decretado municipio, la sede fue transferida de la Vila Muirapinima hacia el lugar conocido como Juruti Nuevo, donde hoy se encuentra el mayor núcleo urbano del municipio. Entre estos dos lugares se congrega la mayor parte de la población y se define hoy la dinámica social y política del municipio.

En la historia reciente, a partir de la década de 1970, se vienen provocando fuertes conflictos entre las comunidades locales y empresas que han incursionado en la región para extraer madera ilegalmente. En la actualidad el mayor foco de conflicto está asociado a la llegada de la empresa minera Alcoa [8] y la implantación de su mina de bauxita [9]. Desde los años sesenta fueron identificadas reservas de bauxita en Juruti, las cuales están estimadas en cerca de 700 millones de toneladas métricas, siendo uno de los mayores depósitos con material de alta calidad en el mundo (Alcoa, 2011). Pero

fue sólo hasta comienzos del presente siglo que se reunieron las condiciones para hacer económicamente viable su explotación, debido a los requerimientos y precios crecientes del mercado mundial de aluminio y a la adopción de políticas públicas de promoción de las inversiones mineras. En 2003 se inició el proceso de implantación del “Proyecto Juruti” dada la pretensión de la empresa de disminuir la dependencia -que hasta el momento tenía- del suministro de materia prima de la *Mineração Rio do Norte S.A.*, que provenía del municipio vecino de Oriximiná (Almeida, 2009). En agosto de 2005 fueron concedidas por la Secretaria de Estado de Medio Ambiente de Pará (SEMA), la Licencia Previa (LP) y la Licencia de Instalación (LI), y en junio de 2006 fueron iniciadas las obras de construcción. El proceso de licenciamiento generó pronunciamientos y acciones en contra por parte de la población y de las autoridades locales, y también del Ministerio Público del Pará. En 2007 fue concedida la Licencia de Operación (LO) y en 2008 fue iniciada la extracción y procesamiento de la bauxita [10].

La introducción de la actividad minera en esa zona ha desencadenado y agudizado conflictos que han derivado en disputas territoriales. En general las tierras de la región amazónica pertenecen al Estado, pero han estado desde hace siglos ocupadas por poblaciones tradicionales (ribereños y extractivistas), indígenas y *quilombolas*, que de forma creciente viven en conflicto con otras formas de ocupación y explotación del territorio, como la minería, la ganadería, los monocultivos de soya y la actividad maderera. La llegada de proyectos mineros como el de la multinacional Alcoa ha profundizado las disputas, una vez que las empresas optan por no reconocer la posesión territorial de aquellos ocupantes que no tienen títulos de propiedad.

### **Implantación del proyecto de Alcoa y regulación social en Juruti**

El régimen para el acceso al suelo y subsuelo con fines mineros en el Brasil (como en grande parte de los Estados occidentales), garantiza la soberanía de la Unión Federal sobre los yacimientos y recursos minerales, tal como está consignado en la Constitución Nacional y en el Código Minero. El derecho de propiedad del material producto de la explotación es concedido al inversionista, mientras el derecho de propiedad sobre la

superficie también está amparado por la Constitución. Para superar ese conflicto de intereses está establecida la *servidumbre minera*, que permite la intervención en la propiedad privada en nombre de la utilidad pública y del interés nacional. Previamente se debe realizar el pago de las indemnizaciones correspondientes, renta por ocupación o participación en el resultado de la explotación cuando hubiere lugar (República Federativa de Brasil, 1967).

Como sucede generalmente en estos casos, la llegada del proyecto minero intensificó el interés y la disputa por la tierra en Juruti. Este problema agrario tuvo especial repercusión en el municipio dado que bajo el régimen legal vigente, la Alcoa buscó acceder a la tierra a través de la compra directa o bajo el pago de renta y compensaciones, sólo con aquellas personas que poseían el título de propiedad o tenencia reconocida. La expropiación por “interés nacional” es una posibilidad que siempre está abierta, por ello, se generó un espacio de negociación entre la Alcoa y los propietarios, previo pago de indemnizaciones.

Un hecho central fue la aceptación de sumas de dinero por parte de los propietarios. Sus precarias condiciones financieras influyeron en esta situación, llevándolos a aceptar sumas de dinero que no se correspondieron, en muchos casos, con el valor comercial de sus tierras y propiedades. Este fue el caso de las comunidades de los Proyectos de Asentamiento de Socó (I y II) donde fue construida la carretera y la vía férrea afectando a 3.000 familias. Lo mismo ocurrió con las comunidades del barrio Terra Preta (donde fue construido el puerto de la Alcoa) que fueron reasentadas, y de Lago Preto, donde fue construido el alojamiento de la fase de construcción y la vía férrea. En cuanto a las áreas de extracción, después de rehusarse a reconocer la tenencia de la tierra de las comunidades de Juruti Viejo (donde se ubica la mina), la empresa fue presionada a reconocer el pago de un porcentaje de participación en el resultado económico de la explotación, en virtud de la movilización popular.

Mientras el acceso a las tierras se realizó a través de mecanismos de mercado, los procesos de licenciamiento ambiental introdujeron, en teoría, un espacio de regulación pública que buscó limitar la posible transferencia de externalidades de la empresa para

terceros. Los Estudios de Impacto ambiental (EIA), generan un espacio potencial para el tratamiento de los conflictos sociales generados por el tipo de minería en cuestión (Szablowski, 2007). Esto porque establecen un espacio público donde el Estado es mediador y porque permiten incorporar, además de los impactos ambientales, los impactos sociales. Estos últimos tienen el potencial de ampliar la cantidad de externalidades a ser consideradas en los EIA, de acuerdo con la incidencia que puedan tener los actores locales en el proceso.

La licencia ambiental del Proyecto Juruti generó una serie de denuncias por parte de las comunidades y algunas instituciones estatales. En la realización del EIA y del respectivo informe (el RIMA, *Relatório de Impacto Ambiental*) hubo una cantidad considerable de omisiones. El Ministerio Público de Pará instauró 45 requerimientos al respecto [11]. Entre las omisiones más relevantes sobresalen la no inclusión de cerca de nueve mil habitantes de la región de Juruti Viejo, y el conflicto de propiedad rural existente en la Vila Amazonia, en la misma región, involucrando cerca de 300 mil hectáreas. Esta cuestión es relevante porque debería haberse identificado la tenencia de la tierra antes de comenzar las obras.

Fueron omitidos también los impactos de una central termoeléctrica en el área del puerto. La matriz de impactos socio-ambientales del EIA fue reducida, y fueron subvaloradas las funciones ambientales que serían afectadas y sus compensaciones correspondientes. Según Raimundo Morales, Promotor de Justicia de Pará, esas deficiencias serían suficiente motivo para no conceder la LP [12]. El Ministerio Público convocó una mesa de conciliación en 2005, con presencia de Alcoa y otros actores regionales [13], con el propósito de llegar a un acuerdo para dar respuesta a las deficiencias del EIA/RIMA. A pesar de que la empresa participó inicialmente en este espacio, el proceso fue interrumpido cuando fue aprobada la LP por parte del Secretario de Medio ambiente de Pará, a raíz del lobby realizado por la empresa en las esferas políticas estatales y federales [14]. Con la concesión de la LP la empresa prosiguió con la solicitud de la LI que también fue otorgada en el mismo año.

La discusión y el control público tampoco fueron garantizados suficientemente por la empresa durante todo el proceso, según denunció el Ministerio Público Estadual. Tal fue el caso de la construcción de la “Matriz de Compensación Colectiva” [15] diseñada para el Proyecto de Asentamiento (PA) del Socó [16]. Adicionalmente, y a pesar de no haber incluido un conjunto significativo de impactos en el EIA, los correspondientes Planes de Control Ambiental (PAC) no realizaron suficientes acciones de control para una serie de impactos identificados. Esas fallas denunciadas y no atendidas en el EIA/RIMA fueron constatadas dos años después. En 2007 durante la construcción de las obras, el Ministerio Público estatal convocó a algunas audiencias públicas en Juruti [17], en las cuales retomó las objeciones realizadas en el proceso de concesión de la LP. Allí también se evidenció el incumplimiento en el pago de las compensaciones individuales y colectivas de las comunidades del Proyecto de Asentamiento del Socó [18]. Según el Instituto Nacional Colonización y Reforma Agraria (INCRA), más de la mitad de los requerimientos relacionados con la respuesta de la empresa a las demandas de las poblaciones afectadas, en el PA del Socó y en el Proyecto de Asentamiento Agro-Extractivista (PAE) [19] Juruti Viejo, no habían sido respondidas hasta 2007.

Puede constatar en el caso de Juruti cómo la misma estructuración del EIA le permitió a Alcoa delimitar y reducir su responsabilidad con respecto a los impactos socioambientales. El EIA aún siendo una tentativa de regulación pública para limitar la transferencia de los costos ambientales y sociales para comunidades y gobiernos locales, termina perdiendo su efectividad por el control que sobre su implementación ejercen los proponentes privados, así como por la fragilidad de las instituciones públicas responsables de su cumplimiento (Acselrad, 2004; Szablowski, 2007). En contraposición, las demandas sociales fueron respondidas preferiblemente de forma individual o con cada comunidad, a través de la negociación directa de responsabilidades que desembocaron en acuerdos en gran medida informales. Estos acuerdos implicaron suministro de bienes y servicios incluidos en programas de diversa índole promovidos por la empresa.

Un “orden legal informal” (Szablowski, 2007:59) fue ampliado y configurado, en gran medida, en torno a las denominadas acciones de “responsabilidad social”. La oposición

de algunos sectores aumentó los riesgos para la operación del proyecto. En 2009, las acciones condujeron, incluso, al bloqueo de la base de la mina por parte de las comunidades de Juruti Viejo. En este escenario problemático para los intereses de la empresa, fue lanzada en 2006 una agenda de inversiones voluntarias llamada *Agenda Positiva* [20], focalizada en infraestructura de salud, educación, cultura, medio ambiente, transporte, seguridad y justicia, así como en algunas actividades de asistencia social y cultura [21].

En ese mismo año la empresa contrató la consultoría del World Resources Institute (WRI), el Centro de Estudios en Sustentabilidad de la Fundación Getúlio Vargas (GVces) de Brasil y el Fondo Brasileiro para la Biodiversidad (FUNBIO) para la construcción de una propuesta de “sustentabilidad” para Juruti (Gvces et al., 2006). En 2008 fue lanzado el programa “Juruti sustentable: una propuesta de modelo para el desarrollo local” que contenía un conjunto de principios, premisas y prescripciones para la planeación de las acciones en el territorio. Según sus mentalizadores el propósito era producir un modelo pionero de desarrollo local para contextos de minería en el Brasil y en el mundo [22] (GVces, Alcoa y Funbio, 2008). El programa comprendía principalmente acciones voluntarias y pretendía articular otras intervenciones de la empresa como las compensaciones socioambientales contenidas en los PACs, la *Agenda Positiva* y demás inversiones voluntarias que ya venía realizando. Tres fueron los componentes que estructuraban el modelo: 1) el *Consejo Juruti Sustentable - Conjus* como espacio de participación ciudadana para congregar el interés público y priorizar acciones de largo plazo; 2) el *Sistema de Indicadores Juruti* que buscaba instrumentalizar el monitoreo del desarrollo de Juruti y su entorno regional y orientar las decisiones en materia de inversión social privada de la empresa; y 3) el *Fondo Juruti Sustentable* para el financiamiento de dichas acciones, en gran medida alimentado por la empresa.

Discursivamente el programa fue desligado de las omisiones muy relevantes ocurridas durante el EIA/RIMA, así como del incumplimiento en las compensaciones y planes de control ambiental posteriores. Fue presentado como una contribución de la empresa para responder a las incertidumbres y desafíos asociados a las oportunidades que se



avecinaban para la población con el proyecto minero. Como puede deducirse del contexto de presión ejercida sobre el proyecto, y conforme afirmó el Promotor de Justicia del Pará, se trató de una respuesta informal, no asociada a ninguna obligación legal, para buscar legitimación ante las irregularidades producidas en el proceso de licenciamiento ambiental [23]. La búsqueda de este efecto puede apreciarse en la afirmación del Gerente de Sustentabilidad de la Alcoa en el Foro Amazonía Sustentable, realizado durante la Conferencia de Rio+20, cuando dijo que el modelo surgió por la intención de la empresa de “*hacer más y mejor, yendo más allá de la ley*” [24].

El carácter voluntario de las acciones de “responsabilidad social” ha generado reparos entre varios actores por su dificultad para realizar control público. Como afirmó el Promotor de Justicia del Ministerio Público de Pará, “Con derecho no habría necesidad de la Agenda Positiva (...) es una forma de burlar la verdadera responsabilidad socio-ambiental con el municipio de Juruti” [25]. Además, las inversiones en infraestructura contenidas en las propuestas, por ejemplo, fueron consideradas insuficientes frente a los impactos generados, principalmente porque el mantenimiento tuvo que ser asumido por el gobierno local [26]. Las acciones de responsabilidad social son entendibles en la búsqueda de una “licencia social para operar”, debido principalmente a las implicaciones en costos de operación que implica el riesgo de detener la obra ante los costos financieros en los que incurren las empresas mineras. Instrumentos adicionales al proceso de licenciamiento ambiental fueron accionados en función del riesgo percibido, siendo el modelo “Juruti Sustentable” una forma más sistemática de estructuración de espacios informales de regulación local.

### **Territorialización de las luchas de comunidades afectadas por la minería**

Si bien la expansión de nuevos frentes de explotación económica, como el de la minería, ha dificultado el avance de los proyectos de destinación de tierras para programas de reforma agraria, por otro lado, también ha colocado en curso nuevas formas de movilización social que demandan del Estado el reconocimiento de los llamados derechos territoriales colectivos. Movimientos sociales y organizaciones comunitarias presionan a los organismos estatales y reclaman la constitución de

asentamientos de reforma agraria, a través de la titulación colectiva, buscando garantizar la integridad del territorio. En este sentido, se puede sugerir que la expansión minera ha desencadenado un proceso de territorialización de la lucha por la tierra.

Por un lado, dicha territorialización trata de contener la promoción de un régimen de propiedad privada, que a menudo facilita la concentración de la tierra; y por el otro, señala la posibilidad de crear un nuevo modelo de reforma agraria que pueda fortalecer y asegurar la permanencia de comunidades tradicionales y campesinas en sus lugares de origen. El comportamiento territorial se plantea, por lo tanto, cuando las tierras de un grupo están siendo invadidas o amenazadas por formas ajenas de ocupación. A nivel interno, la defensa del territorio se convierte en un elemento unificador del grupo y externamente, las presiones ejercidas por los participantes del mercado o por el Estado imponen nuevas formas de organización social (Little, 2002).

Como resultado de la amenaza de expropiación y expulsión que representa la presencia de los proyectos mineros, están emergiendo procesos de organización política, como el de las comunidades de Juruti Viejo. Estas comunidades habitan en el área donde se encuentra en su mayor parte la mina de bauxita y en donde se han visto afectados en gran medida los ecosistemas de los cuales depende su reproducción material y cultural. Su movilización ha tenido precisamente como objetivo mantener la continuidad de sus formas específicas de uso y apropiación del territorio.

En 2009, tras la movilización de estas comunidades que implicó acciones de hecho como la ampliación de los escenarios de discusión pública de los impactos del proyecto, y la reivindicación de derechos colectivos sobre el territorio, la asociación que congrega a las comunidades recibió del INCRA la Concesión de Derecho Real de Uso (CDRU). Dicho instrumento legal les otorgó colectivamente derechos estables sobre el territorio, lo que derivó en una limitación formal a la apropiación del territorio por parte de la empresa minera y de otros frentes de explotación, tanto por no permitir la expansión del mercado de tierras, como por restringir, aunque parcialmente, el traslado de los costos socioambientales de la actividad minera para las comunidades.

Esa movilización política puede, por lo tanto, ser vista como una resistencia a los métodos hegemónicos de explotación capitalista de la naturaleza. Las huellas de la oposición entre propiedad individual de la tierra y titulación colectiva de los territorios, en un contexto de avance de la producción minera, pueden seguirse a través del fragmento presentado a continuación, que proviene de una entrevista realizada con un líder de la comunidad de Juruti Viejo:

El escenario que nosotros imaginamos hoy, si hubiera ocurrido aquí esta titulación individual de las tierras, es el peor. Estos bosques que tenemos por aquí, estas playas, todo estaría lleno de casas de empleados y hoteles de la Alcoa. Estos bosques que ahora siguen preservados estarían todos destruidos, porque la gente sin el título colectivo iba quedar más débil; la gente con el título de propiedad en la mano acabaría negociando las tierras con la empresa minera; venderían todo y habrían salido de aquí, entonces hoy no tendríamos este territorio aún conservado (Entrevista con líder comunitario de Juruti Viejo/ PA, 03/06/2012).

El papel del Estado como motor del colonialismo interno (González-Casanova, 2006) históricamente ha causado un movimiento, especialmente en la región amazónica, que transforma los ocupantes tradicionales que no poseen titulación de la propiedad, en los nuevos trabajadores sin tierra. La ocupación del territorio se lleva a cabo en nombre de la propiedad privada de la tierra y de la importancia económica de la propiedad como fuente de generación de fondos (Martins, 1998). En este contexto, el valor de mercado de la tierra crece debido a la expansión de la acumulación capitalista influyendo en la decisión de los ocupantes, sean poblaciones tradicionales o campesinas, en cuanto a la necesidad de exigir la titulación de la propiedad. Si por un lado la regularización de las tierras puede catapultar los procesos políticos que exigen el reconocimiento estatal de los territorios colectivos, por el otro, representa la posibilidad de inclusión de nuevas tierras en los circuitos de recuperación económica.

### **Reflexiones finales**

Tras las huellas de este proceso continuo de avance de la producción minera, es razonable conjeturar que permanecen en la contemporaneidad los métodos de la acumulación primitiva, que por un lado, resultan en la mercantilización forzada de los recursos ambientales (tierra, aire, agua), y, por otro, conducen a la expropiación de los

territorios ocupados por comunidades tradicionales, convirtiéndolos en objeto de la explotación capital-intensiva.

La implantación del complejo minero de la Alcoa en la Amazonía brasileña, con su constante recurso a las condiciones de desregulación vigentes, en conjunto con estrategias informales de flexibilización y burla de la legislación, representan ciertamente un ejemplo de la subordinación del Estado a la lógica dominante de explotación capitalista. La regulación ambiental y territorial fue sistemáticamente infringida por parte del emprendimiento minero, tarea que incluso estuvo anclada en la omisión selectiva de instancias decisivas del Estado, en la esfera nacional y estadual. Ésta de manera deliberada facilitó la instalación del proyecto minero en condiciones desventajosas para las poblaciones locales.

Por otro lado, dicha ausencia selectiva del Estado está siendo respondida por formas de resistencia organizada como la que puede constatarse en la región de Juruti Viejo. Ante la amenaza que representa la minería, la reivindicación del derecho a la tenencia colectiva de la tierra aparece como la conquista e instrumento más visible para afirmar la autonomía y el control de los recursos, así como para ampliar la esfera política para el tratamiento de los conflictos sociales. La territorialización de la lucha que busca la permanencia en sus lugares de origen se realiza, por lo tanto, no sólo a través de las estructuras intermedias tradicionales de la etnia, los grupos de parientes, la familia o el poblado, sino también por el grado de cohesión y solidaridad obtenido en los antagonismos, en las situaciones de adversidad extrema y en los conflictos que refuerzan las redes de relaciones sociales (Almeida, 2004). No obstante, cabe señalar que, a pesar de que la articulación política de las comunidades tradicionales haya problematizado la idea hegemónica de progreso y desarrollo, inherentemente asociada a la minería, no logra aún obtener la fuerza suficiente para contrarrestar los discursos y prácticas económico-simbólicas, que vienen legitimando la apertura de nuevos rieles para las llamadas locomotoras del crecimiento económico.

## Notas

[1] Esta metáfora viene siendo utilizada en el lenguaje político latinoamericano para designar sectores a los cuales se les atribuye la función de liderar el crecimiento económico. Muestra de ello ha sido la forma en que la minería industrial ha sido considerada por el gobierno del Presidente de Colombia, Juan Manuel Santos Calderón, quien en su discurso de posesión pronunciado el 7 de agosto 2010 expresaba: “Juntos, gobierno y sector privado, empresarios y trabajadores, vamos a impulsar las cinco locomotoras que harán despegar nuestra economía, con un destino cierto: el crecimiento y la creación de trabajo. Con el campo, la infraestructura, la vivienda, la minería y la innovación pondremos en marcha el tren del progreso y la prosperidad, que jalonará los vagones de la industria, del comercio y los servicios, que son los mayores generadores de empleo” (Presidencia de la República de Colombia, 2010).

[2] Los procesos de acumulación primitiva ahora considerada como un fenómeno constitutivo y permanente de la dinámica del capitalismo en su fase neoliberal, que estaría sustituyendo la centralidad de la reproducción ampliada del capital, con el propósito de resolver el problema de los excedentes de capital que obstaculizan la acumulación y causan sus crisis.

[3] Nombre dado a comunidades afro-brasileñas de origen esclavo.

[4] En Brasil las llamadas comunidades extractivistas se caracterizan por habitar territorios de la selva amazónica, sustentando sus formas de reproducción material y cultural en actividades de recolección, caza y pesca.

[5] Se trata de la imposición desigual de riesgos en el capitalismo liberalizado, alentando una competencia por el detrimento de salarios, derechos y condiciones normativas de protección social y ambiental.

[6] La noción más difundida es la formulada por Salim (2003) en la revisión de las políticas de financiación de las industrias extractivas realizada por el Banco Mundial,

donde se la entiende como la búsqueda de consentimiento libre, previo e informado de las poblaciones indígenas y comunidades locales a través de acuerdos mutuos.

[7] Dista 846,2 km de la capital, Belém, y ocupa un área de 8.303,273 km<sup>2</sup>. Su población estimada es de 52.483 habitantes según el censo del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE, 2013).

[8] Es una de las más importantes del mundo en el sector con operaciones en 32 países de cuatro continentes. Alcoa ya había incursionado en la Amazonía brasileña en 1973 al hacer parte del proyecto *Mineração Rio do Norte S.A.*

[9] La bauxita es la materia prima para la producción de alúmina y aluminio. Las minas de bauxita son de ‘cielo abierto’, lo que implica la remoción de vegetación y el suelo a una profundidad media de 3,5 a 4 metros para extraer el mineral.

[10] La extracción de bauxita está proyectada para alcanzar una cantidad de 2,6 millones de toneladas métricas por año (Alcoa, 2011).

[11] Como consta en una carta enviada por el Promotor de Justicia de Pará al Secretario de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente del Estado de Pará, el 26 de abril de 2005.

[12] El Ministerio Público presentó una acción civil pública solicitando la suspensión de la LP en el segundo semestre de 2005, acción que hasta junio de 2012 no había sido decidida por el poder judicial competente (Entrevista con el Promotor de Justicia de Pará, Belém, 14/06/2012).

[13] Fueron convocados el alcalde de Juruti, representantes de la sociedad civil y el Núcleo de Altos Estudios Amazónicos de la Universidad Federal de Pará.

[14] Esta actuación de la empresa también fue denunciada por Pedro Aquino, Superintendente del INCRA en 2007, y calificada de irrespetuosa con el INCRA (Instituto Nacional Colonización y Reforma Agraria) por haber iniciado obras dentro

del Proyecto de Asentamiento Soco I sin su conocimiento. La empresa acudió directamente a la Presidencia de la República y al Ministerio de Desarrollo Agrario, en la búsqueda de lo que Aquino llamó “*apadrinamiento político*” para acelerar el proceso de licenciamiento previo. Estas fueron las palabras del Superintendente: “Las presiones que he sufrido para firmar las autorizaciones que atravesaron, firmé todas en virtud de la presión hecha por Alcoa desde allá de Suiza hasta la del Palacio de Plan alto[Sede del gobierno brasileño en Brasilia], entonces quería plantear aquí públicamente, [el] irrespeto a la forma imperialista, irrespetuosa con la comunidad y con quien va hacer el trabajo aquí abajo” (Transcripción de las audiencias públicas, Juruti, 02 de mayo de 2007, p.30 Traducción de los autores).

[15] Esta matriz fue un acuerdo entre Alcoa, el Incra, la Cámara Municipal y la asociación de pequeños agricultores del asentamiento, que incluyó inversiones en educación, medio ambiente, infraestructura rural y adquisición de equipos.

[16] Es una modalidad de proyecto de reforma agraria creado y reconocido por el Programa Nacional de Reforma Agraria (PNRA) de Brasil.

[17] Fueron realizadas dos audiencias en el mes de mayo, una en Juruti y otra en Juruti Viejo.

[18] Según denunció el Superintendente del Incra Pedro Aquino en las audiencias públicas del 2 de mayo de 2007.

[19] Esta modalidad de proyecto de reforma agraria es especialmente destinada al asentamiento de comunidades extractivistas tradicionales.

[20] Fue presentada en 2006 en el evento “Juruti Sustentable” organizado por Alcoa en Juruti, con participación de las autoridades de Juruti, del estado de Pará y del presidente de Alcoa para América Latina.

[21] Según informaciones del Secretario de Gobierno de Juruti el monto de inversiones de la Agenda Positiva fue de 50 millones de reales a 2012. Entre el 25 y el 30% estaría por ser ejecutado a junio de 2012.

[22] El prestigio del modelo ha trascendido a nivel nacional e internacional, principalmente en el ámbito empresarial. Según dichas apreciaciones, el programa demostraría la posibilidad de conjugar los intereses de las empresas con las comunidades y el Estado, por cuenta de su pretendida focalización en el desarrollo económico, la conservación de la naturaleza y las inversiones en salud, educación y saneamiento básico, entre otros.

[23] Entrevista con el Promotor de Justicia de Pará, Belém, 14/06/2012.

[24] Gerente de Sustentabilidad de Alcoa Brasil, Foro Amazonía Sustentable, Rio de Janeiro, 21/06/2012.

[25] Entrevista con el Promotor de Justicia de Pará, Belém, 14/06/2012.

[26] La empresa optó por no construir las llamadas *company town* que han sido cuestionadas por generar núcleos aislados de infraestructuras en los territorios. La *Agenda Positiva* apuntaría en la dirección de acondicionar, dentro del municipio, las infraestructuras requeridas para el desarrollo del proyecto: pavimentación de calles, redes de alcantarillado, hospital de tercer nivel, entre otras.

---

### Referencias citadas

Acselrad, Henri (2004). “As práticas espaciais e o campo dos conflitos ambientais”. En *Conflitos Ambientais no Brasil*, pp.13-36, Acselrad Henri, (organizador). Rio de Janeiro: Relume Darumá y Fundación Heinrich Boll.



Acsegrad, Henri y Das Neves Bezerra, Gustavo (2010). "Desregulação, deslocalização e conflito ambiental. Considerações sobre o controle das demandas sociais". En *Capitalismo globalizado e recursos territoriais. Fronteiras da acumulação no Brasil contemporâneo*, pp. 179-209, Alfredo Wargner Berno de Almeida (compilador). Rio de Janeiro: Lamparina editora.

Almeida, Rogério (2009). "Pororoca pequena: marolinhas sobre a (s) Amazônia (s) de cá". Disponible en <http://pdf.ecodebate.com.br/livro.pdf> (visitada el 8 de abril de 2012).

Boyer, Robert (2002). "Introduction". En: *Régulation theory: the state of the art*, pp. 1-10, Robert Boyer y Yves Saillard, (editores). Nueva York: Routledge.

Centro de Estudos em Sustentabilidade da Fundação Getúlio Vargas (GVCES) (2006). Juruti: Diagnóstico e recomendações. Juruti.

Centro de Estudos em Sustentabilidade da Fundação Getulio Vargas (GVCES), ALCOA y FUNBIO - Fundo Brasileiro para a Biodiversidade Juruti Sustentável (2008). Uma proposta de modelo para o desenvolvimento local. Log&Print. Disponible en [http://intranet.gvces.com.br/cms/arquivos/juruti\\_port.pdf](http://intranet.gvces.com.br/cms/arquivos/juruti_port.pdf) (visitada el 30 septiembre de 2013).

González-Casanova, Pablo (2006). "Colonialismo Interno: una redefinición". En *La teoría marxista hoy: problemas y perspectivas*, pp. 409-434. Atílio Boron, Javier Amadeu, Sabrina González (compiladores). Buenos Aires: CLACSO.

Gudynas, Enrique (2009). "Diez tesis urgentes sobre el nuevo extractivismo. Contextos e demandas bajo el progresismo sudamericano actual". En: *Extractivismo, política y sociedad*, pp. 187-225, Varios autores. Quito: CAAP y CLAES. Disponible en <http://www.ambiental.net/publicaciones/GudynasNuevoExtractivismo10Tesis09x2.pdf> (visitada el 12 de febrero de 2013).

Harvey, David (2004). “El nuevo imperialismo: Acumulación por desposesión”. Disponible en <http://www.bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/social/harvey.pdf> (visitada el 20 de junio de 2012).

Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (2013). “Ciudades. Juruti, Pará”. Disponible en <http://cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=150390> (visitada el 30 de septiembre de 2013).

Little, Paul (2002). “Territórios sociais e povos tradicionais no Brasil: por uma antropologia da territorialidades”. *Série Antropologia*, No. 322, pp. 1-32. Disponible en <http://www.dan.unb.br/images/doc/Serie322empdf.pdf> (visitada el 29 de septiembre de 2013).

Martins, Jose de Souza (1998). “A Vida Privada nas Áreas de Expansão da Sociedade Brasileira”. En: *História da Vida Privada no Brasil-Contrastes da Intimidade Contemporânea*, Vol. 4, pp. 659-726, Lilia Schwarcz, (org.). São Paulo: Companhia das Letras.

Ministério Público del Estado de Pará (2005). Carta al Secretario de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente del Estado de Pará, Belém (PA), 26 de abril de 2005.

\_\_\_\_\_ (2007). *Transcrição de fitas de vídeo da I Audiência Pública na sede do município de Juruti, 2 y 3 de mayo de 2007*. Juruti: Promotoria de Justiça.

Possas, Mario (1988). “O projeto teórico da ‘Escola da Regulação’”. *Novos Estudos*, No. 21, pp.195-212.

Presidencia de la República de Colombia (2010). “Discurso del Presidente Juan Manuel Santos Calderón. 7 de agosto de 2010, Bogotá”. Disponible en [http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2010/Agosto/Paginas/20100807\\_15.aspx](http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2010/Agosto/Paginas/20100807_15.aspx) (visitada el 30 de septiembre de 2013).

República Federativa de Brasil (1967). *Código de Mineração*. Decreto Ley No. 227, del 28 de febrero de 1967. Disponible en

[http://www.dnpm-pe.gov.br/Legisla/cm\\_00.php](http://www.dnpm-pe.gov.br/Legisla/cm_00.php) (visitada el 20 de enero de 2013).

Salim, Emil (2003). "Striking a Better Balance: The World Bank and Extractive Industries: 1:1—92" Disponible en:

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTOGMC/0,,contentMDK:20306686~menuPK:592071~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:336930,00.html>

(visitada el 12 de febrero de 2013)

Svampa, Maristella y Marian Sola Álvarez (2010). "Modelo minero, resistencias sociales y estilos de desarrollo: los marcos de la discusión en la Argentina". *Ecuador Debate*, No. 79, pp. 106-126.

Szablowski, David (2007). *Transnational Law and Local Struggles Mining, Communities and the World Bank*. Portland: Hart Publishing.