

¿Minando la movilización?

La movilización sociolegal en la
Campaña por una Nueva Ley Minera
en México, 2012-2013

Jorge Peláez Padilla



؟

؟

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Dr. Enrique Graue Wiechers
Rector

Dr. Leonardo Lomelí Vanegas
Secretario General

Dra. Guadalupe Valencia García
Coordinadora de Humanidades

Dr. Fernando Lozano Ascencio
Director del Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias (CRIM)

COMITÉ EDITORIAL

CRIM

Dr. Fernando Lozano Ascencio
PRESIDENTE

Dra. Sonia Frías Martínez
Secretaria Académica del CRIM

Dr. Guillermo Aníbal Peimbert Frías
Secretario Técnico del CRIM
SECRETARIO

Dr. Fernando Garcés Poó
*Jefe del Departamento de Publicaciones y Comunicación
de las Ciencias y las Humanidades del CRIM*

Dr. Roberto Castro Pérez
Investigador del CRIM

Dr. Óscar Carlos Figueroa Castro
Investigador del CRIM

Dra. Alethia Fernández de la Reguera Ahedo
Investigadora del Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM

Dra. Naxhelli Ruiz Rivera
Investigadora del Instituto de Geografía, UNAM

Dra. Rosalva Aída Hernández Castillo
*Profesora-investigadora del Centro de Investigaciones
y Estudios Superiores en Antropología Social*

Lic. José Luis Güemes Díaz
Jefe de la Oficina Jurídica del Campus Morelos de la UNAM

¿Minando la movilización?

La movilización sociolegal en la Campaña
por una Nueva Ley Minera en México, 2012-2013

¿Minando la movilización?
La movilización sociolegal en la Campaña
por una Nueva Ley Minera en México, 2012-2013

Jorge Peláez Padilla



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias

Cuernavaca, 2023

Catalogación en la publicación UNAM. Dirección General de Bibliotecas y Servicios Digitales de Información

Nombres: Peláez Padilla, Jorge, autor.

Título: ¿Minando la movilización? : la movilización sociolegal en la Campaña por una Nueva Ley Minera en México, 2012-2013 / Jorge Peláez Padilla.

Descripción: Primera edición. | Cuernavaca : Universidad Nacional Autónoma de México, Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, 2023.

Identificadores: LIBRUNAM 2209802 (impreso) | LIBRUNAM 2209908 (libro electrónico) | ISBN 9786073076241 (impreso) | ISBN 9786073076272 (libro electrónico).

Temas: Industria minera -- México -- Historia. | Movimientos de protesta -- México. | Mineros -- México -- Actividad política. | Minas y riquezas minerales -- Leyes y legislación -- México. | Jurisprudencia sociológica -- México.

Clasificación: LCC HD9506.M63.P45 2023 (impreso) | LCC HD9506.M63 (libro electrónico) | DDC 338.205—dc23

Este libro fue sometido a un proceso de dictaminación con base en el sistema de revisión por pares a doble ciego, por académicos externos al CRIM, de acuerdo con las normas establecidas en el Reglamento Editorial del Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias de la Universidad Nacional Autónoma de México, así como por el artículo 46 de las Disposiciones Generales para la Actividad Editorial y de Distribución de la UNAM.

Diseño de forros: Valeria Cinta Dávila

Fotografías de portada: Cristobal Trejo; Marisa Mazari; Ariel Ojeda (Dioptría Estudio); Prometeo Lucero. Tomadas de *Así se ve la minería en México*.



Gestión editorial: Aracely Loza Pineda

Primera edición: octubre de 2023

D. R. © 2023 Universidad Nacional Autónoma de México
Ciudad Universitaria, alcaldía Coyoacán, 04510, Ciudad de México

Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias
Av. Universidad s/n, Circuito 2, colonia Chamilpa,
C. P. 62210, Cuernavaca, Morelos
www.crim.unam.mx

ISBN: 978-607-30-7624-1

Esta edición y sus características son propiedad
de la Universidad Nacional Autónoma de México

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

Impreso y hecho en México

Dedicatoria

A todas y todos los que se organizan para defender la tierra y la vida; especialmente a quienes cayeron en el camino producto de las violencias desatadas por la voracidad de las empresas mineras.

A Tatiana, por creer en mi proyecto, por tener siempre un consejo brillante y útil, por impulsarme a trabajar con descanso y queriendo lo que se hace, por su apoyo incondicional y, sobre todo, por el amor.

Agradecimientos

Al proyecto PAPIIT IN302518 “Eficacia y productividad social de la acción colectiva en la lucha de defensa ambiental”, financiado por la Dirección General de Asuntos del Personal Académico de la Universidad Nacional Autónoma de México, de 2018 a 2021.

A María Fernanda Paz, por el poder y la importancia de la crítica rigurosa y constructiva, esa que te ayuda a crecer. También por la confianza y la generosidad de abrirme de par en par las puertas de muchos años de trabajo paciente y riguroso para colaborar y hacerlo crecer juntos.

A todos y todas quienes participaron en la Campaña por una Nueva Ley Minera, por la confianza y colaboración, especialmente a Sergio Serrano.

A Miguel Mijangos, por recordar a cada paso la importancia de los procesos horizontales; por la sinceridad y la franqueza en sus críticas, casi dolorosas, pero hechas desde la confianza, y por ser uno de los más exhaustivos lectores de mi trabajo.

A Rachel Sieder, por el acompañamiento casi desde la gestación del proyecto que dio origen a este libro, sugiriendo referencias esenciales y realizando lecturas exhaustivas de este trabajo, con comentarios lúcidos, incisivos y constructivos.

Contenido

Lista de abreviaturas	15
Prólogo	17
Introducción	25
Azar y activismo político	25
Una investigación necesaria para la apertura del campo jurídico	27
La construcción del caso de investigación	30
Ruta metodológica y estructura del libro	32
1 Tradiciones en diálogo para un modelo teórico: acción colectiva, movimientos sociales y movilización legal	39
Los estudios de movilización sociolegal (MSL)	39
Acción colectiva y movimientos sociales	
Cinco dimensiones analíticas para un estudio de caso	41
Procesos enmarcadores	51
Estructuras de oportunidad política	55
Otras condiciones catalizadoras o elementos del ambiente	56
Estructuras de movilización y soporte	57
Repertorios	59
La teoría de la acción colectiva y los estudios de movilización sociolegal: modelo analítico para el estudio de la Campaña Nacional por una Nueva Ley Minera (CNLM 2012-2013)	61

2	El escenario de la CNLM: acumulación por desposesión, extractivismo minero y movilización social	69
	El nuevo extractivismo minero y su expansión en México	70
	Extractivismo y nueva minería	79
	La expansión de la megaminería en México	85
	El derecho como herramienta del extractivismo: legislación minera en México y prácticas institucionales	88
	La respuesta social ante la expansión megaminera en México	104
3	La Campaña Nacional por una Nueva Ley Minera en México (CNLM 2012-2013): Oportunidades, antecedentes, actores, etapas, acuerdos, construcción del proyecto de ley y la lucha por su discusión y aprobación	129
	La gestación de la CNLM: Principales elementos que catalizaron su emergencia	130
	Actores sociales movilizados	140
	Primera etapa de la CNLM (abril de 2012 a diciembre de 2012): análisis colectivo de la legislación minera, construcción de alianzas y colocación del tema en la opinión pública	155
	Segunda etapa de la CNLM (enero de 2013 a julio de 2013): construcción colectiva del proyecto de nueva ley minera	163
	Tercera etapa de la CNLM (julio a noviembre de 2013): la movilización del proyecto de nueva ley minera	174
	¿Minando la movilización? La construcción de la acción colectiva como proceso de movilización sociolegal: avances, obstáculos y aprendizajes de la CNLM	183

Diversidad de actores movilizados: ¿diversidad de conflictos? Los límites en la construcción de la identidad del movimiento	185
Partidos políticos, académicos y organizaciones de derechos humanos como estructuras de soporte: ¿muchas agendas paralelas por controlar?	198
Los círculos organizativos de la acción colectiva en la CNLM: debilidad de las redes conectivas, ausencia de formas permanentes de organización y aislamiento del tercer círculo	214
Indefinición, vacilación e inconsistencia en el despliegue de los repertorios de acción colectiva	231
Conclusión	
Aprendizajes, nuevos horizontes para los repertorios legales y nuevas preguntas	251
Acción colectiva y movilización legal: lo que nos enseña la CNLM	252
Los resultados más allá del “fracaso” de la demanda principal de la CNLM	261
Nuevas preguntas	265
Referencias bibliográficas	267
Anexo 1	
Pronunciamento por una nueva ley minera desde los pueblos y movimientos sociales	287
Anexo 2	
Propuesta de nueva ley minera desde los movimientos sociales (2013) Proyecto de Decreto	287

Lista de abreviaturas

ANAA:	Asamblea Nacional de Afectados Ambientales
ASF:	Auditoría Superior de la Federación
BCS:	Baja California Sur
Cactus:	Centro de Apoyo Comunitario Trabajando Unidos
CFE:	Código Fiscal de la Federación
CGM:	Coordinación General de Minería
CIDTZ:	Consejo Indígena por la Defensa del Territorio de Zacualpan
CNLM:	Campaña Nacional por una Nueva Ley Minera
CPUVO:	Coordinadora de Pueblos Unidos del Valle de Ocotlán
CRAC-PC:	Coordinadora Regional de Autoridades Comunitarias-Policía Comunitaria
DESCA:	Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales
DIDH:	derecho internacional de los derechos humanos
EIA:	evaluación de impacto ambiental
FAO:	Frente Amplio Opositor a Minera San Xavier
IIJ:	Instituto de Investigaciones Jurídicas
LA-VIDA:	La Asamblea Veracruzana de Iniciativas y Defensa Ambiental
LFD:	Ley Federal de Derechos
LGEEPA:	Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente
LM:	Ley Minera
M4:	Movimiento Mesoamericano contra el Modelo Extractivo Minero
Mapder:	Movimiento Mexicano de Afectados por las Presas y en Defensa de los Ríos
MC:	Movimiento Ciudadano (partido político)
MIA:	manifestación de impacto ambiental
MNCM:	Movimiento Nacional contra la Megaminería
Morena:	Movimiento Regeneración Nacional

Movimiento Morelense:	Movimiento Morelense contra las concesiones Mineras de Metales Preciosos
MSAT:	movimientos socioambientales territoriales
MSL:	movilización sociolegal
MSL-E:	movilización sociolegal en sentido estricto
ODH:	organizaciones de derechos humanos
OIT:	Organización Internacional del Trabajo
PAN:	Partido Acción Nacional
PRD:	Partido de la Revolución Democrática
PRI:	Partido Revolucionario Institucional
Prodh:	Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez
Profepa:	Procuraduría Federal de Protección al Ambiente
RAN:	Registro Agrario Nacional
RDT:	Redes de Defensas Transnacionales
REMA:	Red Mexicana de Afectados por la Minería
RLM:	Reglamento de la Ley Minera
ROA-PC:	Red de Organizaciones en Apoyo a la Policía Comunitaria
RSE:	responsabilidad social empresarial
SCJN:	Suprema Corte de Justicia de la Nación
SEC:	soporte económico
SE:	Secretaría de Economía
SL:	soporte legislativo
Semarnat:	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
SM:	soporte mediático
SHCP:	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SIAM:	Sistema Integral de Administración Minera
ST:	soporte técnico
Sidigem:	Sistema Integral de Información de la Dirección General de Minas
TLA:	Tribunal Latinoamericano del Agua
TPP:	Tribunal Permanente de los Pueblos
UCCS:	Unión de Científicos Comprometidos con la Sociedad

Prólogo

Fernanda Paz

El 26 de junio de 1992 fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* una nueva ley minera para sustituir a la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia Minera publicada en 1975, que, junto con la de 1961, fuera conocida también como la ley de la mexicanización de la minería. La nueva ley minera de 1992 apuntaba en un sentido inverso. México estaba en los preparativos de la firma del Tratado de Libre Comercio, con lo que consolidaría su participación en los mercados globales.

Si en las décadas anteriores se habían controlado las inversiones privadas en explotación minera con la desincorporación de casi siete millones de hectáreas de reservas nacionales en 1988 (Tavera 2019), con la ley de 1992 se les recibía con los brazos abiertos. Otras modificaciones legales allanarían también el paso a la exploración y explotación de minerales para los capitales privados: la ley de inversión extranjera de 1993 y la modificación al artículo 27 constitucional, a través de la cual se puso fin a la tutela del Estado sobre la propiedad social de la tierra.

La Ley Minera de 1992 conservó la restricción de no entregar concesiones directas a extranjeros; sin embargo, en su artículo 11 asentó el acceso a los capitales foráneos a través de sus filiales mexicanas (Cravioto 2019). Otro elemento fundamental de esta ley, el cual tendría un enorme impacto social y ambiental, quedó plasmado en el artículo 6, en el que la actividad minera (exploración, explotación y beneficio) se considera de utilidad pública y se designaba como “preferente sobre cualquier otro uso o aprovechamiento del terreno”. El derecho de concesión al uso de las aguas también se decretó como preferente para la actividad minera en su artículo 19 (DOF 1992). Esta ley es, como bien señala Jorge Peláez, “la norma al servicio del mercado”.

Hacia 2010 se habían entregado casi 26 000 concesiones mineras en todo el país, en una superficie que representa 13,8 % del territorio nacional (Cárdenas 2011, 53); asimismo, a finales de 2011 se reportaban 803 proyectos mineros (79.4 % exploración, 9.5 % producción, 3.7 % desarrollo) y se tenía el registro de 288 empresas con capital extranjero trabajando en el ramo (SGM 2012, 20).

Frente a la expansión de la minería, la respuesta social no se hizo esperar. En la primera década del nuevo milenio, diversas comunidades, ejidos y propietarios rurales de Guerrero, Oaxaca, Chiapas, San Luis Potosí, Veracruz y Zacatecas, así como habitantes de ciudades como La Paz, en Baja California Sur, se movilizaron localmente en contra de proyectos mineros que ya operaban en su territorio o estaban en fase de exploración. La demanda era la misma en todos los casos: no a la minería. En algunas ocasiones, la acción colectiva logró detener los proyectos cuando estos se encontraban en fase de exploración. En otras, a pesar de una fuerte oposición social, los proyectos se impusieron “a sangre y lodo”, como fue el caso Minera San Xavier-Metallica Resources, en el cerro de San Pedro, San Luis Potosí, y el de Minera Cuzcatlán, filial de la canadiense Fortuna Silver, en San José del Progreso, Oaxaca.¹ En Chicomuselo, Chiapas, en el año 2009, el asesinato de Mariano Abarca, uno de los líderes de la lucha contra la operación de la mina La Revancha, operada por la empresa canadiense Blackfire, suspendió las operaciones en la zona por algún tiempo.

Las luchas en contra de los emprendimientos mineros en México se han multiplicado a lo largo de las últimas décadas. Pueblos, comunidades y grupos de ciudadanos han impulsado diversas alianzas, formas de organización

1 En 2009, el Frente Amplio Opositor contra Minera San Xavier denunció acciones violentas con piedras y palos por parte de empleados de la empresa minera New Gold en contra de activistas y ejidatarios del cerro de San Pedro que se encontraban esperando a una comisión de diputados que visitaría la zona para conocer el conflicto (FAO 2009). En enero de 2012, en San José del Progreso, Oaxaca, fue asesinado Bernardo Méndez, miembro de la Coordinadora de Pueblos Unidos del Valle de Ocotlán (Copuvo); en marzo del mismo año, Bernardo Vásquez Sánchez, vocero de la Copuvo, falleció tras un ataque perpetrado contra él y otros dos activistas, Rosalinda Dionisio Sánchez y Andrés Vásquez Sánchez, todos opositores al proyecto de Fortuna Silver Mines Inc. En junio del mismo año fueron atacados y heridos otros dos integrantes de la Copuvo, Bertín Vásquez Ruiz y Andrés Guadalupe Vásquez Ruiz (No a la Mina 2012; Sipaz 2012).

de escala múltiple y han desplegado, asimismo, un amplio repertorio de acción colectiva dentro del cual se encuentran las estrategias legales. En su libro *¿Minando la movilización? Movilización sociolegal en la Campaña por una Nueva Ley Minera en México (2012-2013)*, Peláez Padilla analiza uno de los procesos sociojurídicos impulsados entre 2011 y 2012 por el conjunto de organizaciones y grupos organizados en contra de la minería en México: la primera campaña por una nueva ley minera.

Desde su práctica como abogado y su compromiso político con las comunidades indígenas de la montaña de Guerrero, Jorge Peláez se involucró, junto con otros académicos y activistas articulados en organizaciones de lucha contra la megaminería, en el proceso de elaboración de una propuesta de nueva ley minera para sustituir aquella que allanó el camino al despojo y la destrucción de territorios. Al mismo tiempo, hizo de este proceso de acción colectiva su propio objeto de análisis. Nada sencillo, sin duda. En la introducción del texto y en el capítulo teórico, el autor nos plantea las dificultades que esto supuso y las diferentes preguntas de análisis que formuló y reformuló. Existe una fuerte intención pedagógica en estas secciones, pues se aprecia de manera clara la construcción del objeto de análisis y la formulación de un problema de investigación que involucra dos campos de estudio: el de la acción sociolegal y el de los movimientos sociales. Y desde aquí encontramos ya algunos de los aportes de este trabajo. Por un lado, la articulación entre el involucramiento político y la investigación académica desde una posición que no pierde de vista las dificultades y la inestabilidad del proceso. Por otro, la detallada descripción del diseño y construcción de su propuesta de investigación desde el ámbito de la práctica, pero también desde la formulación teórica de dos disciplinas: la sociología y el derecho. Para estudiantes de licenciatura y posgrado que se interesen en la temática de la resistencia antiminera y en los enfoques multidisciplinarios y transdisciplinarios, este libro constituye sin duda una lectura obligada.

El libro de Jorge Peláez analiza la sociología del uso del derecho por parte de los movimientos sociales opositores a la minería en México en un momento en que la estrategia de lucha legal sumó a la judicialización de casos a través de juicios de amparo, la formulación e impulso de una nueva legislación en la

materia. Además de este aporte a la sociología jurídica, de suyo fundamental, el texto presenta un análisis detallado que permite comprender claramente el porqué y el cómo de la expansión minera en México, pero también de la movilización social que la impugna en algunas regiones o su aceptación en otras.

El análisis nunca pierde de vista el contexto económico y de transformaciones jurídicas y políticas en que esto opera no solo como un escenario o referente, sino como parte del mismo proceso. Un aspecto importante que nos presenta el autor en este capítulo es la distinción de los diversos ciclos de protesta a lo largo de las últimas décadas, así como de los elementos característicos de cada uno de estos. Con ello nos habla del dinamismo sociopolítico en las luchas antimineras, así como de la densidad que van adquiriendo no solo en términos de redes y alianzas, sino también en contenidos y estrategias de lucha. Las referencias mencionadas en el texto dan cuenta de la productividad sociopolítica de los conflictos socioambientales por minería en diversas regiones del país, en donde los colectivos lograron la suspensión de los proyectos en su territorio por medio de acciones directas, estrategias legales y resoluciones políticas.

Si bien la movilización social y la construcción del sujeto político comunitario antiextractivista han tenido resultados importantes en términos sociopolíticos en ámbitos locales y regionales en los últimos veinticinco años, según se desprende de una investigación en curso (cancelación definitiva de seis proyectos, suspensión de veintitrés y detención de once más), lo cierto es que la lucha contra la minería se presenta infinita y cuesta arriba si no se modifica la normativa que le allana el camino y propicia su expansión sin límites ni filtros.

Esto lo tuvieron claro los diversos colectivos y organizaciones sociales antimineras al inicio de la segunda década del siglo XXI. De ahí que, sin abandonar la acción directa y los frenos legales a través de interposición de amparos, emprendieron en 2012 el camino hacia una nueva ley minera construida y consensuada de abajo hacia arriba. El tercer capítulo del libro de Jorge Peláez se centra justamente en la descripción y análisis de este proceso, cuyo sustento ético y jurídico está en el carácter violatorio que supone una ley que antepone la explotación minera por encima de los derechos humanos (a la vida, a la salud, a un ambiente sano, a la vivienda, al agua, a la cultura, entre otros).

Como menciona el autor, “la idea de pensar en la necesidad y posibilidad de construir una nueva ley minera se derivó de la imposibilidad, constatada por varios movimientos sociales, de luchar a través del derecho contra las empresas mineras”. Si el derecho movilizado no había sido suficiente, desde el propio derecho se planteaban otras salidas. Había condiciones, oportunidades políticas, que alentaban la acción colectiva en torno a la formulación y defensa de una nueva ley minera que tomara en cuenta como preferentes los derechos de los pueblos a decidir sobre su territorio.

El autor hace un recuento pormenorizado del proceso colectivo: del contexto de oportunidad jurídico-política en el que se presenta (la reforma constitucional de derechos humanos de 2011, el cambio de partido en el Gobierno en 2012 y el llamado Pacto por México, cuya cláusula 2.6 abrió la puerta a la formulación de una nueva ley minera); del interés de participación de grupos parlamentarios (Partido de la Revolución Democrática) y académicos; de las capacidades político-organizativas de los grupos sociales y de la fuerza de sus referentes simbólicos; pero también del agravio que se expresa en afectaciones directas, en amenazas socioambientales y en desprecio por parte de las fuerzas del mercado que no tienen ningún miramiento y de un Estado que no cumple con su obligación de ser garante de la justicia.

El trabajo etnográfico es destacable en este estudio de sociología jurídica: es riguroso, articulado, de una minuciosidad que no tiene desperdicio. Permite que quien lo lea comprenda perfectamente qué se hizo, cómo y por qué; pero además permite entender que la acción colectiva de grupos locales organizados, con aparente congruencia y objetivos comunes, es un proceso político complejo que se enmarca y entrecruza con dificultades de contexto no consideradas; con relaciones de poder no explícitas; con formas colonizadas de operar que, al haber sido normalizadas, reproducen estructuras verticales; con actores que parecían aliados, pero que en los hechos solo obstruyen los caminos y “minan la movilización”.

¿Minando la movilización? pone a prueba el enfoque etnográfico y algunas propuestas teóricas del estudio de los movimientos sociales para explicar el proceso de movilización sociolegal, distinguir los diferentes referentes interpretativos y narrativos que sostienen la acción y analizar los contextos jurídicos

y políticos en los que se despliega la Campaña Nacional por una Nueva Ley Minera entre 2012 y 2013. La riqueza de los datos generados en el proceso de investigación-acción por parte del autor le ofrece la oportunidad de presentar un panorama amplio, completo, con sus aciertos y sus contradicciones. Aquí aparece resuelto uno de los desafíos que planteó la investigación desde sus inicios, pero que libró con amplio margen: la validez y rigurosidad de la investigación-acción comprometida. El trabajo no busca presentar resultados a modo, sino dar cuenta precisamente de la complejidad de interacciones jurídicas, políticas, culturales y de relaciones de poder que intervienen en los procesos sociales; complejidad que nos explica las dificultades para alcanzar objetivos, sin que por ello se hable de fracasos totales.

El libro de Jorge Peláez Padilla es, sin duda, una contribución a los estudios de sociología jurídica y a los trabajos enfocados en el análisis de la acción colectiva, pero es también un libro que habla de una parte de la historia reciente de este país, protagonizada por pueblos, comunidades y grupos organizados que luchan por sus derechos y se resisten a ser avasallados por el extractivismo minero.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Cárdenas, Jaime. 2011. “La minería en México: despojo a la nación”. *Cuestiones Constitucionales*, núm. 28, pp. 35-74. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-91932013000100002
- Cravioto, Francisco. 2019. “La normatividad minera en México: problemas y propuestas de modificación” (nota informativa). <https://www.ccmss.org.mx/acervo/la-normatividad-minera-en-mexico-problemas-y-propuestas-de-modificacion/>
- Congreso de la Unión. 1992. “Ley Minera”. *Diario Oficial de la Federación*, 26 de junio. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lmin/LMin_orig_26jun92_ima.pdf
- Frente Amplio Opositor a New Gold-minera San Xavier. 2009. “Cobardes ataques contra opositores a Minera San Xavier”. *Observatorio de Conflictos*

- Mineros de América Latina*. <https://www.ocmal.org/cobardes-ataques-contra-opositores-a-minera-san-xavier/>
- No a la Mina. 2012. “Asesinan a activista opositor a Minera Cuzcatlán”. *No a la Mina*, 17 de marzo. <https://noalamina.org/latinoamerica/mexico/item/8501-asesinan-a-activista-opositor-a-minera-cuzcatlan>
- Sipaz (Servicio Internacional para la Paz). 2012. “Oaxaca: Atacan a opositores a la mina en San José del Progreso”. *Sipaz Blog*, 21 de junio. <https://sipaz.wordpress.com/2012/06/21/oaxaca-atacan-a-opositores-a-la-mina-en-san-jose-del-progreso/>
- Servicio Geológico Mexicano. 2012. *Anuario Estadístico de la Minería Mexicana Ampliada 2011*, versión 2012. México: Coordinación General de Minería, Secretaría de Economía.
- Tavera Fenollosa, Ligia. 2019. “La tercera frontera minera en México: ofensiva extractivista y conflictividad social”. *Política y Cultura*, núm. 52, pp. 98-112.

Introducción

Este libro es fruto tanto del trabajo de investigación dedicado y metódico como del activismo político y del azar. La investigación social y la jurídica también —a pesar del relato aséptico que han tejido los actores hegemónicos dentro del campo— se desarrollan en el mundo social y son realizadas por personas que sueñan, aprenden, se comprometen con una causa, leen, tropiezan, están en el lugar acertado o equivocado, estudian, se desilusionan, se forman, se frustran y un largo etcétera. Detrás de cada trabajo de investigación de largo aliento hay historias que involucran todos estos estados en menor o mayor medida, estemos dispuestos a asumirlo o no. Aquí va la historia asumida del presente libro.

AZAR Y ACTIVISMO POLÍTICO

La investigación que sirve de punto de partida para el presente libro nació de una motivación política y social que luego se transformó en interés epistemológico. Por razones de índole personal, en el año 2007 comencé a relacionarme con el Sistema de Seguridad y Justicia Comunitaria (SSJC) de la Costa Chica y Montaña de Guerrero (CRAC-PC), pasé algunas temporadas en San Luis Acatlán e incluso llegué a fungir como padrino de bautizo y también como padrino de graduación de secundaria. Poco a poco, mi lugar en ese espacio pasó de ser un simple visitante —preocupado por el proceso político pero ajeno a él desde el punto de vista de la participación— a un externo a la organización pero con participación e incidencia política en este espacio.

Esta transición de visitante a activista comenzó en noviembre de 2010. En esa fecha, las autoridades comunitarias de la CRAC-PC detectaron la presencia de compañías mineras haciendo labores de exploración en la región. Ante un fenómeno nuevo para la Costa Chica y la Montaña de Guerrero, las autoridades convocaron a investigadores externos y colectivos solidarios a colaborar investigando cuáles eran las empresas que tenían las concesiones y qué consecuencias se derivaban del tipo de proyectos mineros que pretendían establecer.

A partir de ese momento me integré a la Red de Organizaciones en Apoyo a la Policía Comunitaria (ROA-PC), donde generamos información en torno a la minería, sus efectos y medios de defensa ante ella. Nuestro trabajo como ROA-PC nos llevó a organizar un evento en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), en abril de 2011, acerca de los efectos de la megaminería. Durante la organización y el desarrollo de este evento también conocí otras organizaciones que sufrían afectaciones por este tipo de proyectos. A partir de este trabajo en apoyo de la CRAC-PC me empecé a familiarizar con el tema de los conflictos generados por la megaminería. El activismo social y político precedió entonces al interés teórico y epistemológico.

Justo en la misma fecha en que me vinculé políticamente con la CRAC-PC estaba acariciando la idea de presentar una solicitud a un programa de doctorado. Mis opciones eran continuar con los temas de investigación desarrollados durante mi maestría —desde una perspectiva histórica y centrados en el Paraguay del siglo XIX—, o dar un giro hacia otro campo que no había trabajado investigativamente pero sí desde el punto de vista docente: el de la sociología jurídica.

Elegir un tema que le diera continuidad a mi investigación de maestría implicaba aprovechar toda la experiencia acumulada, pero también abandonar de manera casi definitiva los estudios jurídicos y mi participación en procesos de acompañamiento a movimientos sociales, que se había ido construyendo a través de mi colaboración con el Colectivo de Estudios Críticos en Derecho (Radar).

Optar por armar mi proyecto de investigación en torno a la sociología jurídica implicaba armonizar mi actividad docente con mi interés por acompañar movimientos sociales desde la academia. Si a esto le sumamos mi incorporación en el apoyo a la CRAC-PC investigando sobre el tema de minería, la decisión estaba ya tomada: me movería a investigar sobre la sociología jurídica.

Una vez tomada esta primera decisión, lo que me preocupaba era intentar entender para qué servían el derecho y los derechos humanos a los actores sociales que se movilizaban para la defensa del territorio. En el campo jurídico abundaban los estudios de tipo dogmático respecto a los derechos humanos y sus implicaciones, con un exceso de optimismo en cuanto a su realización a partir de una buena regulación de tipo legislativo en medio de un contexto donde su violación era permanente.

En ese momento creí oportuna (y lo sigo creyendo) la realización de investigaciones que dieran luz de manera empírica a la “vida” del derecho y de los derechos humanos más allá de la norma, por lo que mi pregunta de investigación inicial quedó delineada alrededor de la importancia que tenía el uso del derecho para los actores sociales que se movilizaban en contra de proyectos mineros.

UNA INVESTIGACIÓN NECESARIA PARA LA APERTURA DEL CAMPO JURÍDICO

El estudio relativo a los usos del derecho me llevó directamente al campo de conocimiento de la sociología jurídica. Esta elección fue deliberada, como parte de un compromiso por contribuir desde la investigación a la apertura de los estudios jurídicos, marcados epistemológicamente por el formalismo en un contexto como el mexicano, donde escaseaban —y todavía escasean— las investigaciones empíricas acerca de los problemas jurídicos.

En general, el estudio del derecho, y específicamente en lo relativo a su importancia y uso por parte de los actores sociales organizados, se ha debatido tradicionalmente entre dos posturas mayoritarias. La primera de ellas está anclada a la visión liberal, en la cual se plantea que el derecho y en consecuencia

los derechos constituyen un límite y freno al poder y, por lo tanto, representan un instrumento de orden y equilibrio entre todos los actores sociales. Son muchas las corrientes de pensamiento jurídico que han suscrito esta perspectiva (formalismo, normativismo, iusnaturalismo y hasta cierto tipo de realismo), claro está, desde paradigmas distintos (Peláez 2009). No sobra decir que esta primera perspectiva (sobre todo en su versión normativista) ha sido la que le ha dado forma al campo jurídico y colonizado la mayoría de las universidades, así como a la esfera de los operadores jurídicos (jueces, abogados, hacedores de políticas públicas, etc.).

Por otro lado, la visión marxista ortodoxa marcó otra ruta a considerar respecto al lugar del derecho para los actores sociales organizados y sus posibilidades de incidir en el cambio social. Para esta postura —desarrollada a partir de algunas citas aisladas de Marx sacadas del contexto de su obra—, el derecho era precisamente la forma en que se expresaba —desde la superestructura— el dominio de las clases políticamente dominantes, por lo cual constituía un reflejo e instrumento de la burguesía en las sociedades capitalistas para imponer su poder.

Desde esta perspectiva, el derecho no servía para igualar o generar oposición a las diversas formas de poder, sino precisamente para garantizar la permanencia de ese poder a través de un discurso que era presentado como “aséptico” y “neutral”. Más que un espacio de equilibrio o de reforma social, el derecho era visto desde el marxismo como un obstáculo al cambio social (Novoa 1975).

Esa perspectiva tuvo una influencia bastante extendida en todos los países del llamado socialismo real y también en muchos sectores críticos de las sociedades occidentales capitalistas. Conforme a estas dos opciones, el derecho era o un instrumento de orden y cambio consensuado, o bien un instrumento de dominación y control de clase.

Frente a estas dos grandes tendencias dicotómicas e irreconciliables, fueron surgiendo otros enfoques, cuyo punto en común —ya sea desde perspectivas liberales críticas o garantistas o desde un marxismo heterodoxo— dictaba que el derecho era un campo en disputa. Desde la mirada liberal crítica o garantista, los fallos en el derecho provenían del hecho de que los sistemas

jurídicos se habían construido sin los suficientes derechos y controles orientados a que este campo constituyera realmente un espacio donde fuera posible equilibrar de manera neutral a los distintos actores sociales. De esta manera, luchando por el derecho y por los derechos, era posible revolucionar el campo jurídico y cumplir las promesas modernas de igualdad ante la ley y la del derecho como instrumento de paz y equilibrio social (Ferrajoli 2002; 2006).

Por otro lado, para la perspectiva marxista heterodoxa, desde los estudios de derecho y sociedad y los aportes de la antropología legal, si bien el derecho no es ni puede ser nunca un espacio neutral, sí es un campo de lucha donde se expresan las propias contradicciones sociales. Así las cosas, el derecho no puede ser por sí mismo un espacio de transformación si no se transmutan otros aspectos estructurales; no obstante, sí constituye un ámbito donde es posible obtener victorias parciales y dar la batalla por el cambio social y la emancipación (Santos y Rodríguez 2007). Esto último adquiere todavía más sentido si trasladamos nuestro foco de comprensión de las grandes relaciones estructurales hacia los actores y la acción colectiva.

Desde esta última perspectiva sostengo que deben ser enfocados los análisis en torno al uso del derecho dentro de los procesos de movilización social. Si vemos el derecho como un espacio de lucha social y no como un espacio *a priori* de control o de “neutralidad”; si lo vemos como un espacio con reglas y formas de control y dominio establecidas, donde es posible disputar estas, entonces adquiere relevancia la pregunta acerca de la comprensión del papel que desempeña el derecho en los procesos de movilización social, sobre todo en sociedades tan juridificadas como las actuales. Esta es precisamente la interrogante detrás de este trabajo.

Lo anterior adquiere una redoblada importancia si tomamos en cuenta que en el campo de los estudios jurídicos en México se ha abusado de los trabajos esencialmente teóricos y no se le ha prestado atención suficiente a la investigación empírica. La apuesta teórica y metodológica de este trabajo es, dentro del campo jurídico, resaltar la pertinencia e importancia de los estudios empíricos, particularmente en el nuevo contexto jurídico que detonó la reforma constitucional de derechos humanos de 2011. Con esta modificación, por primera vez el derecho internacional de los derechos humanos pasó a formar

parte indiscutible del ordenamiento jurídico y se ampliaron, por tanto, las posibilidades para la movilización sociolegal (MSL). La labor de la academia —específicamente de una academia comprometida con las transformaciones políticas, sociales y jurídicas de su tiempo— debe ser brindar marcos que permitan comprender lo que sucede en el universo social, al tiempo que incida en los propios procesos de cambio.

LA CONSTRUCCIÓN DEL CASO DE INVESTIGACIÓN

Tener claridad en torno al tema que queremos trabajar y al campo de conocimiento donde queremos situar la discusión no siempre arroja todas las certezas acerca del caso concreto de estudio. Es aquí donde, para el caso de este libro, reaparece en cierta medida el azar, así como las decisiones políticas y epistemológicas que se toman a partir de estar situado en un lugar y un momento determinado.

La investigación en la que se basa el presente libro —igual que la mayoría de los estudios empíricos sobre movilización legal que registra la literatura especializada más abocada a la judicialización en las altas cortes— comenzó tomando como objeto de estudio los casos de judicialización de las demandas de los movimientos sociales en contra de los proyectos mineros. Ahora bien, casi desde el comienzo, la empresa de comparar distintos casos de judicialización se revelaba difícil de acometer, puesto que se trataba de varios movimientos que, allá por el año 2011, habían judicializado sus demandas y cuyos procesos se encontraban en etapas muy distintas.

Uno de los posibles casos —cerro de San Pedro— llevaba más de quince años de litigio continuo y acumulaba varias resoluciones judiciales, unas favorables y otras no, sin que el Estado mexicano hubiera dado cabal cumplimiento a las resoluciones del Poder Judicial. Los otros posibles casos —CRAC-PC y Wirikuta— apenas comenzaban a recorrer el camino de la judicialización. Esta situación traía consigo dos implicaciones fundamentales de orden metodológico que constituían un riesgo importante para la viabilidad de la investigación: *a)* los casos a analizar estaban en momentos muy distintos dentro de

los procesos judiciales, por lo que se corría el riesgo de que fuera muy difícil establecer criterios claros y válidos para comparar; *b*) precisamente derivado del hecho de que dos de los casos eran muy recientes, existía la posibilidad de que llegara el momento de cerrar la investigación y que los casos más actuales aún estuvieran sin resolución, lo cual retrasaría sin lugar a duda el proceso de escritura del trabajo. A pesar de estos riesgos, en ese momento asumí el reto de conducir mi investigación por ese camino.

Posteriormente, mi activismo como parte de la estructura de soporte externa del movimiento contra la megaminería en la Montaña de Guerrero me conectó con otros movimientos que tenían la misma problemática. Justo en ese tránsito, algunos actores del Movimiento Nacional contra la Megaminería (MNCM) decidieron lanzarse a un proceso de discusión y construcción de una nueva ley minera desde los pueblos y movimientos. Con este fin, solicitaron mi apoyo —junto con el de otros activistas, académicos y académicas— para generar un espacio de discusión que permitiera ir construyendo la acción colectiva. De esta manera me fui vinculando a lo que serían los comienzos de la Campaña Nacional por una Nueva Ley Minera (CNLM), de cuyas reuniones comencé a tomar notas y registros de audio para documentar todo el proceso. No obstante, mi proyecto seguía anclado al estudio de los casos de judicialización.

En marzo de 2013 ya me encontraba totalmente involucrado en la CNLM como su soporte técnico y en vías de convertirme en un actor más. Justo en ese momento, gracias a algunos valiosos consejos de varios colegas, decidí dar un vuelco a mi proceso de investigación. Dados los riesgos mencionados para el estudio de los casos de judicialización y debido a que me encontraba inmerso en la CNLM, determiné que mi pregunta de investigación sería la misma, pero ahora aplicada a procesos de movilización sociolegal (MSL) por el cambio normativo: un tipo de proceso de movilización legal menos estudiado por la literatura.

De esa forma, mi caso de estudio se trasladó al proceso mismo del cual ya estaba en vías de convertirme en un actor más. A partir de ese momento, seguí participando en la campaña y tomando registros del proceso, pero ya con la seguridad de que este sería mi caso de estudio y con el consentimiento de los movimientos, a los que les comuniqué que, además de seguir participando

como activista en la campaña, también estaría inmerso en ella como un observador que investigaba el proceso. Este consentimiento se fue renovando de manera constante a lo largo del proceso e incluyó entrevistas al final, además de la cuidadosa lectura del primer borrador de este trabajo por parte de algunos actores.

RUTA METODOLÓGICA Y ESTRUCTURA DEL LIBRO

A partir de la clarificación del caso de estudio —entre el azar y las decisiones metodológicas razonadas— fue posible rearticular la pregunta de investigación y adaptarla al estudio de la CNLM. El trabajo que aquí presentamos se pregunta entonces por los retos que impone el uso del derecho a los movimientos sociales, particularmente en el marco de procesos de MSL cuyo objetivo declarado es el cambio normativo.

Tratar de definir cuáles eran estos retos me llevó a formular dos preguntas concretas que se pueden englobar dentro de la interrogante principal. La primera gira en torno a cómo los procesos de MSL que persiguen el cambio normativo pueden moldear de manera particular las distintas dimensiones del proceso de acción colectiva. Se trata de una pregunta por lo específico y lo diferente de estos procesos, y los retos que ello genera para la acción colectiva, en contraste con los estudios de movilización legal basados en la judicialización de la demanda social, que son los más estudiados por la literatura especializada. La segunda pregunta busca indagar si la relación éxito-fracaso del proceso de MSL derivada del cumplimiento o no de los objetivos declarados del proceso de acción colectiva induce a una igual apreciación del éxito-fracaso en los resultados observados por los actores. Estas preguntas, como se puede apreciar, centran la discusión, desde el punto de vista teórico, en la intersección entre los estudios de movilización legal y los estudios de movimientos sociales, a los que me referiré en extenso en el primer capítulo.

A partir de estas preguntas, el presente libro pretende discutir las siguientes afirmaciones:

- a) Los procesos de MSL que apuestan por el cambio normativo tienen dimensiones específicas al ser vertiginosos y efímeros, lo cual exige precisión y contundencia en el proceso de construcción de la acción colectiva. La lentitud o las equivocaciones a la hora de definir la identidad del movimiento, los repertorios a utilizar o las estructuras que soportan el movimiento, así como las formas de organización que se construyen, pueden ser definitivas porque el movimiento tiene muy poco tiempo para recuperarse y enmendar el camino.
- b) Los resultados de cualquier proceso de MSL, si bien están en estrecha relación con la forma en que se construye la acción colectiva, no dependen exclusivamente de esta. La acción colectiva puede fracasar y el proceso, dejar importantes saldos para los actores participantes, así como para sus procesos de organización, que trascienden el ciclo de protesta en concreto.

La primera aseveración se centra en el proceso de MSL. La segunda relaciona el proceso con los resultados, afirmando que esos últimos no necesariamente dependen del éxito o fracaso del proceso. Ambas serán explicadas a lo largo de este trabajo, particularmente en los capítulos 3 y 4.

En lo relativo a las perspectivas epistemológicas, esta investigación está a medio camino entre el constructivismo y el *advocacy* (Creswell y Creswell 2009). En primer lugar, asumo que el conocimiento no es un hecho social que hay conquistar, sino un producto construido a partir de las preguntas que el investigador le formula al caso de estudio y de las narrativas de los actores que pasan por el lente de los modelos analíticos utilizados, que a su vez los nutren y moldean. En segundo, comparto la idea de que si bien el investigador puede lograr un relativo distanciamiento analítico, con lo que evita resultados de investigación claramente ideológicos y normativos, eso no implica que la investigación no esté marcada por la postura que adopta el investigador y por su historia de vida. Ambos puntos de partida llevan a que este trabajo comparta gran parte de las premisas epistemológicas del constructivismo.

Por otro lado, este proceso de investigación comparte algunas premisas con la perspectiva de *advocacy*. Si bien la investigación que respalda este libro

no se propuso transformar la realidad ni se planteó desde el punto de vista colaborativo, sí comparte la premisa de que la labor investigativa tiene que servir para algo más que para hacer progresar la teoría y comprender procesos sociales.

Por esa razón, este trabajo no solo pretende conocer mejor los procesos que estudia, sino también acompañarlos y que los resultados sean de utilidad para los actores sociales que se movilizan por el derecho, particularmente en campañas por el cambio normativo. Por tal motivo, además de las preguntas analíticas, esta investigación formula también preguntas políticas, en el sentido de conocer para qué les sirve a los movimientos usar el derecho para la movilización y si vale la pena desgastar la acción colectiva en este tipo de procesos de MSL.

En cuanto a los fines, la investigación persiguió dos fundamentales: interpretar los fenómenos cultural o históricamente relevantes, en este caso, la CNLM como fenómeno relevante, y hacer progresar la teoría, es decir, la teoría de la movilización legal (Ragin 2007). En primer lugar, no cabe duda de que el derecho es un fenómeno histórico y también cultural, y que comprenderlo a partir de su uso en el contexto de un proceso particular de movilización social es una forma de interpretarlo y significarlo. Por otro lado, creo que toda investigación social debe perfeccionar los marcos analíticos existentes o crear nuevos. Resulta muy importante que la teoría que somete a discusión cuál es el marco analítico que puede ser útil para estudiar los procesos de movilización sociolegal —y que dé cuenta de los elementos que tienen que estar presentes para una MSL exitosa— esté en un constante proceso de perfeccionamiento, preferiblemente a partir de investigación empírica que logre hacer progresar esta teoría. Este fin se refuerza si tomamos en cuenta que, dentro del campo jurídico en México, escasean las investigaciones sociojurídicas desde referentes empíricos.

Por otra parte, el enfoque —o estrategia de investigación— utilizado para indagar en los datos (Creswell y Creswell 2009) es el cualitativo, en la modalidad de estudio de caso único (Ragin 2007). Por esta razón, los métodos específicos empleados fueron la observación participante y la entrevista semiestructurada.

La primera incluyó la participación en todo el proceso de discusión y construcción del proyecto de una nueva ley minera.

Ello me permitió estar en las doce principales reuniones, de las cuales tomé apuntes y registros de audio que luego fueron transcritos. Además, realicé nueve entrevistas semiestructuradas a los principales actores que estuvieron a lo largo de todo el ciclo de protesta, a partir de inquietudes y dudas concretas que había arrojado la observación participante. Todo este proceso de investigación fue conducido con transparencia frente a los actores del proceso, y toda la información recabada y analizada fue utilizada con pleno conocimiento y aquiescencia de las personas que participaron en la CNLM.

Ahora bien, mi lugar de actor durante la CNLM implicó enormes retos para el proceso de investigación. Durante los años 2012 y 2013 estuve totalmente absorbido por el campo, y eso retrasó el proceso de trabajo y procesamiento de los datos. Durante esos días me fue muy difícil lograr el suficiente distanciamiento analítico para poder comprender la CNLM sin toda la carga emocional que implicaba ser parte activa en el mismo proceso que investigaba. La solución fue generar un distanciamiento físico con el proceso para propiciar así la capacidad necesaria para observarlo analíticamente. En ello ayudó mucho el hecho de que a finales de 2013 terminara el ciclo de la acción colectiva.

Durante casi año y medio me dediqué a volver a la teoría —luego de la experiencia de mi observación participante— para tratar de refinar mis conceptos guía, al mismo tiempo que dos asistentes de investigación iban avanzando en las transcripciones. No fue sino hasta finales de 2015 cuando regresé a los datos, ya con los conceptos guía revisados y actualizados. A partir de entonces, el campo fue codificado con ayuda del *software* de procesamiento de información cualitativa ATLAS.ti.

Para realizar la codificación, procedí a partir de esos conceptos guía, que a su vez había obtenido en una interacción entre teoría y campo. Como resultado del proceso de codificación, también emergieron algunos códigos, aunque solo uno de ellos fue importante a la hora de analizar la información ya codificada, con vistas a la redacción de la última parte del informe. Ahora bien, con base en esos códigos iniciales conformados por los conceptos guía obtuve nuevos códigos que permitieron llegar a un nivel analítico más específico, lo

cual permitió la redacción de los capítulos 3 y 4, así como las conclusiones —donde se encuentran los principales hallazgos del presente trabajo—. Siguiendo esta ruta metodológica llegamos al texto que aquí introduzco y que tiene la siguiente secuencia.

En el capítulo 1 presento el modelo teórico, luego de poner en diálogo las teorías de la acción colectiva y de los movimientos sociales con las teorías de la movilización legal. Dicho modelo teórico es fruto también del diálogo entre las imágenes construidas a partir de los datos y el marco analítico inicial (Ragin 2007). Por lo tanto, cumple un doble papel: constituir el marco analítico de la investigación y también el modelo teórico resultante.

En el segundo capítulo presento el contexto estructural y la escena política donde tuvo lugar la CNLM, que están compuestos por el modelo extractivo minero, por un lado, y las respuestas sociales movilizadas contra este modelo, por el otro. En lo relativo al modelo extractivo minero, sitúo la discusión en el ámbito del consenso de los *commodities* y de la expansión de la megaminería en el continente y en México; con este fin aportó datos importantes al respecto, pero limitados al tiempo en el que se inserta el caso de estudio (2012-2013). Además, en este capítulo explico también el contexto normativo de la minería en México y cuáles son las posibles respuestas sociales ante la coyuntura de la expansión del extractivismo y de la sumisión de la norma a los intereses de los desarrolladores de megaproyectos extractivos.

Se trata entonces de situar el ambiente o contexto donde ocurre el proceso de acción colectiva. Posteriormente, continúo trazando ese contexto en un nivel más específico, el de los procesos de movilización social contra megaproyectos mineros en México. Como la CNLM constituye un ciclo de protesta dentro del más amplio MNM, en este capítulo abordo las claves principales de ese movimiento para poder situar el caso de estudio dentro de ese contexto. Sin este ejercicio sería muy difícil comprender por qué surge la acción colectiva, por qué unos actores se involucran y otros no, y por qué se opta específicamente por el repertorio del cambio normativo en lugar de por la judicialización.

En el tercer capítulo construyo la narrativa de la CNLM. Con este fin, primero analizo las razones por las cuales surgió la acción colectiva, a partir de los cinco elementos analíticos que guían la indagatoria de esta obra y que aparecen

explicados en el capítulo primero. Luego, presento a los distintos actores y sus diversas posiciones dentro de la CNLM. Finalmente, describo las principales etapas y acontecimientos de la campaña.

Por último, en el capítulo cuarto sitúo las principales claves analíticas y los hallazgos de la CNLM como proceso de acción colectiva, entretejiendo los principales aciertos y obstáculos de la campaña con la forma en la que los principales actores lo narran. En las conclusiones expongo los resultados del proceso de investigación para dar respuesta a las principales preguntas formuladas en esta introducción, explico los resultados del proceso de MSL y problematizo las nuevas preguntas que emergen a partir del estudio de la CNLM.

Tradiciones en diálogo para un modelo teórico: acción colectiva, movimientos sociales y movilización legal

Pero repito que más vale un error manifiesto a un error oculto: más vale construir un sistema de factores explicativos restringido que cambiar de sistema explicativo a cada página.

PIERRE BOURDIEU

Desde el punto de vista teórico, este trabajo persigue poner en diálogo dos tradiciones que acusan una importante incomunicación: la tradición de los estudios de movilización legal y la de los estudios de movimientos sociales. Constituidas en campos académicos distintos conformados por investigadores sociolegales, por un lado (estudios de movilización legal), y por politólogos y sociólogos, por el otro (estudios de movimientos sociales), ambas tradiciones producen investigación y participan en redes académicas que discuten sus avances en conferencias, sin que se haya dado un diálogo extenso entre ellas. Ambas nutren el marco analítico con el que se estudió la CNLM.

LOS ESTUDIOS DE MOVILIZACIÓN SOCIOLEGAL (MSL)

La pregunta formulada a la CNLM relativa a los retos que impone el uso del derecho a los movimientos sociales me llevó de manera directa a la literatura que, dentro del campo de los estudios sociojurídicos, parecía dar todas las posibles respuestas o al menos los puntos de partida para poder responder a la interrogante: el corpus de las teorías de la movilización sociolegal. Como mostraré en las siguientes páginas, estas teorías parecían darme las claves para entender el uso del derecho por parte de los movimientos sociales, sin que hubiera unanimidad

a la hora de valorar el potencial de la MSL para lograr la realización de los derechos y provocar un cambio social o para que se cumplan las expectativas fijadas desde abajo por los actores sociales. Estos estudios de MSL se han dividido entre quienes han planteado que este tipo de movilización es una pérdida de tiempo y los que creen que se puede avanzar mucho al ponerla en práctica y la califican como una herramienta útil en ciertas circunstancias, pero en la cual no se puede confiar del todo.

La escasa relevancia de la MSL es defendida mayormente por Gerald Rosenberg (2008) en su ya clásico texto *The Hollow Hope*. Este autor sostiene que las demandas jurídicas no producen ningún cambio de fondo y que este, si se logra, es más un resultado de la presión social y del despliegue de otras estrategias que del uso del derecho (Nielsen 2004). Otra perspectiva crítica de la MSL, citada por McCann (1994), plantea —al referirse a los textos de Kelman (1987) y Kairys (1982)— que los sesgos ideológicos en el derecho, debido al carácter elitista de sus hacedores, terminan por imponerse e impiden lograr cambios significativos por vía judicial. En resumen, desde esta perspectiva, el derecho es un constructo de élite que a lo sumo puede generar logros coyunturales que únicamente permiten crear la ilusión de un cambio real, pero en la práctica no puede cambiar nada de fondo ni empoderar a los sectores excluidos (McCann 1994).

En forma similar, David Kennedy (2001) también afirma que el movimiento por los derechos humanos puede ser parte del problema en lugar de una solución en sociedades cada vez más desiguales, ya que al juridificar los problemas sociales y humanos los convierte en un asunto solo de “derechos humanos”, mientras oculta una matriz mucho más profunda. Entre muchos otros inconvenientes enlista este y plantea que deben ser debatidos sin miedo. Una postura también escéptica ante las posibilidades del derecho está en el texto de Dezalay y Garth (2005).

Por otro lado, están aquellos autores que, sin mostrar total confianza en el potencial de la MSL para producir cambios sociales significativos, tampoco descartan que estos se produzcan en determinadas circunstancias. Entre la literatura ya clásica en la materia, esta perspectiva es sostenida en los textos de Charles Epp (1998), Michael McCann (1994), Keck y Sikkink (2000),

Leachman (2014), Rajagopal (2007), Rodríguez (2012), Ruibal (2015), Albaracín (2011), Rodríguez y Arenas (2007) y Jaramillo y Alfonso (2008). Con base en sus respectivos trabajos empíricos, estos autores sostienen que la MSL no produce por sí misma resultados positivos. Estos solo son posibles si se conjuga una serie de factores en el marco de los procesos de movilización. Para estos autores, la MSL es vista como una herramienta más dentro de procesos complejos de lucha social y por el cambio legal, que puede rendir buenos frutos, pero no se puede depositar toda la confianza en ella. Esta es la posición teórica que adopto en el presente trabajo, junto con la perspectiva sociológica de la acción colectiva y los movimientos sociales que discuto a continuación.

ACCIÓN COLECTIVA Y MOVIMIENTOS SOCIALES

CINCO DIMENSIONES ANALÍTICAS PARA UN ESTUDIO DE CASO

El descontento y la injusticia por sí mismos no producen movilización (Moore 1996). Por esta razón, comprender lo que se esconde detrás de la acción colectiva ha sido siempre una de las grandes preguntas de la sociología. ¿Por qué los seres humanos son capaces de aguantar por años o siglos regímenes opresivos sin luchar contra ellos? ¿Qué hechos, razones o circunstancias llevan a que un día decidan organizarse y levantarse? ¿Cómo se generan los lazos identitarios entre estas personas? ¿Cómo construyen el proceso de acción colectiva? ¿Qué repertorios y estructuras de movilización deciden utilizar y recrear? ¿Qué marcos de acción colectiva prevalecen? ¿Por qué eligen unos y no otros? ¿Es el proceso de movilización decidido por los actores o empujado por las circunstancias estructurales?

Todos estos son cuestionamientos que han preocupado y preocupan a un número importante de investigadores sociales, quienes, poniendo el acento en la estructura o en la acción, en la racionalidad del proceso de acción colectiva o en la prevalencia de elementos identitarios y culturales construidos, o bien asumiendo una postura que integra estas dimensiones en apariencia dicotómicas, han dado sus razones para explicar las causas del conflicto y de la movilización social.

Acción colectiva y movimientos sociales

Precisiones conceptuales y modelos analíticos

Cualquier forma de acción social que implique conductas similares realizadas por más de una persona constituirá un *fenómeno colectivo*. Ahora bien, no todo fenómeno colectivo constituye necesariamente una acción colectiva, y no toda acción colectiva da lugar a la conformación de un movimiento social (Alberoni 1981). Para poder analizar los distintos niveles de articulación de los fenómenos colectivos, Melucci (1991, 360) resalta la importancia de tomar en cuenta tres dimensiones analíticas, cada una de ellas formada por dos extremos: *a)* solidaridad/simple agregación; *b)* conflicto/consenso; *c)* transgresión de límites/adaptación y reforma.

En un extremo tenemos un evento de pánico masivo o la celebración colectiva de los fanáticos del equipo que acaba de salir campeón en un torneo de béisbol. En estos casos se trata de *conductas de pura agregación*, en las que está totalmente ausente la idea de conflicto; por lo tanto, el sistema de referencia puede asimilar estos actos sin correr riesgo alguno y sin que siquiera le sea planteado un reto.

En un punto medio tenemos fenómenos como la *resistencia camuflada* o los *brotos populares espontáneos*. La primera alude, según Scott (2000), a actos de resistencia que ocurren bajo el ropaje de una obediencia absoluta y se pueden decodificar observando el discurso oculto, el cual tiene muchas formas de manifestarse. Los brotes populares espontáneos, en cambio, se refieren a circunstancias imprevisibles que provocan que el enojo acumulado durante años o siglos, derivado de situaciones de injusticia, salga en forma de un torrente incontenible. De acuerdo con Alberoni (1981, 42), este tipo de movimientos, en forma de “estado naciente”, pueden agotarse rápidamente o transformarse en acciones colectivas organizadas o movimientos sociales.

Si bien la resistencia camuflada o los brotes populares espontáneos son eventos contenciosos, no pasan de ser actos de pura agregación donde está ausente la solidaridad colectiva construida por los actores. Esta falta de articulación impide que estos procesos —a pesar de tener potencialidad para constituir una afrenta— reten los límites de compatibilidad del sistema. En todos

los casos mencionados estamos ante fenómenos colectivos que no llegan a conformar *acciones colectivas* y menos aún *movimientos sociales*.

Ahora bien, cuando encontramos un fenómeno colectivo que construye una estructura organizativa interna (solidaridad) con repertorios de acción frente a uno o varios oponentes, estamos frente a una *acción colectiva organizada*. En estos casos, el conflicto y la acción se agotan al conseguir algunas reformas, pues el objetivo de la movilización nunca se planteó en términos de ruptura con el orden dentro del que se sitúan (Melucci 1991). Una huelga para pedir un aumento salarial por parte de los trabajadores sindicalizados de una empresa constituye un ejemplo de este tipo de eventos.

Por último, cuando nos encontramos con un proceso de acción colectiva donde confluyen campañas más o menos sostenidas y permanentes (Archila y Pardo 2001); repertorios de acción y manifestaciones públicas y concertadas de valor, unidad, número y compromiso (Tilly y Wood 2010); redes sociales densas, símbolos culturales e interacción sostenida con sus oponentes (Tarrow 2004); lazos de solidaridad entre los actores; la presencia de un conflicto (Melucci 1991), y si todo ello se encamina a romper el sistema de relaciones sociales donde tiene lugar la acción, estamos entonces frente a un *movimiento social*.²

En esta obra me refiero a estas últimas dos modalidades de la acción colectiva: a los movimientos sociales y a la acción colectiva organizada, por ser las que pueden estar atravesadas con mayor frecuencia por el uso del derecho en algunos de los componentes de la acción. Resulta pertinente también aclarar que aquí las expongo en su forma pura, pero estoy consciente de que en el mundo

2 Es importante aclarar que, si bien se trata de elementos analíticos que nos permiten entender si estamos frente a un movimiento social, resulta esencial partir de una flexibilidad metodológica y analítica para adecuar estas características a distintos contextos y ambientes donde ocurre la acción colectiva. Esto resulta fundamental para poder comprender los procesos de movilización social en gran parte de América Latina, región donde se observa una persistencia de la protesta contenciosa que intenta retar los límites del sistema de referencia, pero también es recurrente una debilidad y dispersión de las estructuras organizativas conjuntas. Se trata de una precaria autonomía con respecto al Estado y una intermitencia en la forma en que se sostiene la acción colectiva frente a sus oponentes (Archila y Pardo 2001).

social se dan continuamente transiciones entre un tipo y otro de fenómenos colectivos. Brotes populares espontáneos pueden transmutar hacia acciones colectivas organizadas o incluso hacia un movimiento social. De igual manera, acciones colectivas organizadas encaminadas a obtener reformas muy acotadas pueden devenir por diversas causas en un auténtico movimiento social.

Dentro de la sociología son varias las tradiciones teóricas que se han encargado del problema de la acción colectiva y los movimientos sociales. Antes de hacer un breve recuento para situar nuestra aproximación al fenómeno de los movimientos sociales, me parece pertinente hacer una aclaración importante para los efectos del presente trabajo. Habitualmente, se suele confundir la conformación histórica de los movimientos sociales y los contenidos de la acción colectiva de estos con las diversas maneras de acercarnos a su estudio. Esto ha llevado a que las perspectivas innovadoras que señalan aspectos poco explorados del comportamiento de los movimientos sociales se asocien a elementos nuevos en los procesos de movilización contingentes. A continuación, me referiré a las distintas posturas teóricas para el estudio de los movimientos sociales, y cuando haga referencia a los procesos históricos de acción colectiva lo señalaré de manera expresa.

Con anterioridad a los años setenta, los estudios en torno a los movimientos sociales no constituían un campo de conocimiento específico. Dos tradiciones se habían encargado de su estudio dentro de grandes teorías que analizaban la acción colectiva tomando como referencia al sistema social en su conjunto: *a)* el marxismo (Marx, Lenin, Gramsci, Mariátegui), y *b)* los diversos desarrollos de la teoría del comportamiento colectivo, tanto la vertiente seguida por la Escuela de Chicago (Park, Blumer, Turner) como la sociología estadounidense de inspiración funcionalista (Parsons, Merton y sobre todo Smelser).³

No es sino hasta la década de los setenta cuando comienza a estudiarse con mayor detenimiento el fenómeno de la acción colectiva y los movimientos

3 No es mi objetivo en el presente apartado hacer un recuento exhaustivo de los aportes de cada perspectiva al campo de los estudios en torno a la acción colectiva. Para ello, remitimos a las revisiones realizadas por Melucci (1999), Tarrés (1992), Tarrow (2004), Laraña (1996), Della Porta y Diani (1999) y Zald (1999).

sociales; entonces se distancia analíticamente de las perspectivas que no prestaban atención a los procesos concretos de construcción de la acción colectiva: *a*) por considerarla resultado de crisis estructurales (marxismo); *b*) porque eran vistas como expresión de creencias, ideales y orientaciones compartidas (liberalismo); *c*) por no diferenciar analíticamente este tipo de fenómeno colectivo de otros comportamientos colectivos, descuidar la dimensión contenciosa de la acción colectiva y reducirla a una reacción patológica (funcionalismo; Melucci 1999). En coincidencia con una etapa de incremento de la movilización social tanto en Estados Unidos como en Europa y en América Latina, y de una diversificación de esta hacia temas que comenzaron a abarcar con más claridad asuntos relativos a reclamos identitarios, los estudios de movimientos sociales comienzan entonces a conformar un campo específico de investigación, el cual trataba de responder, inicialmente y de manera separada, a preguntas en torno al cómo, cuándo y porqué de la acción colectiva.

Por un lado, tenemos la perspectiva que centra su estudio en la *movilización de recursos* (Coleman 1966; Gamson 1968; Stinchcombe 1968; Oberschall 1973). Los autores y autoras que analizan la acción colectiva desde este ángulo parten de la idea de que el conflicto es consustancial a la vida social y fijan su interés en el proceso que envuelve a la acción colectiva más que en la movilización como objeto o en el sujeto que interviene en ella (Tarrés 1992). Asimismo, analizan la acción colectiva como “creación, consumo, intercambio, transferencia o redistribución de recursos entre grupos y sectores de una sociedad”, mientras que los conflictos colectivos son considerados como “formas de lucha por el control de los recursos” (Melucci 1999, 34). Se trata de actores sociales racionales que calculan beneficios y costos derivados de la utilización de determinados recursos para obtener otros, en un contexto de movilización altamente profesionalizado.

Estas teorías intentan comprender *cómo* se produce la movilización: qué recursos son movilizados, cuáles tácticas se ponen en juego, qué garantiza su éxito y cómo se generan repertorios de acción que son legados a futuros procesos. Su mayor virtud radica en que entienden la acción colectiva como un espacio donde diversos actores se disputan el poder desde referentes institucionales distintos, y ello permitió un mayor acercamiento a la estructura

interna del movimiento, para lo cual fue imprescindible desagregarla analíticamente (Melucci 1999). Las debilidades de dichas posturas podemos resumirlas en: *a*) exceso de confianza en la elección racional del actor social; *b*) no lograr explicar por qué las personas deciden involucrarse en un movimiento social y comprometerse junto con otros en un proceso de acción colectiva (Tarrés 1992); *c*) asumir un modelo contencioso donde las diferencias de poder y recursos entre los diversos actores es mínima —algo que ocurre con poca frecuencia en regiones como América Latina (Flórez 2015)—; *d*) no explicar por qué pueden surgir estos movimientos y cuáles son los incentivos para ello.

Esta última pregunta, relativa al cuándo, es la que intentan responder los teóricos que suscriben la perspectiva analítica del *proceso político* (Tilly 1978; McAdam, McCarthy y Zald 1999; Tarrow 2004). Partiendo de la categoría de *estructura de oportunidad*, que ya había sido planteada por los teóricos de la movilización de recursos como un componente más del proceso de acción colectiva, señalan la estrecha relación que existe entre la ampliación de las oportunidades políticas y la generación de incentivos para la movilización social. La acción colectiva emerge entonces cuando se generan oportunidades políticas que permiten utilizar los recursos materiales y no materiales disponibles para contender políticamente (Della Porta y Diani 1999). Por lo tanto, desde esta perspectiva, el ambiente político e institucional desempeña un papel fundamental, ahí opera el movimiento social y frente a este construye la movilización contenciosa.

Esta perspectiva no se puede ver como opuesta a la de la movilización de recursos, pues su objetivo es complementarla tratando de situar la acción dentro de un determinado espacio institucional que puede convertirse en generador o catalizador de la acción colectiva. Esa es, sin lugar a duda, la principal virtud de este modelo analítico. Ahora bien, se le ha señalado como lado cuestionable el “reduccionismo de la política al ámbito institucionalizado” (Flórez 2015, 47), lo que deja de lado la construcción simbólica del conflicto que siempre realizan los actores sociales movilizados desde el ámbito de la sociedad civil (Melucci 1999).

Por otro lado, tenemos la perspectiva de los *nuevos movimientos sociales*, que se centra en responder a la pregunta de por qué ocurre la acción colectiva. La

proliferación de numerosos movimientos sociales durante las décadas de los setenta y ochenta del siglo pasado tanto en América Latina como en Estados Unidos y Europa, que ponían el acento en demandas centradas en la identidad, llevó a que las teorías de la acción colectiva —especialmente en Europa— volvieran a mirar estos procesos desde nuevos referentes analíticos (Flórez 2015). Como crítica a la forma más monolítica de representar el conflicto social en la modernidad y en la sociedad industrial (como un conflicto de clases en el que la capacidad de agencia queda limitada a los condicionamientos estructurales), los teóricos de los nuevos movimientos sociales plantearon renovadas maneras de abordar los conflictos sociales (Della Porta y Diani 1999).

En la sociedad posindustrial, marcada por la emergencia del neoliberalismo y el regreso al despojo como herramienta para el continuo funcionamiento del capitalismo, muchas razones llevan a que la gente se organice y se movilice más allá de las grandes utopías sociales o políticas (Harvey 2004). Las luchas se dirigen ahora contra el mercado, pero también contra la imposición de modelos culturales (Touraine 2000). Estos movimientos sociales comienzan a adquirir autonomía con relación a la política centrada en los partidos políticos y en el Estado. Sin dejar de relacionarse con este último desde un enfoque contencioso, los objetivos no están centrados en la toma del poder político, sino en plantear demandas de reconocimiento de espacios identitarios diversos y en una mayor democratización de las sociedades, junto con nuevos espacios de participación (Flórez 2015).

Desde esta perspectiva, el sujeto está inmerso en una lucha social, pero también es portador de un proyecto cultural (Touraine 2000): a la vez que produce el movimiento social se produce a sí mismo como sujeto. El gran mérito de esta perspectiva es poner en evidencia las dimensiones culturales y sociales de las prácticas colectivas (Tarrés 1992). De esta forma, se traslada el foco del análisis de la movilización como hecho necesario, como elemento ya dado, como objeto, hacia el propio proceso de producción de la acción, al sujeto que la produce y a sus motivaciones.

Ahora bien, pasado el momento de efervescencia en torno a esta nueva manera de mirar los procesos de acción colectiva comenzaron a surgir algunas críticas. En primer lugar, se les señaló una concepción en exceso estructural-

sistémica que tendía a entender los movimientos sociales como objetos empíricamente unitarios e inmutables. Estas perspectivas, aunque pusieron el foco en las motivaciones del actor social, se centraron más en estudiar cómo este produce la acción a partir de sus motivaciones identitarias, resultado de las zonas de exclusión generadas por la sociedad posindustrial, de manera tal que descuidaron la construcción cotidiana de la acción colectiva como proceso en el que estas identidades se reconfiguran y negocian constantemente (Melucci 1999; Tarrés 1992; Flórez 2015).

Por otro lado, se exageró la dicotomía entre “lo nuevo” y “lo viejo”, puesto que si bien se trataba de movimientos con claro énfasis en elementos identitarios, nunca abandonaron del todo las demandas de tipo económico y político, de igual forma que los movimientos “viejos” también pelearon en muchas ocasiones por demandas formuladas desde la identidad. En resumen, se confundió una nueva perspectiva de estudio en torno a los movimientos sociales con una nueva realidad. Lo nuevo era el modelo teórico, no tanto el contenido concreto de las luchas (Flórez 2015).

Como he explicado hasta aquí, estos tres marcos analíticos se abocaron al estudio de los movimientos sociales como campo de investigación y formularon preguntas distintas a los procesos de acción colectiva: cómo, cuándo, y por qué. No obstante, no se trata de preguntas necesariamente excluyentes entre sí. Esto fue advertido, desde finales de la propia década de los ochenta y comienzos de los noventa, por dos tradiciones teóricas que emergieron desde distintos lugares de enunciación y con diversos referentes teóricos: la teoría de los *sistemas de acción multipolar* (Melucci 1999) y la teoría de los *procesos enmarcadores* (Snow y Benford 1992; Zald 1999).

Por un lado, Melucci (1999) afirma que las teorías de la movilización de recursos, del proceso político o de los nuevos movimientos sociales son legítimas en sus fines, pero cometieron el error de asumir que estaban brindando explicaciones totales al tema de la acción colectiva y los movimientos sociales. Por esta razón, Melucci (1999, 37) insiste en considerar a los movimientos sociales como “sistemas de acción que operan en un campo sistémico de posibilidades y límites [...] construcciones sociales” donde “la acción colectiva es construida gracias a una inversión organizativa”. Por lo tanto, para Melucci (1999, 361) la

acción colectiva no constituye una unidad, sino un producto construido diariamente por los diversos actores que participan y ponen en disputa diferentes significados, fines y formas de solidaridad y organización.

Por otra parte, la teoría de los procesos enmarcadores abrevia de una larga tradición en ciencias sociales que resalta la importancia de la ideología y de la cultura para entender los procesos sociales, específicamente los fenómenos colectivos, no solo como detonantes de este, sino también como procesos permanentes.⁴ Estos procesos enmarcadores serían “esfuerzos estratégicos conscientes realizados por grupos de personas en orden a forjar formas compartidas de considerar el mundo y a sí mismas, que legitimen y muevan a la acción colectiva” (Snow en McAdam, McCarthy y Zald 1999).

Se trata de significados compartidos que se construyen colectivamente y que permiten leer una situación como agravio o injusticia, y que los actores sociales vean en la movilización social una vía válida y posible para enfrentarla. Esta postura ve lo cultural e identitario no solo como un catalizador o un elemento que explique *por qué* surge la movilización, sino como algo permanente, que se está negociando en todo momento y que afecta también la percepción de oportunidades, la construcción de repertorios y argumentos o la adopción de una determinada estructura de movilización (Zald 1999). Así, lo simbólico afecta también el proceso de construcción de la acción colectiva y los resultados de esta.

Ambas perspectivas dieron por saldado lo aparentemente irreconciliable en los marcos analíticos anteriores. Incluso, algunos autores que ayudaron a fundar estos marcos reconocieron en sus obras posteriores sus limitaciones y, sin dejar de ofrecer explicaciones desde sus propios marcos analíticos, aceptaron la importancia de las otras dimensiones analíticas para poder comprender globalmente la acción colectiva y los movimientos sociales (Tarrow 2004; Tilly

4 Dentro de esta tradición resulta importante mencionar al marxismo gramsciano y el de E.P. Thompson; la antropología simbólica de Geertz; el desarrollo de la hermenéutica y la semiótica; así como la importancia del análisis microsociológico del interaccionismo simbólico renovado de Erving Goffman y su concepto de *marcos interpretativos*; el posestructuralismo francés y el análisis del discurso de Foucault; la teoría literaria y el análisis de la retórica y la dramaturgia de Edelman y Gusfield (Tarrow 2004; Zald 1999).

y Wood 2010; Della Porta y Diani 1999; McAdam, McCarthy y Zald 1999; Melucci 1999).

Todas esas perspectivas, conscientes de sus limitaciones, se han renovado, y hoy podemos hablar de una síntesis que permite integrar las virtudes de cada una de las teorías y ponerlas en función de una mejor comprensión de los procesos de acción colectiva. No obstante, dan cabida a que cada especialista siga realizando investigaciones que se enfoquen en una u otra de estas dimensiones.

Elementos analíticos para el estudio de los movimientos sociales

Tal y como fue explicado en el apartado anterior, la acción colectiva y los movimientos sociales no constituyen un sujeto unitario. Como afirma Melucci (1999), se trata de un sistema de acción multipolar que se construye de manera permanente. Por lo tanto, para comprenderlo es necesario prestar atención a los diferentes elementos o dimensiones analíticas que lo componen y a su articulación.

A partir del análisis de la literatura sobre teoría de los movimientos sociales y de la acción colectiva realizada en el apartado anterior, retomo el enfoque integrador propuesto por autores como Zald, McAdam, McCarthy y Tarrow, en el que la acción colectiva y los movimientos sociales son vistos como procesos que implican a su vez otros procesos de producción o articulación de aspectos tanto objetivos como subjetivos; es decir, de orden estructural y no estructural. Esta perspectiva integradora, que no privilegia alguno de estos elementos sino el análisis de su génesis y articulación, propone cinco dimensiones que configuran la acción colectiva en los movimientos sociales: 1) los marcos de interpretación y los procesos de enmarcamiento de la acción; es decir, los significados que impulsan a grupos y colectivos a actuar de manera coordinada en pos de una causa y los procesos por medio de los cuales se construyen (McAdam, McCarthy y Zald 1999; Tarrow 2004); 2) las oportunidades políticas en tanto condiciones del contexto que favorecen o constriñen la acción (Tarrow 2004; McAdam, McCarthy y Zald 1999); 3) las condiciones coyunturales o del ambiente que también pueden ser catalizadoras de la acción colectiva; 4) las formas organizativas o estructuras que adoptan los grupos,

desde donde se posicionan y dan soporte a su actuar, y 5) la acción misma, que se expresa a través de diferentes repertorios.

PROCESOS ENMARCADORES

Los procesos enmarcadores se relacionan con la identidad del movimiento y su importancia para la acción colectiva, pero como la identidad colectiva no es sino una definición compartida, construida y negociada mediante procesos continuos de activación de relaciones sociales que conectan a los actores (Melucci 1999), debemos apartarnos de cualquier definición esencialista de la identidad en los movimientos sociales. Partiendo de esta advertencia, podemos definir los procesos enmarcadores como “aquellos procesos colectivos de interpretación, atribución y construcción social que median entre la oportunidad y la acción” (McAdam, McCarthy y Zald 1999, 22). Se trata de “los significados compartidos que impulsan a las personas a la acción colectiva” (Tarrow 2004, 48).

Estos significados colectivos poseen varias características, según Zald (1999). En primer lugar, la construcción tiene en cuenta como punto de partida las identidades colectivas e imaginarios existentes en el contexto social donde se inserta la acción (Tarrow 2004; Zald 1999).

En segundo lugar, las contradicciones culturales a menudo ayudan a propiciar enmarcados favorables para la acción colectiva. Ello ocurre cuando “dos o más temas, culturalmente definidos y potencialmente contradictorios entran en un proceso de contradicción activa por el desarrollo de los acontecimientos [...] o por discrepancias entre las justificaciones ideológicas en vigor y las conductas reales”⁵ (Zald 1999, 379).

5 La retórica del Estado mexicano en materia de derechos humanos y la suscripción de la mayoría de los instrumentos internacionales, en contraste con eventos de violaciones graves a derechos humanos como la desaparición de los 43 estudiantes de la normal rural de Ayotzinapa, convierten a los derechos humanos en un marco estratégico a ser movilizado internacionalmente para obtener justicia y avanzar en las demandas concretas de varios movimientos sociales.

En tercer lugar, el proceso de enmarcar la acción colectiva siempre es estratégico (Zald 1999). A partir de los imaginarios existentes, los activistas o los líderes del movimiento construyen estratégicamente, y a veces hasta “inventan” (Tarrow 2004, 156), aquellos marcos que otros seguidores pueden fomentar y generar más posibilidades de éxito frente a la opinión pública y a los oponentes.

En cuarto lugar, estos procesos estratégicos son además competitivos. Como en la estructuración de un movimiento social intervienen actores muy diversos con trayectorias muy disímiles, al interior de cada movimiento siempre ocurren disputas a la hora de construir los marcos de la acción colectiva. Cada actor o líder tendrá razones para decir que su marco representa de la mejor manera los intereses superiores de la movilización, pero esta competencia también se da entre aquellos marcos que define el movimiento y los que adoptan los oponentes o los contramovimientos (Zald 1999).

En quinto lugar, estos marcos de acción colectiva tienen en la interacción cara a cara o en los medios de comunicación el espacio para ser confrontados. Generalmente, se confrontan los marcos consensuados por el movimiento con aquellos adoptados por los oponentes o los contramovimientos. En este punto, los movimientos tienen que hacer un esfuerzo adicional para que su mensaje pueda ser construido de forma que, en primer lugar, sea transmitido por medios siempre más tendientes a ponerse del lado del *statu quo*, y luego pueda ser también atractivo para la opinión pública, la cual se forma un criterio a partir del tipo de mensaje emitido (Tarrow 2004, 165).

En sexto lugar, los marcos nunca son definitivos ni acabados. Estos se construyen constantemente y cualquier cambio en el contexto, en los marcos de los oponentes y contramovimientos o en las estructuras de movilización puede llevar a que los activistas planteen algún cambio en los marcos construidos estratégicamente (Tarrow 2004, 157). Por último, es importante agregar que los marcos exitosos implementados por los movimientos sociales generalmente pasan a formar parte de esas identidades colectivas e imaginarios que luego otros movimientos podrán retomar para construir sus propios procesos enmarcadores (Zald 1999, 282).

Ahora bien, como se desprende de lo explicado en el párrafo anterior, este proceso de construcción de marcos ocurre en dos ámbitos. En primer lugar, el ámbito interno, donde los diversos actores que se organizan para entablar la contienda compiten y consensúan una o varias formas compartidas de considerar el mundo para darle sentido al proceso de movilización social. Este proceso guarda la mayor relevancia para poder mantener cohesionado el movimiento en torno a marcos en los cuales los actores se identifiquen y para que además otros se puedan sumar al proceso de movilización.

En segundo término está el ámbito externo, donde esos marcos tienen que competir con aquellos generados también por el Estado o por los contramovimientos que puedan surgir (Tarrow 2004, 48). En este ámbito adquiere gran relevancia la forma en que los marcos son movilizados mediante el proceso de alineación de marcos,⁶ donde un papel fundamental corresponde a los medios de comunicación como amplificadores de los marcos construidos por el movimiento social.

Por último, los procesos enmarcadores ocurren en dos momentos distintos del proceso de acción colectiva. El primero es el proceso de surgimiento de la acción colectiva. Como ya explicamos en páginas previas, no hay acción colectiva si no existe un hecho o situación que los actores identifiquen en conjunto como un agravio. Estos agravios son definidos colectivamente a partir de los significados que los actores movilizados construyen y disputan en torno a ese hecho concreto. La situación de “esclavitud” de varios sujetos no necesariamente es asumida como una situación de injusticia. Siempre han existido poderosos aparatos ideológicos que tienden a justificar los diferentes tipos de situaciones de subordinación de un grupo social con respecto a otros. A partir de estos, la subordinación puede ser asumida como una condición natural o

6 Tarrow, citando a Snow y colaboradores (1986), explica que el proceso de alineación de marcos consta de cuatro fases: *a*) creación de puentes; *b*) ampliación de marcos; *c*) extensión de marcos (vinculan los marcos existentes con un problema o un asunto en particular para abarcar intereses mayores), y *d*) transformación de marcos (es el más ambicioso y relativo a movimientos que persiguen cambios sociales sustanciales, ya que está enfocado en cambiar los marcos culturales existentes a partir de aquellos propuestos por el movimiento) (Tarrow 2004, 161).

como el resultado de un sistema normativo que legitima esa situación. Para que la esclavitud sea asumida entonces como una situación de injusticia colectiva más allá de las sensaciones individuales, también es preciso construir los dispositivos ideológicos que permitan conceptualarla como tal.

Estos procesos enmarcadores en las fases iniciales suelen ser por lo general más emotivos y menos estratégicos, sobre todo porque van dirigidos a darle cohesión interna a un grupo y no tanto contra los adversarios y la opinión pública en general. Ahora bien, para que estos dispositivos sean construidos a partir de los procesos enmarcadores, no basta con la intención de uno o varios sujetos de hacerlo: también resulta relevante considerar aquellos cambios sociales y políticos que vuelven más vulnerable al orden político establecido (estructuras de oportunidad).

Las oportunidades brindan espacios para que la identidad de la acción colectiva pueda ser construida porque los sujetos identifican que la movilización es posible. A su vez, las formas culturales existentes permiten advertir la presencia de una oportunidad para la acción colectiva. Por otro lado, las estructuras organizativas previas a la movilización ayudan también a que los marcos de la acción colectiva puedan ser construidos. Si la gente no tiene espacios donde confluír, interactuar y articularse, es muy difícil que determinada situación o determinados hechos puedan ser construidos colectivamente como un agravio (McAdam, McCarthy y Zald 1999, 30, 31, 40).

El segundo momento es cuando ocurren de manera permanente a lo largo del despliegue del proceso de acción colectiva o movimiento social. En esta fase o momento se trata de un proceso mucho más consciente, estratégico y competitivo. Además, se encuentra constreñido en parte por los significados construidos en la etapa previa al inicio del proceso de acción colectiva. No obstante, la forma en que evolucione la contienda, la interacción con los adversarios y los cambios, tanto en las oportunidades como en las estructuras de movilización, generarán estímulos que los actores movilizados procesarán e incorporarán de alguna forma al renovar los significados construidos en torno a la acción colectiva para adaptarlos a estos cambios (McAdam, McCarthy y Zald 1999, 40, 41).

Como se desprende de los párrafos anteriores, los procesos enmarcadores y la construcción de identidad atraviesan todo el proceso de acción colectiva;

permiten construir los agravios, apreciar las oportunidades y elegir las estructuras de movilización a ser utilizadas y los repertorios de acción. Tomarlos en cuenta resulta fundamental para no ver los movimientos sociales como un espacio meramente estratégico y racional donde los actores, a partir de oportunidad del sistema político, eligen, entre otras formas de organización, repertorios más afectivos para la acción colectiva.

La construcción colectiva y consensuada de la identidad atraviesa todo ese proceso. Claro que esa construcción también tiene un componente estratégico, pero a partir de identidades colectivas e imaginarios existentes, de sensaciones y de emociones que los actores identifican, elaboran o toman al momento de construcción de esos marcos.

ESTRUCTURAS DE OPORTUNIDAD POLÍTICA

Para que se active un proceso de acción colectiva no basta con que una situación sea asumida como injusta; es necesario que los actores sociales creen que es posible organizarse y actuar colectivamente. Para ello, según lo plantean Tarrow (2004) y McAdam, McCarthy y Zald (1999), las oportunidades o restricciones que pueda brindar el sistema político son primordiales; esto es, los cambios estructurales o ideológicos externos al grupo que ocurren en un determinado orden político y que brindan espacios o límites para que los sujetos se organicen y movilicen políticamente.

La teoría ha identificado cinco dimensiones para poder dar cuenta de las oportunidades o restricciones (McAdam, McCarthy y Zald 1999, 54; Tarrow 2004, 118-212). La primera es el *grado de apertura relativa del sistema político institucionalizado*; es decir, la existencia de una estructura formal, legal e institucional que propicie espacios abiertos en mayor o menor grado para la acción colectiva. La segunda es la *naturaleza de los alineamientos entre los diversos actores políticos*. En función de cómo sea la configuración de las articulaciones entre los diversos actores políticos, se abrirán o cerrarán oportunidades para la acción colectiva. En tercer lugar podemos considerar las *divisiones entre las élites*. La división entre estas, no solo las políticas sino también las económicas,

genera espacios para que los actores sociales que experimentan un agravio creen que la acción colectiva es posible, luego de ver debilitados y fragmentados a los grupos que ejercen el control político o económico. En cuarto lugar está la *existencia de aliados influyentes* dentro de las distintas élites, lo cual facilita la acción colectiva debido a que contar con simpatizantes poderosos puede convencer a los potenciales actores del movimiento a sumarse al proceso debido a las ventajas que conlleva la presencia de estos aliados. Ahora bien, en determinados contextos, la presencia de este tipo de aliados puede a su vez desincentivar la acción colectiva, ya que lo que está en juego con ellos no solo es el poder y la capacidad de interlocución, sino también el prestigio. Por último, la *fortaleza del Estado y su propensión o no a la represión* pueden motivar o inhibir la irrupción de movimientos sociales.

OTRAS CONDICIONES

CATALIZADORAS O ELEMENTOS DEL AMBIENTE

Además de estas oportunidades, que son de carácter estructural, McAdam, McCarthy y Zald (1999) refieren otras condiciones contingentes del ambiente que pueden favorecer o catalizar la movilización social: cambios de gobierno, la naturaleza de las estructuras económicas, procesos de inflación o cambios en los precios de mercado, pandemias, eventos de la naturaleza —temblores, huracanes, etc.—, así como la experiencia previa de organización y movilización social y política de los grupos.

Con relación a las estructuras de oportunidad y los otros elementos del ambiente, me parece importante hacer tres advertencias. En primer lugar, es relevante tener en cuenta que los procesos de acción colectiva siempre se insertan en un contexto específico que incentiva o inhibe la movilización. En segundo lugar, si bien los conceptos de estructura de oportunidad y de condiciones del ambiente se han utilizado para distinguir cuándo surge un movimiento social, también tienen una relación estrecha con la forma que adopta el movimiento (estructuras de movilización) y con los resultados que este puede obtener (McAdam, McCarthy y Zald 1999). Por último, las oportunidades políticas

no pueden ser analizadas solamente como un elemento previo al movimiento, sino que operan a lo largo del proceso de acción colectiva y pueden incluso ser un resultado de este (Tarrow 2004).

ESTRUCTURAS DE MOVILIZACIÓN Y SOPORTE

Además de los procesos de significación y las oportunidades contextuales y coyunturales para la acción colectiva, el enfoque integracionista considera a las estructuras de movilización y a las redes que les dan soporte como elementos fundamentales para el análisis de los movimientos sociales. Se trata de las *formas de organización* —formales e informales— a disposición de los contestatarios, por medio de las cuales las personas pueden movilizarse e implicarse en la acción colectiva (McAdam, McCarthy y Zald 1999, 22-24; McCarthy 1999, 206). Con este fin, establecen *redes conectivas* consensuadas que le den organización al movimiento (Tarrow 2004) y así generan *estructuras de soporte* (Epp 1998) necesarias para que la acción colectiva pueda sostenerse en el tiempo.

Las formas de organización pueden existir con anterioridad al inicio de cualquier proceso de acción colectiva y constituyen uno de los elementos que pueden conducir a que los actores sociales —que identifican un hecho con un agravio en un contexto de oportunidad política— se movilicen. Adicionalmente, estas estructuras son recreadas y transformadas a lo largo del proceso de movilización social. Los sujetos, con base en valoraciones estratégicas, negociaciones o coyunturas relativas al proceso de acción colectiva, van adoptando distintas formas organizativas a partir de las ya existentes o de otras que van surgiendo al calor de la movilización.

Ahora bien, son las redes conectivas las que permiten a cualquiera de estas combinaciones lograr constituir un movimiento social más o menos estable en el tiempo. Se trata de estructuras que:

vinculan a los líderes con los seguidores, el centro con la periferia y los diferentes sectores entre sí, permitiendo la coordinación y la optimización entre

las organizaciones del movimiento y que este perdure en el tiempo aunque no posea una organización formal (Tarrow 2004, 178).

Estas estructuras pueden ser de muy diversa índole y se construyen de forma consensuada a medida que transcurre el proceso de movilización. No obstante, para que la organización del movimiento y la propia contienda perduren, es necesario que estas diversas formas de organización cimentadas sobre estructuras conectivas puedan establecer *estructuras de soporte* sólidas. Si bien el componente fundamental de las estructuras de soporte son los recursos económicos que permiten mantener cualquier proceso social contencioso, este no es el único. Además, contribuye a sostener la movilización contar con aliados influyentes que permitan fortalecer las estrategias de contienda, o tener conocimiento experto puesto al servicio de la movilización para generar información o influir en medios de comunicación, lo cual puede a su vez fortalecer el proceso de acción colectiva.

Por último, considero importante mencionar las estrechas relaciones que existen entre las estructuras de movilización, las oportunidades políticas, otros elementos del ambiente, los repertorios y los procesos enmarcadores. Para las estructuras de movilización resulta fundamental la forma en que se siguen comportando las oportunidades y restricciones políticas, así como los otros elementos del ambiente donde se sitúa la movilización. Un aumento de la represión del Estado puede llevar a que una de las organizaciones participantes quede desarticulada, a que estructuras conectivas basadas en la interacción de distintos movimientos en un plantón permanente puedan romperse y a que esto conduzca a una mayor dificultad en la recaudación de fondos para la causa en las calles, debido a la represión. Ahora bien, este mismo límite se puede convertir en un incentivo para que el movimiento, a partir de la innovación organizativa, pueda integrar otras organizaciones o establecer nuevas y más fuertes estructuras conectivas y generar estructuras de soporte alternativas.

En la construcción de estas estructuras también desempeñan un papel fundamental los procesos enmarcadores. La forma en que se siguen creando y actualizando los significados compartidos y cómo estos a su vez moldean los objetivos y acciones tendrá un impacto significativo tanto en el tipo de organización

que participa como en el tipo de estructura conectiva que se elija, así como en la generación y elección de las estructuras de soporte.

A modo de ejemplo: si un movimiento de resistencia contra megaproyectos hidroeléctricos decanta sus significados compartidos amplios y decide que la acción colectiva solo podrá enfocarse en la construcción de alternativas al desarrollo y en el fomento de espacios autonómicos y autogestivos, posiblemente cualquier partido político que antes formara parte del movimiento quedará descartado junto a los recursos económicos que aporta, y habrá amplias posibilidades de que la estructura conectiva se vuelva menos jerárquica y más horizontal.

REPERTORIOS

Por último, pero no menos importante, el estudio de los movimientos sociales desde el enfoque propuesto coloca su atención en la acción misma, que se expresa a través de formas o repertorios diversos. Cuando hablamos de repertorios, hacemos referencia al conjunto de medios de los que dispone un grupo para plantear sus reclamos y así lograr que estos sean atendidos y resueltos; son, por lo tanto, las formas en que actúa un movimiento social (Tilly 1978; Tilly y Wood 2010).

Cada época tiene repertorios característicos y que responden a las experiencias acumuladas, a particularidades del contexto y a los patrones culturales del grupo que los utiliza. En Francia, durante la Revolución francesa, la barricada constituyó el repertorio de acción colectiva por excelencia. Durante la segunda mitad del siglo XIX y la primera del XX, la huelga general fue la forma de lucha más relevante en manos del movimiento obrero. En la actualidad, las marchas, los plantones, el uso del derecho y la movilización a través de las redes sociales constituyen los repertorios más utilizados.

Cada movimiento negocia colectivamente los repertorios que utilizará, y estos pueden ser habituales, poco familiares, heredados de luchas pasadas, nuevos, renovados, aislados o fruto de campañas organizadas y sostenidas (Tarrow 2004). También el tipo de repertorio que despliega un determinado

movimiento está en estrecha relación con las oportunidades, las estructuras de organización y los procesos enmarcadores. Por ejemplo, si se trata de un contexto donde existen oportunidades para que las instituciones diriman con cierto grado de confiabilidad el conflicto social, entonces los repertorios jurídicos serán utilizados con mayor frecuencia. Si se trata de un sistema político donde hay oportunidades para la movilización pero poca credibilidad de las instituciones del Estado, es probable que se desplieguen repertorios de acción directa, como marchas, plantones, cierres de paso o tomas de instalaciones.

A su vez, la manera en que se conforma la estructura organizativa del movimiento tendrá un impacto directo en los repertorios. Si se trata de un movimiento social localizado, con numerosos simpatizantes, formado por redes sociales densas y con unas estructuras conectivas sólidas, quizás las marchas o los plantones serían un repertorio a considerar. En cambio, si se trata de un movimiento transnacional formado por grandes organizaciones no gubernamentales (ONG) defensoras de derechos humanos articuladas a través de las tecnologías de la información, entonces veremos con más frecuencia el despliegue de campañas de boicot a partir de las redes sociales o el litigio internacional.

Por último, la forma en que se enmarca un proceso de acción colectiva y se define la identidad de este marcará también el tipo de repertorio. Si un movimiento de liberación nacional se reivindica y construye su identidad en torno al pacifismo, veremos una serie de repertorios enfocados en este sentido, por lo que nunca incluirá acciones violentas. Cabe destacar que ninguno de estos ejemplos constituye una fórmula infalible; los presento aquí como mera referencia de lo posible para ilustrar estas relaciones.

Finalmente, es importante mencionar que lo delineado hasta aquí no es un marco analítico sin referente empírico, puesto que también es fruto del proceso de investigación. Si bien para llegar a él se abrevó de la teoría sociológica, el estudio de la CNLM me permitió terminar de darle forma al modelo. Ahora bien, como el caso de estudio no consiste en apenas un proceso de acción colectiva, sino que está caracterizado por colocar al derecho en el centro de la movilización, el modelo no estará completo si no le agregamos los elementos propios de los procesos de MSL, luego de haber situado la discusión del uso del derecho para la movilización social en el contexto más amplio de la teoría de la acción colectiva y los movimientos sociales.

LA TEORÍA DE LA ACCIÓN COLECTIVA
Y LOS ESTUDIOS DE MOVILIZACIÓN SOCIOLEGAL:
MODELO ANALÍTICO PARA EL ESTUDIO DE LA CAMPAÑA
NACIONAL POR UNA NUEVA LEY MINERA (CNLM 2012-2013)

La movilización sociolegal (MSL) constituye una de las formas específicas que pueden tomar tanto las acciones colectivas organizadas, como los movimientos sociales. La pertinencia de estudiar empíricamente estos procesos en el contexto mexicano, como hemos dicho, conforma uno de los objetivos de la presente investigación.

Cuando hablamos de movilización sociolegal⁷ hacemos referencia a los procesos mediante los cuales los actores sociales se movilizan para hacer valer determinadas demandas, y el derecho es un elemento fundamental en dicha movilización, que está presente de alguna manera en las distintas dimensiones del proceso de acción colectiva (procesos enmarcadores, oportunidades y ambiente, estructuras de movilización y repertorios). De este concepto se pueden desprender varios elementos de análisis.

En primer lugar, destacamos el *carácter procesual* de la MSL. Se trata de un conjunto de acciones y estrategias que abarcan distintas etapas e intensidades. En segundo lugar, tenemos a los *actores sociales movilizados*. Dentro de esta categoría podemos incluir a los individuos organizados, a sujetos colectivos —como comunidades, pueblos y organizaciones de la sociedad civil— y a movimientos sociales. El tipo de sujeto de la movilización definirá muchos de los caracteres y la envergadura que esta adquiera, y también las estrategias

7 Es importante aclarar que el término ha sido acuñado por la academia anglosajona. Al traducir del inglés *sociolegal mobilization*, pasó al español como movilización sociolegal. Ello a pesar de que en nuestra lengua y tradición en el campo del derecho acostumbramos a llamar a todo lo relacionado con este campo como el mundo de lo “jurídico” y no de lo “legal”. Esta aclaración es importante porque consideramos más atinado llamar a estos procesos como *movilización sociojurídica*. No obstante, teniendo en cuenta la difusión que ya ha tenido en los ámbitos académicos expertos la denominación *movilización sociolegal*, preferimos mantenerla en el presente trabajo con el objetivo de no generar confusiones o falsas diferenciaciones.

desplegadas. En tercer lugar, tenemos las *demandas*. Estas pueden variar significativamente de acuerdo con el tipo de actor, pero en términos generales se trata de los deseos y anhelos de los actores sociales movilizados (McCann 1994, 6), basados en sus necesidades ingentes. Muchas veces, el objetivo planteado por estos procesos no es jurídico, aunque para alcanzarlo se activen estrategias centralmente jurídicas.

Hasta este punto, los elementos analizados podrían estar presentes en cualquier proceso de acción colectiva. Lo que tipifica a un proceso de movilización como sociolegal es que estén involucrados el derecho y su uso como un eje fundamental de la movilización. Dentro de este tipo de movilización podríamos destacar dos modalidades:

La primera es la movilización sociolegal donde la demanda fundamental está asociada o traducida en una demanda por el reconocimiento de derechos no regulados o reconocidos (Sieder, Schjolden y Angell 2012), por una exigencia de cumplimiento cabal de derechos existentes o por la desaparición de una situación de violación flagrante de estos. Es importante aclarar que estas tres probables demandas pueden estar presentes de manera aislada o aparecer vinculadas en todas las combinaciones posibles. Ahora bien, lo que define a esta modalidad de MSL es que la demanda fundamental está específicamente enfocada en la “lucha por los derechos o por el derecho”, aunque esta tenga como objetivo final una aspiración no jurídica.

En este tipo de casos, el derecho y la lucha por los derechos constituyen el centro del proceso de acción colectiva y permean, por lo tanto, sus distintas dimensiones (procesos enmarcadores, oportunidades y ambiente, estructuras de movilización y repertorios) sin que tenga que afectar a todos en la misma medida, ni limitarse la movilización solo al aspecto jurídico. A esta modalidad la llamaré movilización sociolegal en sentido estricto (MSL-E).

La segunda modalidad posible es aquella en la que la demanda fundamental no está necesariamente puesta en clave de derechos, pero donde la lucha por los derechos o las estrategias jurídicas constituyen un aspecto importante del proceso de movilización social. Dentro de esta modalidad el derecho es un elemento más, por lo que es posible que en algunas de las etapas de la movilización esté ausente, mientras que en otras constituye un elemento

medular. De igual manera, el derecho podría estar presente en algunas de las dimensiones, pero estar absolutamente ausente en otras. Por poner solo un ejemplo, podría ser usado como repertorio a partir de la judicialización de la demanda, pero la construcción de identidad de la movilización (procesos enmarcadores) podría girar alrededor de otros elementos que no incluyan dimensión alguna relacionada con lo jurídico.

La gran mayoría de los casos de oposición a megaproyectos mineros que judicializan su demanda en alguna etapa del proceso de acción colectiva caerían dentro de este grupo. A esta segunda modalidad le daré el nombre de movilización sociolegal por uso estratégico del derecho (MSL-UED).

Soy consciente de que los conceptos nunca tienen la capacidad para recoger toda la riqueza en que puede discurrir la acción social. Cualquier proceso de MSL puede involucrar varios tipos de actores, o incluso un tipo de actor que vaya variando a lo largo del proceso. Por ejemplo, la movilización puede comenzar con un grupo de individuos actuando de manera aislada y descoordinada, y concluir en un organizado movimiento social con demandas que se vuelvan colectivas, con una identidad clara, un repertorio definido y una estructura organizativa bien integrada y coordinada.

De igual manera, la movilización puede comenzar sin que las demandas jurídicas tengan una clara centralidad e irla adquiriendo a lo largo de las etapas por las que transcurre el proceso. Incluso, se puede iniciar con una demanda concreta de reconocimiento de un derecho y culminar en un proceso más grande de reivindicación política y social, donde las estrategias jurídicas sean importantes pero no conserven su centralidad. Toda esta gama de posibilidades y opciones estaría incluida dentro de los procesos de MSL.

Ahora bien, decir que hay que mirar hacia los procesos de MSL definidos, tal como se realizó en los párrafos anteriores, no aclara del todo los sentidos posibles de la observación, debido a que se pueden analizar y evaluar estos procesos desde muy diversos ángulos. En primer lugar está la perspectiva epistemológica que elijamos para observar los procesos de MSL. Desde una perspectiva positivista o pospositivista, podríamos hacer una evaluación y medición de los resultados con base en instrumentos creados a partir de la aplicación de una metodología específica que nos lleve a demostrar alguna

hipótesis formulada. Por otro lado, desde una perspectiva constructivista, podría enfocarse el análisis en la subjetividad de los actores, en lo que los propios involucrados en los procesos de MSL creen y opinan, o en el proceso de construcción enmarcado, donde el derecho resulta un elemento central. Ello podría hacerse con métodos más etnográficos que narren las percepciones de los sujetos o por medio de métodos que posibiliten interpretar la propia perspectiva de los actores. En tal caso, más que comprobar hipótesis se buscaría explicarlas.

Del mismo modo, la mirada podría estar enfocada en comprender los procesos de MSL mientras se actúa para incidir en el cambio social a partir del compromiso expreso del investigador con la realidad que se investiga. Por otro lado, también se podría adoptar una posición pragmática respecto a resolver problemas de investigación concretos, para lo cual el investigador tiene un mayor grado de flexibilidad en cuanto a los métodos a utilizar y a la posición en la que se coloca (Creswell y Creswell 2009). Desde cada uno de estos ángulos podríamos llegar a conclusiones diversas pero igualmente válidas en torno a las potencialidades y límites del uso del derecho para la movilización social y al proceso de construcción de la acción colectiva.

En segundo lugar estaría el sentido de la observación de los procesos de MSL. Por un lado, se puede centrar la atención en el proceso de acción colectiva y el lugar que el derecho ocupa en él. Aquí podríamos hacer referencia a las causas que llevan a que el proceso MSL sea posible, poniendo más énfasis en las oportunidades y restricciones, los procesos enmarcadores o las estructuras de movilización. También se podría poner el acento en los procesos de construcción identitaria, en la forma organizativa que el movimiento adopta o en los repertorios utilizados y su eficacia.

Por otro lado, se puede centrar una investigación en los resultados del proceso de movilización social sin que ello signifique que aquellos no están estrechamente relacionados con el proceso. En cuanto a los resultados, serían tres los ámbitos a los cuales conviene prestar atención:

- a) La consecución de las demandas jurídicas formuladas expresamente y de otros resultados jurídicos no esperados. Se trata de comprender

impactos específicos en el campo jurídico; si impactó positivamente o no, tanto en las peticiones formalmente asumidas (revocación de una concesión minera, cambio del marco normativo) como en otros aspectos no esperados (modificación de normativas internacionales, una nueva jurisprudencia del máximo tribunal, etc.). Claro que los resultados jurídicos esperados y los contingentes dependerán de lo que cada proceso en concreto se haya planteado.

- b) Los impactos sociales y políticos —previstos o no— en la proyección del proceso de acción colectiva con su entorno externo. Aquí lo que se buscaría sería observar si el uso del derecho llevó a legitimar hacia afuera la o las demandas principales del movimiento, si generó solidaridad de otros actores sociales o si aumentó la capacidad de negociación con el Estado. A su vez, cabría diferenciar entre los impactos o resultados perseguidos o contingentes. Por otro lado, se trata de resultados que no se corresponden necesariamente con los obtenidos en el campo jurídico.
- c) Los impactos en términos organizativos para los propios procesos de movilización social. Se trata de los efectos del uso del derecho al interior de los movimientos sociales o de los procesos de lucha social: si coadyuvó a generar cohesión, organización y fortalecimiento de estos o no.

Siguiendo con el modelo que aquí propongo para analizar los procesos de MSL, McCann (1994) plantea que además estos deberían ser analizados a partir de cuatro etapas. He reconstruido tales etapas a efectos de presentar un marco que permita la inclusión de diferentes tipos de MSL; no se trata de etapas estrictamente cronológicas, ya que algunas pueden repetirse a lo largo de un proceso de acción colectiva prolongado y complejo.

La primera de ellas debe enfocarse en el *proceso de construcción del movimiento*, donde las expectativas de los ciudadanos alrededor del cambio político activan alianzas, recursos organizativos y acciones tácticas. Aquí resulta muy importante tener en cuenta el tipo de movimiento del que estamos hablando. No es lo mismo un movimiento que se proponga un cambio concreto en una

política pública o en un marco normativo, que otro cuya articulación se derive de la lucha para liberar a un preso político, o bien que surja a partir de la oposición a un acto de autoridad, como la construcción de una presa o un parque eólico, o el otorgamiento de una concesión minera o petrolera.

La segunda se refiere al *momento concreto en el que se activa la lucha jurídica* por lograr cambios formales en la política pública, por revertir una sentencia, por tirar abajo un megaproyecto de inversión o por provocar un cambio en el marco normativo que orienta la demanda del movimiento social. Esta quizás sería la etapa más jurídica de todas, pero solo puede ser comprendida si se coloca en el contexto de un proceso de acción colectiva, que implica también la construcción de la identidad del movimiento, el despliegue de otros repertorios de acción colectiva, la generación de estructuras de organización efectivas y la forma en que el movimiento lee y puede aprovechar las oportunidades políticas o las otras circunstancias del ambiente o contexto. Como en cualquier proceso de MSL donde existen ciclos de acción jurídica concreta, esta etapa puede aparecer en distintos momentos a lo largo de todo el proceso.

La tercera es fundamental y se aboca a la *lucha por el control sobre el desarrollo y la implementación* de la reforma política, de la sentencia impugnada, del cambio normativo o de los resultados jurídicos derivados de la lucha contra un megaproyecto, y se desarrolla entre las diversas partes interesadas. Aquí se trata de tener control sobre el desarrollo del proceso de MSL, para que los resultados que se van obteniendo puedan ser capitalizados por el movimiento. Esta es una buena advertencia para el que investiga, con vistas a que su mirada y acción no se extravíen en los logros de resultados concretos relativos a las demandas, sino que vaya también a observar y accionar sobre cómo se capitalizan esos resultados por parte de los involucrados en el proceso de MSL. No obstante, tenemos que considerar que no siempre se llega a esta etapa porque en muchos casos, tal y como ocurrió en la CNLM que analizamos en el presente libro, la acción colectiva fracasa y ese cambio político o jurídico nunca ocurre. Aun así, el propio proceso desarrollado en las dos primeras etapas trae consecuencias importantes para los actores participantes.

Por último, la cuarta etapa implica tener *control sobre el legado transformador de la acción jurídica*, lo cual sirve al desarrollo posterior del movimiento, a la

articulación de nuevos reclamos y demandas, a las alianzas con otros grupos, al logro de reformas políticas y a la lucha social en general. Se refiere a tener control no solo de los resultados concretos en cada momento, sino del proceso de MSL como un todo. Este proceso de acción colectiva tiene que ser aprovechado tanto para la organización interna del movimiento como para que pueda detonar todo un ciclo de protestas que lleve a articular los resultados concretos en nuevos reclamos y demandas. Se trata de asumir el legado del movimiento y capitalizarlo para los fines de la acción colectiva. Si bien muchas veces esta etapa tampoco llega, cuando sí ocurre resulta ser el momento más difícil, debido a que muchas organizaciones con fines concretos abandonan el proceso una vez que se han logrado resultados puntuales útiles a sus propios intereses, tal y como pasó con las ONG internacionales en el caso de la lucha del pueblo u'wa estudiado por Rodríguez y Arenas (2007).

Quien investigue los procesos de MSL debe tener en cuenta todas estas etapas si quiere comprender todos los posibles alcances de un proceso de este tipo. El modelo analítico que he presentado en las páginas precedentes pone en diálogo a la teoría de los movimientos sociales con la teoría de la movilización legal. El objetivo es poder encarar el estudio de procesos de acción colectiva en los que el uso del derecho tiene un papel relevante. Después de haberlo presentado, considero prudente aclarar que, como insiste McCann (1994), no se trata de un modelo teórico y analítico acabado, sino de una serie de modelos interpretativos de la acción social que intentan generar vehículos para comprender cómo interactúan los sujetos con el derecho y cómo lo utilizan estratégicamente para sus fines.

Debido a lo anterior, todos los conceptos ofrecidos, las etapas descritas, los sentidos de observación definidos; es decir, todos los elementos analíticos y conceptuales del modelo aquí propuesto tienen necesariamente que pasar el *test de la experiencia*.

En este tipo de estudios es imprescindible mostrar la flexibilidad epistemológica suficiente, que permita la retroalimentación de la teoría con los datos observados y construidos durante el campo, para comprender los procesos de MSL a partir de aproximaciones sucesivas. Este modelo tiene que adaptarse necesariamente a cada tipo de movilización y a cada escenario donde esta ocurra.

Más que una camisa de fuerza, se trata de una sugerencia metodológica inicial para enfrentar el estudio de los procesos de MSL.

El caso de la CNLM, presentado en el presente trabajo, es un proceso de MSL-E. Como planteé en la introducción, lo abordé desde una perspectiva epistemológica constructivista y con elementos de la *advocacy*. En cuanto al sentido de la observación, esta se dirigió tanto al proceso como a los resultados, se analizaron las cinco dimensiones de la acción colectiva (procesos de enmarcamiento; oportunidades políticas; condiciones del ambiente; estructuras organizativas; repertorios de acción) atravesadas por lo jurídico como centro del proceso de movilización social, tal y como sostengo que ocurre en los procesos de MSL-E.

Tomé la decisión de observar las dimensiones de la acción colectiva por dos razones. La primera es que como se trataba de un estudio de caso único, ello me permitiría observarlas desde un abordaje cualitativo a nivel meso. La segunda es que como mi pregunta principal ponía en el centro la comprensión de lo legal dentro del proceso de acción colectiva, la mejor forma de abordarlo era a partir de cada una de las dimensiones, y aunque ello implicara perder algo de profundidad en el análisis, permitiría estudiar la campaña en su conjunto.

Si me proponía entender los retos implicados en tejer la acción colectiva a partir de una demanda jurídica, era necesario revisar todos los aspectos en los que lo jurídico estaba involucrado a la par que entendía la construcción del proceso de acción colectiva más allá de lo legal. Observar tanto ese proceso de construcción de la acción colectiva como los resultados resultaba de vital importancia porque me permitiría trazar la relación entre la forma de construcción de la acción colectiva y los resultados del proceso.

Por último, en cuanto a las etapas, solo analicé las dos primeras porque las dos últimas etapas mencionadas por McCann son exclusivas de procesos de MSL que logran al menos de manera formal los propósitos declarados. En la CNLM, los actores participantes no lograron los objetivos de la demanda social traducidos en términos jurídicos. No obstante, lo ocurrido en esas dos primeras etapas resultó más que relevante para comprender la construcción de la acción colectiva y el lugar del derecho dentro de esta, así como los resultados a pesar del aparente “fracaso” del proceso.

2

El escenario de la CNLM: acumulación por desposesión, extractivismo minero y movilización social

Lo que está sucediendo en nuestro mundo es casi demasiado colosal para que la comprensión humana lo abarque, pero es una cosa terrible. Contemplarlo en toda su amplitud, intentar definirlo, tratar de combatirlo todo a la vez, es imposible. La única forma de luchar es mediante batallas específicas con formas específicas.

ARUNDHATI ROY

En los últimos treinta años y a partir de las reformas estructurales de la década de los ochenta, las cuales cristalizaron a comienzo de los noventa, ha avanzado un proceso a gran escala de despojo de recursos y de espacios comunitarios para impulsar grandes proyectos de inversión. Este abanico va desde un regreso a las formas más primarias de extractivismo hasta la incorporación de nuevos territorios a la dinámica capitalista y la puesta en circulación de nuevas mercancías que se encontraban fuera del mercado, con el pretexto de la protección al medio ambiente (energía eólica). Esto ha derivado en la explosión de grandes proyectos de inversión: carreteros, inmobiliarios, de energía eólica, mineros, turísticos, de construcción de presas, entre otros. Es precisamente el campo de las industrias extractivas uno de los que más atención amerita por la vertiginosidad de su avance.

Tomando en cuenta lo anterior, no se puede analizar la CNLM en México sin antes situar el marco estructural donde esta se desarrolló. ¿Qué modificaciones ha sufrido el capitalismo en los últimos años? ¿Cómo se traducen en un nuevo proceso de acumulación por desposesión? ¿Qué entendemos por extractivismo y por extractivismo minero y cómo influyen los ajustes del capitalismo en ambos? ¿Qué situaciones ha experimentado México en esta nueva etapa de

extractivismo minero? ¿Qué papel desempeña el derecho en este contexto? ¿Cuál es la reacción de los diversos actores sociales, en particular, de los pueblos y movimientos sociales? ¿Cómo esta reacción le ha dado forma al Movimiento Nacional contra la Megaminería? ¿Cuáles son las principales etapas de este proceso de movilización contra el extractivismo minero? ¿Por qué cambiar la Ley Minera? Estas son las preguntas que guían el rumbo del presente capítulo. Responderlas me permitirá situar la acción y a los actores dentro del conjunto de instituciones y relaciones sociales que pugnan por cambiar, pero que también los constituyen y estructuran.

EL NUEVO EXTRACTIVISMO MINERO Y SU EXPANSIÓN EN MÉXICO

El capitalismo en movimiento: neoliberalismo, acumulación por desposesión y “consenso de los *commodities*”

La situación de destrucción ambiental; afectación socioeconómica, política y cultural; conflictividad socioambiental, y la violencia conexas que experimentan numerosas comunidades campesinas e indígenas en México hoy día —derivada de proyectos de inversión, infraestructura y desarrollo, entre ellos los mineros— no es fruto del azar ni responde únicamente a las decisiones coyunturales de algunos Gobiernos o a la corrupción de estos. Además de estos elementos, siempre presentes, existen causas estructurales —visibles y subyacentes— que ayudan a explicar la situación de destrucción a la que nos enfrentamos.

Para comprender estas causas, resulta importante poner el acento en dos categorías: *neoliberalismo* y *acumulación por desposesión*. Se trata de categorías muy usadas a la hora de explicar la destrucción ambiental, social, económica y política como resultado de los proyectos de inversión, aunque no siempre resultan lo suficientemente explicadas. A continuación, intentaré fijar algunos criterios y puntos clave que permitan comprender el contexto en el que tiene lugar la actual expansión de la megaminería y, por lo tanto, de la CNLM.

A partir de los textos de Marx, destinados a arrojar luces sobre el funcionamiento del capitalismo, se entendió que había dos fases claramente definidas para comprender históricamente el proceso de emergencia y construcción de este sistema económico. La primera de ellas era la *acumulación originaria*; la segunda, la *reproducción ampliada* del capital. La acumulación originaria, proceso que operó sobre espacios organizados en torno a formas de producción precapitalistas, ocurrió entre los siglos XIV y XVIII y fue planteada por Marx como una fase inicial y previa al capitalismo. Esta implicó un enorme proceso de pillaje y despojo de todo tipo de bienes (tierra, recursos minerales, fuerza de trabajo).

La acumulación originaria implicó, según Harvey (2004): *a*) mercantilización y privatización de la tierra y expulsión por la fuerza de las poblaciones campesinas; *b*) conversión de varios tipos de derechos de propiedad (comunal, colectiva, estatal, etc.) en derechos de propiedad privada exclusivos; *c*) supresión del acceso a varios bienes comunales; *d*) mercantilización de la fuerza de trabajo y supresión de formas alternativas (indígenas) de producción y consumo; *e*) procesos coloniales, neocoloniales e imperiales de apropiación de bienes (incluidos los recursos naturales); *f*) monetarización del intercambio y los impuestos, en particular sobre la tierra; *g*) trata de esclavos, y *h*) usura, deuda nacional y sistema de crédito. Desde esta época, los nuevos Estados nacionales, que estaban también en formación, desempeñaron un importantísimo papel apoyando estas enormes transformaciones.

El objetivo de este proceso de acumulación originaria era poder destinar a la reproducción ampliada todo ese capital acumulado a partir de la usura y el despojo; sin embargo, para Marx (1975), el nudo del capitalismo no estaba en la acumulación originaria (requisito apenas inicial para que la maquinaria del capitalismo pudiera arrancar), sino en la reproducción ampliada como forma de hacer crecer infinitamente ese capital a partir de la extracción de plusvalía. El devenir del capitalismo en el siglo XX y comienzos del XXI mostró que Marx estaba equivocado en este último aspecto. Tratando de corregir este error y abrevando de las obras de Rosa Luxemburgo, Harvey acuñó la categoría de *acumulación por desposesión*, más precisa analíticamente que la categoría de acumulación originaria. Según Harvey, la llamada acumulación originaria

no se trata de algo exterior al capitalismo o limitado a su génesis, sino que es intrínseco y permanente en su historia, e indisolublemente ligado a la reproducción ampliada. El capitalismo no se reproduce solo a partir de la extracción de ganancias en la reproducción ampliada, sino que permanentemente necesita adueñarse de nuevos espacios o retomar los existentes para colocar ahí el capital sobreacumulado y garantizar que la reproducción ampliada pueda continuar operando de una manera más rentable. A fin de conseguirlo, requiere siempre de exteriores (preexistentes o fabricados) para ser utilizados en la acumulación (Harvey 2004). Si bien se trata de una relación de interdependencia permanente, hay momentos y lugares donde la reproducción ampliada puede predominar sobre la acumulación por desposesión como forma de acumular capital y viceversa.

Una vuelta a la acumulación por despojo se inauguró a partir de la década de 1970. El modelo de producción e intercambio capitalista heredado del keynesianismo y de la prevalencia de la acumulación mediante reproducción ampliada sobre la acumulación por desposesión —debido a la emergencia de una clase media con buenos sueldos y prestaciones sociales que estimularon el consumo y, por lo tanto, la producción y la rentabilidad de esta para las clases altas— llegó a su fin por esos años (Harvey 2004). La reducción en las tasas de ganancia producto de los derechos alcanzados por los obreros hacía que las clases altas ya no encontraran en la reproducción ampliada una forma viable para incrementar sus ingresos en economías marcadas por la crisis, donde ya no se daban altas tasas de crecimiento (Harvey 2007). La sobreacumulación de capital que, debido al modelo político y económico descrito no encontraba espacios donde fluir, estimuló un retorno al despojo como forma primaria de localizar espacios a donde llevar ese excedente de capital para continuar el proceso de acumulación.

Aunque hoy resulta relativamente fácil trazar los rasgos generales del devenir del neoliberalismo, en el momento en que colapsó el modelo económico instaurado luego de la Segunda Guerra Mundial el camino a seguir por los grandes capitales no era muy claro (Harvey 2007). Inicialmente se presentaban dos salidas: *a*) la intensificación del modelo de control estatal y la regulación alentada por partidos socialistas y comunistas, lo cual amenazaba a las

élites económicas, y *b*) el regreso a prácticas económicas más liberales enarbolado por los teóricos neoliberales.

Estos últimos se reunían desde 1947 en torno a la Mont Pelerin Society y, aunque marginales frente a los economistas keynesianos, habían logrado sobrevivir y nuclearse en torno a algunos *think tanks* norteamericanos y británicos, así como a la Universidad de Chicago. Cuando las élites del capitalismo —afectado por la crisis de acumulación de capital, la falta de crecimiento, el desempleo, la inflación y la caída de ingresos tributarios—⁸ necesitaron un mapa de hacia dónde ir, los economistas neoliberales lo dibujaron y comenzaron poco a poco a tornarse hegemónicos (Harvey 2007).

El neoliberalismo fue surgiendo en la práctica a partir de tumbos y tanteos, de varios ensayos programados, de otros ajustes producto del azar y de determinadas coyunturas económicas, pero, sobre todo, de mucha coacción y violencia. Las rutas ya estaban trazadas, al igual que la ideología que las cobijaba, pero la implementación fue mucho más lenta, azarosa y algo contradictoria, si se le compara con la teoría. América Latina —una de las víctimas principales del proceso de acumulación originaria, que permitió la edificación del capitalismo, estrechamente ligado al mismo el advenimiento de la “modernidad”, y que nunca ha dejado de ser blanco importante de los procesos de despojo y colonialidad— volvió a estar en el centro de este nuevo periodo de acumulación por desposesión (Alimonda 2011; Svampa y Antonelli 2009). Este nuevo periodo tiene hasta ahora tres fases claramente diferenciables en América Latina.

La primera estuvo marcada por los ajustes macrofiscales (1982-1990) a cargo del Fondo Monetario Internacional (FMI), bajo el influjo del Gobierno de los Estados Unidos, en búsqueda de romper la crisis de estanflación en los países centrales, la cual se traducía en un escaso margen de ganancias para las clases altas. Esos ajustes implicaron el fin de la estabilidad en los tipos de cambio y un alza súbita en las tasas de interés. Esto provocó por doquier una

8 A esta situación de crisis se le da el nombre de *estanflación*, proceso que ocurre cuando se combinan un estancamiento en el crecimiento económico, un proceso inflacionario constante (subida de los precios y del costo de la vida) y un desempleo también en aumento.

recesión inducida que favoreció al capital financiero. La incapacidad para pagar una deuda que se había multiplicado condujo a una necesaria reestructuración de dicho compromiso, proceso que encabezó el FMI. Como garantía para la reestructuración, el FMI exigió disciplina fiscal, restricción del gasto público, desregulación y apertura a la inversión extranjera.

Las consecuencias de lo anterior fueron una desaceleración de la industrialización; una reprimarización y flexibilización de los mercados (laborales y financieros); un debilitamiento de la clase obrera, debido a que comenzó a ser “prescindible” para el funcionamiento del capitalismo; una financiarización absoluta del capitalismo; un definitivo encadenamiento de las economías nacionales al sistema mundo y al capital financiero transnacional, y una monumental transferencia de activos a los principales centros del poder financiero mundial. Estos últimos estarían en condiciones después de invertir todos esos activos, pero ya desde la lógica de un capitalismo financiarizado y de unos Estados débiles, con una clase obrera estigmatizada, luchando por la supervivencia y atados al mercado mundial a través de los créditos internacionales y de las condiciones impuestas. Como es evidente, la acumulación de capital se estaba trasladando de la reproducción ampliada a la acumulación por desposesión. En este caso se trataba del despojo de activos a partir de los ajustes macrofiscales.

La segunda etapa fue conducida por el Consenso de Washington y buscó una reforma estructural del Estado. El fundamento era el discurso de expandir las libertades, ampliar la participación de los actores sociales, generar crecimiento y combatir la pobreza a partir de este; los objetivos fueron cambiar la estructura jurídica e institucional del Estado para permitir la desregulación, la privatización, la descentralización y la liberalización. Por esa vía, todo el capital sobreacumulado en manos del capital financiero asociado con el capital productivo y concentrado en grandes empresas transnacionales podría despojar aquellos bienes, empresas y recursos nacionales que habían quebrado producto de las políticas de ajuste macrofiscal. Además, las empresas que también habían quebrado en los países de capitalismo central podrían entonces ser reubicadas en América Latina, en un contexto de reglas favorables para la inversión y de una clase obrera debilitada, lo cual garantizaba altas tasas de rentabilidad para las compañías transnacionales, a costa de la

explotación de los trabajadores que luchaban por sobrevivir en un contexto de oportunidades escasas.

El Banco Mundial fue el organismo multilateral encargado de encabezar estos cambios. Para ello contaba también el hecho de ser una entidad financiera que podía costear el desarrollo de los países, siempre y cuando se acatará el enfoque promovido por la institución. Los Estados, debido al convencimiento de sus personeros, al escaso margen de maniobra o a los imperativos de las políticas locales y la necesidad de ofrecer resultados a corto plazo para garantizar victorias partidistas en las urnas, se vieron arrastrados a las políticas que les eran dictadas.

Esta etapa fue cuestionada por diversos actores sociales, desde movimientos sociales y académicos hasta partidos políticos. La lucha contra el neoliberalismo, librada tanto desde las bases sociales organizadas como desde la política electoral, condujo a un relativo triunfo de la oposición política antineoliberal a finales de los noventa e inicio de los 2000.⁹ Por toda América Latina proliferaron Gobiernos de izquierda con un claro discurso contra el neoliberalismo, ya fueran estos partidarios del llamado *socialismo del siglo XXI* (Venezuela, Ecuador, Bolivia) o que simplemente pugnarán por una mayor presencia reguladora del Estado y por una creciente y mejor redistribución social de la riqueza generada (Brasil, Argentina, Uruguay).

La tercera etapa de reajustes neoliberales es la relativa al “consenso de los *commodities*”, sostenido por los altos precios internacionales de las materias primas y bienes de consumo (alimentos, metales, hidrocarburos), que puso en el centro la implementación masiva de grandes proyectos extractivos orientados a la exportación (Svampa 2012). Este gran capital financiero transnacional, en un contexto de altos precios de los *commodities* en el mercado mundial, encontró un nicho viable para la inversión rentable, no solo para la producción, sino también para los mercados de capitales.

9 Digo relativo por dos razones: en primer lugar, porque no se dio en todos los países del área; en segundo, porque si bien se mitigaron en gran medida las políticas neoliberales, estas no se revirtieron del todo.

Ese capital se encontró, por un lado, con Estados débiles subordinados a los ajustes estructurales y a las reformas neoliberales. Del mismo modo, también encontró Estados que intentaban recuperarse de la “larga noche neoliberal” e implementaban reformas y políticas para regresar los derechos conculcados por el neoliberalismo: fortalecer el papel del Estado como ente regulador de la economía, generar mejores procesos de distribución de la riqueza aumentando el gasto público, restaurar o crear un Estado de bienestar social y generar un desarrollo endógeno que no respondiera necesariamente a los dictados de los organismos financieros multilaterales.

Para sus propósitos, dichos Estados necesitaban una importante fuente de financiamiento. Así, encontraron en los *commodities* un espacio para llevar adelante sus políticas sociales y de recuperación del papel central del Estado. El capital financiero, por esta vía, encontró también espacios para colarse y garantizar que incluso los Estados del socialismo del siglo XXI siguieran respondiendo a los imperativos del neoliberalismo a escala global.

A tal punto había llegado la dependencia de los Estados a las dinámicas de la economía-mundo capitalista atada a los mercados financieros. Por esta razón, el capitalismo financiero generado por el neoliberalismo logró convivir también sin mayores problemas con Estados fuertes que impulsaban mejores procesos de redistribución de la riqueza; así, logró garantizar la rentabilidad de sus inversiones e impulso público para estas, incluso a costa de continuar con la destrucción de las estructuras productivas preexistentes. Por esta razón, el consenso de los *commodities* se impuso al socialismo del siglo XXI, a la izquierda moderada, al centro o a la derecha (Svampa 2012; Gudynas 2009; Acosta 2011).

A través de estas tres etapas, con todos sus matices y dobleces, el despojo se impuso nuevamente en América Latina como forma de restaurar el poder de las grandes élites (locales y globales), que ya no estaban siendo beneficiadas por el pacto emergido después de la Segunda Guerra Mundial. Como plantea Arendt: “el pecado original del simple robo, que siglos atrás había hecho posible la acumulación original de capital [...] tenía que repetirse de nuevo para evitar que el motor de la acumulación se acabara parando” (en Harvey 2007, 140).

La implementación del neoliberalismo finalmente implicó la restauración del poder económico de las clases altas (Harvey 2007) a costa del despojo de

gran parte de la población. Del lado de los dueños del capital, más que una revitalización de la acumulación capitalista a escala global, lo que se logró fue restaurar —y en algunos casos crear— el poder de la élite económica y su capacidad ilimitada de acumulación (Harvey 2007). Para que las élites, viejas y nuevas, recuperaran una elevada tasa de ganancia que ya no garantizaba la reproducción ampliada, hubo que recurrir nuevamente al despojo. El libre mercado, el capital financiero y los organismos internacionales han sido algunos de los artífices de ese saqueo. El Estado, que no ha desaparecido, ha sido el instrumento que ha implementado todas estas políticas por medio de formas directas de violencia y de otras más sutiles.

Esta intensificación de la acumulación por desposesión, con vistas a la restauración del poder de las clases altas, se ha expresado de diversas maneras (Harvey 2004; Composto y Navarro 2014):

- a. Desplazamiento de la población campesina y formación de un proletariado sin tierra (últimos 35 años en México e India), mediante el desplazamiento de formas familiares o colectivas de producción para dar paso a grandes empresas agrícolas (revolución verde, monocultivos), proyectos de inversión, infraestructura y desarrollo (mineros, petroleros, hidroeléctricos, carreteros, eólicos, turísticos, etc.).
- b. Nueva oleada extractivista, a partir de nuevas técnicas que facilitaron la rentabilidad en la explotación de los recursos primarios (técnica de tajo a cielo abierto o tumba y relleno en minería y fractura hidráulica en gas y petróleo), en la que muchas veces importa más la especulación financiera de las compañías que su producción real.
- c. Extensión de la frontera extractiva a elementos de la naturaleza que estaban fuera del mercado (biodiversidad, viento, semillas genéticamente modificadas, etc.).
- d. Recursos de propiedad comunal (bienes comunes) privatizados y sometidos a la lógica de la acumulación capitalista (agua, bosques con los bonos de carbono, etc.).
- e. Espacios de producción industrial transformados y relocalizados para permitir una mayor tasa de ganancia (economía de maquilas)

mediante la desregulación del mercado laboral y restándole poder a los sindicatos.

- f. Privatización de industrias nacionales, también como parte de los “ajustes estructurales” y de la devaluación masiva de activos, aunada a la destrucción del capital en las economías locales a favor de los grandes capitales.
- g. Servicios públicos —que en algunos países centrales (y de manera desigual en los periféricos) estaban fuera del mercado (salud, educación, electricidad, sistemas de pensiones, etc.)— abiertos al gran capital e incorporados muchas veces al capital financiero.¹⁰

Solo en este contexto global y regional de regreso a la acumulación por desposesión como fórmula para el funcionamiento de la economía del capitalismo —del cual México es una expresión palpable— es posible situar y comprender el creciente proceso de expansión de proyectos de inversión, infraestructura y desarrollo que hoy están generando graves afectaciones al ambiente y a los pueblos y comunidades donde se asientan. Con ello provocando, por lo tanto, respuestas de movilización y organización que responden a un modelo de desarrollo impuesto, para el cual se han ido modificando los marcos regulatorios y las políticas públicas, y frente al que los Estados —en particular el Estado mexicano— tienen poco margen de maniobra. Debido a su especial incidencia en América Latina —por lo tanto, en México— y al tema central que nos ocupa en el presente libro, el acento será puesto en el extractivismo —en el minero en particular— como uno de los dispositivos de la acumulación por desposesión.

10 Esta es la faceta de la acumulación por despojo que más acentúa Harvey; no obstante, estamos de acuerdo con Zibechi (2014, 78) cuando afirma que “las privatizaciones afectaron básicamente a las clases medias urbanas y a las franjas de trabajadores vinculadas al Estado del Bienestar [...] En el caso de los sectores sociales para los que nunca operó la inclusión ni se beneficiaron con el ‘bienestar’, las privatizaciones constituyen apenas la primera etapa del despojo”.

EXTRACTIVISMO Y NUEVA MINERÍA

A lo largo de la historia del capitalismo, este siempre ha encontrado espacios dispuestos a ofrecer los productos primarios a pesar de la tan criticada “maldición de los recursos naturales”.¹¹ Lo extraño no es que haya ocurrido hace 530 años o hace solo cien, sino que continúe hoy a pesar de las múltiples advertencias en torno a las limitadas posibilidades de bienestar y desarrollo sólido, sostenible y a largo plazo que generan las economías basadas en el extractivismo.

Por *extractivismo* entendemos “aquellas actividades que remueven grandes volúmenes de recursos naturales que no son procesados (o que lo son limitadamente), sobre todo para la exportación” (Acosta 2011, 2). Fundamentalmente, es usual asociarlo con la extracción de minerales y petróleo, pero el acento del concepto está en la extracción de recursos, tanto renovables como no renovables,¹² con un muy bajo nivel de modificación industrial y, por lo tanto, de valor agregado, con el objetivo de ser negociado en el mercado mundial. Por esta razón, también existen el extractivismo forestal, agrario, pesquero, entre otros. El extractivismo está asimismo asociado con la expansión de la frontera extractiva hacia territorios antes considerados como improductivos, y se relaciona, por lo tanto, con una serie de megaproyectos secundarios de transporte (carreteras, puertos, canales interoceánicos) y energía (hidroeléctricas) (Svampa 2012).

En general, el extractivismo ha sido asociado a una serie de males tanto económicos como sociales que se podrían resumir de la siguiente manera: a) el *boom* exportador de recursos primarios lleva a que la inversión fluya a

11 Para Acosta (2011, 1), “la pobreza en muchos países del mundo está relacionada con la existencia de una significativa riqueza en recursos naturales. Los países ricos en recursos naturales, cuya economía se sustenta prioritariamente en su extracción y exportación, encuentran mayores dificultades para desarrollarse”.

12 Es importante referir que si bien antes esta división era muy clara y se aprendía en las clases de geografía como un catecismo, hoy hay que prestarle mucha atención, puesto que el nivel exorbitante al cual se están extrayendo los recursos naturales, rompiendo los ciclos necesarios de recuperación, está tornando muchos recursos renovables en no renovables (agua, fertilidad del suelo, recursos forestales, etc.) (Acosta, 2011).

bienes no transables (construcción), lo que deteriora la producción de bienes transables al ser estos importados, y ello a su vez contribuye a la reprimarización de las economías; *b*) heterogeneidad estructural de los aparatos productivos, entre unos altamente desarrollados que funcionan con una lógica de enclave y otros más rezagados, al no generarse aparatos productivos encadenados; *c*) ocupación masiva de los territorios por parte de estos poderosos enclaves económicos, quienes terminaban por convertirse en verdaderos “dueños” y provocaron la desterritorialización del Estado y la subordinación de este a sus intereses, suplantándolo también en sus funciones públicas locales; *d*) específicamente, el extractivismo minero y el petrolero generan pocos empleos directos, generalmente de fuerza calificada ajena a las regiones donde se instalan, utilizando casi siempre insumos y tecnologías foráneas, por lo que contribuyen relativamente poco a las economías nacionales y al bienestar de la población; *e*) ocasiona severos daños al medio ambiente (bosques, suelo, agua, biodiversidad), al provocar un enorme pasivo ambiental que además nunca se cuantifica y termina por ser pagado por las personas que viven en las inmediaciones de los proyectos; *f*) constituye un serio ataque a la agricultura familiar y a la soberanía alimentaria, de forma que lleva al empobrecimiento de las familias campesinas y, por lo tanto, a la vulneración de sus derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA); *g*) acarrea la militarización de las regiones, y ello ocasiona graves conflictos sociales, comunitarios e intercomunitarios, con lo que se debilita el tejido social (Acosta 2011; Zibechi 2014; Svampa 2012; Colectivo Voces de Alerta 2011; Cabrera y Fierro 2013).

Ahora bien, en lo relativo a la minería, es importante decir que desde la época colonial ha sido un instrumento de despojo y ha constituido un elemento clave de la conformación de la modernidad, del capitalismo y del sistema de relaciones de poder creado por este último (Machado 2011; Svampa y Antonelli 2009). No obstante, hoy asistimos a su reactualización, que comparte en el fondo las mismas premisas, pero que se expresa de otras maneras y tiene consecuencias mucho más devastadoras. Este *boom* minero de comienzos del siglo XXI está estrechamente relacionado con las transformaciones experimentadas por el capitalismo descritas en el apartado anterior. Por un lado, las

políticas neoliberales impuestas¹³ abrieron el sector minero a un nuevo ciclo de acumulación por desposesión al cortar de tajo los intentos de Gobiernos de izquierda o nacional-populistas de la región, por hacerse del control de los recursos naturales (Machado 2011).¹⁴

Las estrategias seguidas ya desde los ochenta por las empresas mineras fueron la *relocalización* de la inversión hacia países con menores costos y controles ambientales y con normas jurídicas más laxas, y la *concentración* a través de un proceso de fusiones y adquisiciones entre grandes empresas (Sánchez y Lardé 2006). El camino para que este proceso fuera posible fue allanado desde el derecho, mediante el ofrecimiento por parte de los Gobiernos neoliberales de plena seguridad jurídica sobre las concesiones mineras, por medio del otorgamiento de grandes beneficios fiscales y comerciales, y de una legislación con laxos controles ambientales y con procedimientos fáciles y expeditos para desarrollar los grandes emprendimientos mineros (Machado 2011).

Por otro lado, esta expansión también fue posible debido a los altos precios de los metales y al desarrollo de nuevas técnicas (tajo a cielo abierto y tumbe y relleno) que permitieron rentabilizar la explotación de espacios con baja concentración de mineral en la roca (baja ley) utilizando procesos de

13 En la mayoría de los casos —América Latina es testigo a partir de los regímenes militares de los setenta y ochenta—, el neoliberalismo no fue una elección de los Estados latinoamericanos, sino una imposición, ya sea por la fuerza del mercado o por la de las armas y el terror. El disciplinamiento social derivado de las dictaduras contribuyó a abrir el camino al nuevo extractivismo (Zibechi 2014).

14 Esto se ha ido construyendo de manera paulatina en América Latina, ya que la situación concreta de cada país ha moldeado la forma en que las políticas neoliberales han sido implementadas, debido también a las diversas resistencias sociales y políticas que han encontrado a su paso. Por poner solo un ejemplo que ilustre esta diversidad, en el caso mexicano el sector minero fue rápidamente incorporado desde finales de los ochenta y principios de los noventa a la lógica neoliberal de apertura a los grandes capitales y de acumulación por despojo. Esto al liquidar el sector estatal con presencia en el sector minero para ser lentamente entregado a compañías transnacionales, nacionales o extranjeras. En cambio, el sector petrolero, debido a su estrecha relación con la historia del país e incluso con la identidad nacional construida después de la Revolución mexicana, resistió muchos años más a la entrada de los capitales transnacionales, y el proceso de acumulación por despojo comenzó a partir de la reforma energética aprobada en 2013.

lixiviación con cianuro de sodio (Bebbington 2007). Como la extensiva explotación colonial y decimonónica fue acabando con las grandes vetas de mineral, solo se puede entender este nuevo repunte de la minería si se ponen en perspectiva estos nuevos desarrollos tecnológicos. En caso contrario, las reformas neoliberales no hubieran encontrado mineral para ser extraído.

Esta nueva minería resulta ser una industria altamente contaminante que destruye en pocos años cerros enteros, contamina el aire con los productos del lixiviado con cianuro y las fuentes de agua con metales pesados provenientes de los desechos (tepetate), una vez trasladadas las rocas que contienen el mineral.¹⁵ Además, constituyen un agente determinante en el agotamiento de las fuentes hídricas, debido a que la minería es una actividad altamente consumidora de agua (Svampa 2011; Colectivo Voces de Alerta 2011).¹⁶ A lo anterior hay que sumarle la desintegración productiva que la minería provoca en los espacios locales: destruye la coherencia local de los territorios al transformar las actividades productivas, contaminar las aguas, destruir los bosques y áreas protegidas, afectar el patrimonio arqueológico, erosionar la tierra, entre otras consecuencias (Machado 2011; Colectivo Voces de Alerta 2011).¹⁷

15 “Este tipo de tecnología extractiva implica que un solo emprendimiento abarque hasta mil hectáreas solo para el área de mina —la que será completamente destruida—, llegando a remover hasta 300 000 toneladas de roca diarias, y empleando por día hasta 100 toneladas de explosivos, más de 100 000 litros de combustibles y decenas de toneladas de sustancias químicas de alta toxicidad (cianuro, ácido sulfúrico, xantatos, mercurio, etc.), amén del altísimo consumo hídrico y energético [...] el proceso genera enormes cantidades de efluentes y desechos (en la mayoría de los casos, más del 95 % de la roca extraída se convierte en residuo; se generan hasta 4 toneladas de escombros por cada gramo de oro) que quedan perpetuamente en los lugares de explotación como pasivos ambientales” (Colectivo Voces de Alerta 2011, 17).

16 Para ilustrar el consumo de agua, según la Comisión Pastoral Paz y Ecología, en 2008 la mina Marlín consumía 250 000 litros de agua por hora, lo cual equivale a la cantidad de agua que una familia de la región consumiría a lo largo de 22 años (Copae 2008).

17 Debido a estas razones, son varios los países, estados y regiones que han prohibido este tipo de minería: Turquía (1997); República Checa (2000); Nueva Gales del Sur, Australia (2000); el estado de Montana, EE. UU. (1998); los condados de Gunnison (2001), Costilla (2002) y Summit (2004) del estado de Colorado, EE. UU., y la República de Alemania (2002). En América Latina, Costa Rica (2002) es el único país que

Desde el punto de vista económico y ecológico, estos megaproyectos mineros generan grandes tasas de rentabilidad que se convierten en enormes flujos financieros y alimentan las dinámicas consumistas de las élites de los países centrales (Machado 2001) y de aquellas asociadas o encargadas directamente de los emprendimientos mineros en los propios países productores. Además, en la minería opera también un complejo proceso de expropiación ecológica; ello por el hecho de que en América Latina somos grandes productores de minerales, pero consumimos muy poco del mineral que generamos. Entonces, junto con todo el mineral exportado —con grandes tasas de ganancia para las empresas—, como resultado de la contaminación que genera esta actividad, se van también el agua utilizada en el proceso, la energía empleada en la producción y los enormes pasivos ambientales (Machado 2011).

Por último, a todo lo dicho hay que sumarle la ruptura del tejido social generada por la intervención de este nuevo aparato productivo en las dinámicas sociales locales, puesto que pasa por encima de los derechos colectivos de pueblos y comunidades indígenas y afrodescendientes, transforma los medios y las estrategias de vida de las personas (Bebbington 2007), provoca graves conflictos socioambientales que llevan a la persecución explícita de pobladores y activistas, ocasiona asesinatos selectivos de estos y en general conduce a la criminalización de la protesta (Colectivo Voces de Alerta 2011).

la ha prohibido, pero existen muchas experiencias locales. Para comenzar, está el caso de las legislaciones de siete provincias argentinas que han prohibido de una forma u otra este tipo de actividad. También el caso de Cotacachi, en Ecuador, donde la lucha iniciada en 1997 hizo que este se convirtiera en el primer “cantón ecológico” por ordenanza municipal; Tambo Grande, en Perú (2002, el primer plebiscito por este tema en América Latina); Esquel, en Argentina (2003). A ello hay que sumarle las consultas populares que se han pronunciado contra este tipo de minería: en Perú, Piura y Cajamarca (ambos en 2007), y tres en Guatemala: Sipacapa (2005), Huehuetenango (2006) e Ixtahuacan (2007) (Svampa y Antonelli 2009). A estas últimas hay que agregar la consulta en el municipio de Piedras, Colombia, en 2013 (Hincapie 2017), y en México los casos del proceso de organización y lucha social que llevó a la prohibición de la minería en el Plan de Ordenamiento Ecológico del Territorio del Municipio de Cuetzalan, en la sierra norte del estado de Puebla, y la declaración de Zacualpan (2014), en el estado de Colima, como territorio libre de minería, por parte de la Asamblea Agraria.

En México, y fruto de los conflictos sociales generados por la entrada de empresas mineras, han sido asesinados numerosos líderes sociales y comunitarios, como Baltasar Loredo, en San Luis Potosí; Mariano Abarca, en Chicomuselo, Chiapas; Bernardo Méndez y Bernardo Vázquez, en San José del Progreso, Oaxaca, e Ismael Solorio Urrutia y Manuela Martha Solís Contreras, en Chihuahua, por mencionar solo algunos.¹⁸ Como plantean Svampa y Antonelli (2009, 7):

la megaminería a cielo abierto termina configurándose como una figura extrema, una suerte de modelo descarnado, en el cual las más crudas lógicas del saqueo económico y la depredación ambiental se combinan con escenarios regionales caracterizados por una gran asimetría de poderes, que parecen evocar la lucha desigual entre David y Goliat.

La situación descrita se agrava si tomamos en cuenta la vertiginosa expansión del extractivismo minero a comienzos de siglo, debido a todas las razones aquí discutidas. Los datos que ilustran esta situación son notables. Las inversiones en exploración minera pasaron pronto de los 200 millones de dólares estadounidenses en 1990 (en su mayoría localizados en Chile) a los 1 300 millones anuales en 1998 (Machado 2011, 160). Además, entre 1990 y 1997 las inversiones en exploración minera crecieron 90 % a nivel mundial, pero en América Latina lo hicieron 400 %, con una inversión acumulada por 17 300 millones de dólares. Por otro lado, entre 1990 y 2001, 12 de las 25 mayores inversiones en proyectos mineros se hicieron en América Latina, con cuatro países de nuestra región (Chile, Perú, Argentina y México) entre los diez países a nivel mundial que vieron más inversión en materia de minería (Bebbington 2007).

18 Una información más completa acerca de la situación de defensores y defensoras ambientales la pueden encontrar en los informes anuales que publica desde 2014 el Centro Mexicano de Derecho Ambiental (Cemda) en torno a la situación de las personas defensoras de los derechos humanos ambientales en México (<https://www.cemda.org.mx/publicaciones-y-estudios-del-cemda/>).

La proporción mundial que representaba la producción latinoamericana de cobre pasó de 22.9 % entre 1980 y 1989 a 33.1 % entre 1990 y 1999 y a 45.1 % entre 2000 y 2004; con relación a la plata y durante esos mismos periodos, el aumento fue de 35.0 a 39.8 y luego a 40.6 %; el del plomo, de 13.8 a 14.8 y a 15.4 %, y el del zinc, de 15.9 a 19.6 y al 21.6 %. Por su parte, el oro pasó de 11.1 % entre 1986 y 1989 a 11.8 % entre 1990 y 1999 y a 15.2 % entre 2000 y 2004 (Sánchez-Albavera y Lardé 2006). En Argentina, entre 2003 y 2007, el total de inversiones acumuladas se multiplicó por más de ocho; pasó de 660 millones a 5 600 millones de dólares, con lo que el crecimiento acumulado de proyectos aumentó 740 % (Svampa y Antonelli 2009).

LA EXPANSIÓN DE LA MEGAMINERÍA EN MÉXICO

Ahora bien, ¿cuáles son los datos concretos de esta expansión en México? Para explicar este particular, comenzamos con un dato que no por ser muy difundido deja de ser escalofriante: entre el año 2001 y el 2010 se extrajo el doble del oro y la mitad de la plata que se produjeron en trescientos años de explotación colonial (Zúñiga y González 2011).

Con relación a las hectáreas concesionadas, desde hace años existe una guerra de cifras. Según el “Informe del resultado de la fiscalización superior de la cuenta pública 2012”, elaborado por la Auditoría Superior de la Federación (ASF), los resultados son contradictorios. En el apartado relativo a la “Regulación y supervisión de la actividad minera”, se plantea la existencia de 26 551 títulos que implican 36 820 200 hectáreas concesionadas (18.8 %; ASF 2012a). En cuanto al otorgamiento de concesiones e ingresos por derechos en materia minera, la Dirección General de Registro Minero (DGRM) informó que se trata de 26 558 títulos, con una cobertura total de 30 689 700 hectáreas (15.62 %; ASF 2012b). Por su parte, el Centro de Análisis e Investigación Fundar documenta que hasta agosto de 2012 estaba concesionado el 16 % del territorio nacional. Por último, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), en su estudio realizado en 2014 acerca de la minería en México, da cuenta de un total

de 26 740 000 hectáreas concesionadas, lo que equivale a 13.61 % del territorio nacional (INEGI 2014).

En 2012 se expidió un total de 1 972 títulos que implicaron la concesión de 4 847 695 hectáreas. De ellas, los estados con mayor cantidad de hectáreas por títulos concedidos fueron¹⁹ Sonora (1 331 711; 366); Baja California Sur (327 893; 15); Baja California (341 080; 67); Guerrero (267 534; 85); Zacatecas (260 467; 99); Michoacán (202 257; 89) (ASF 2012b, 10). Llama la atención que algunos son estados tradicionalmente mineros, pero otros apenas van creciendo en este rubro a partir de los últimos años (Guerrero y Baja California Sur).

En el rubro relativo a las empresas con participación de socios extranjeros que son titulares de una concesión, los datos indicaban en 2012 que 252 empresas legalmente constituidas en México intervenían en el sector minero como titulares de 2 134 concesiones mineras, que representaban 8.0 % del total de títulos de concesión expedidos, y su participación con respecto al territorio concesionado alcanzaba 26.7 %. Entre las nacionalidades sobresalían ampliamente Canadá, con 121 empresas, 1 275 títulos y 5 237 912 hectáreas concesionadas, 17.1 % del total, y Estados Unidos, con 75 empresas, 603 títulos y 1 773 553 hectáreas concesionadas, 5.8 % del total (ASF 2012b). Llama la atención que, pese a contar con el 8 % de los títulos, esto representa el 26.7 % del territorio concesionado, lo cual muestra que la apuesta de las compañías mineras extranjeras está enfocada en la gran minería.

México tampoco es ajeno a las enormes tasas de ganancias que deja la actividad minera para los inversores. Entre 2008 y 2013, las cuotas por derechos sobre la actividad minera contrastaron significativamente con el valor de la producción, debido a que dichas cuotas registraron un monto de 7 100 512.9 miles de pesos, lo que representó 0.6 % del valor de la producción minera, calculada en 1 234 037 646.2 miles de pesos (ASF 2013). Si a esa cantidad le sumamos la

19 Se utiliza esta proporción para dar cuenta de que posiblemente en esos estados se encuentre la mayor cantidad de proyectos de gran minería, ello debido a que son emprendimientos que necesitan muchas hectáreas por cada título para poderse llevar adelante.

inversión realizada y los gastos de operación, incluido el pago de salarios, la tasa de ganancia es de alrededor de 60 % (Garibay 2010).²⁰

Por su parte, entre los años 2008 y 2013 la participación del sector minero en el PIB fue del 1.4 % (ASF 2013). Así las cosas, contrasta la pequeña participación del PIB nacional con una gran industria, que extrae enormes riquezas, obtiene altas tasas de ganancia y genera sobre todo un irreparable pasivo ambiental, como describí en páginas anteriores.

Con relación a la proporción entre la inversión realizada respecto a la generación de empleos, durante el periodo 2008-2013 el indicador de crecimiento de la inversión del sector minero registró un monto acumulado de 32 216.8 millones de dólares, que comenzó con 2 156.0 millones en 2007 y terminó en 2012 con 6 758.0 millones, cantidad casi tres veces mayor, con un 161.1 % de cumplimiento de la meta esperada (ASF 2013).

En contraste, el crecimiento de la generación de empleos formales no vino de la mano con la explosión de la inversión, ya que, en 2007, la minería generaba 281 322 empleos formales, luego pasó a generar 332 501 empleos en 2013, apenas 51 179 empleos más, lo que evidencia una tasa de crecimiento mucho más baja que la inversión (ASF 2012a, 2013). Esta falta de correspondencia muestra dos cosas: *a*) confirma que la gran minería resulta una industria intensiva en capital, pero poco demandante de mano de obra, y *b*) que este tipo de minería genera pocos empleos formales y estables, en comparación con las anteriores formas de minería.²¹

20 La propia ASF explica en su informe que estos datos son muy poco confiables debido a que los reportes están normalmente desactualizados, lo cual es una evidencia de la falta de transparencia en torno a la recaudación del sector y abre espacios para pensar que el diferencial puede ser aún mayor. Por otro lado, es importante mencionar que esta situación cambió ligeramente a partir de 2014, debido a la entrada en vigor de la reforma fiscal aprobada en 2013 que modificó el régimen impositivo en materia minera.

21 Este dato también coincide con el comportamiento de la gran industria minera en el continente. Según el Colectivo Voces de Alerta (2011, 30), que cita cálculos propios, por cada millón de dólares invertido se crean apenas entre 0.5 y 2 empleos directos. Por otro lado, mientras la minería metálica industrial emplea de modo directo en el mundo a 2.75 millones de personas, lo cual representa 0.09 % de los puestos de trabajo a escala global, la minería de pequeña escala emplea alrededor de trece millones. Un dato tan sencillo

Por último, resulta importante mencionar el hecho de que a partir de 2015 se comenzó a registrar una disminución en la inversión minera, en consonancia con una caída relativa de los precios de los metales, la desaceleración económica de China y la revalorización del dólar (Minería en Línea 2015). Si bien por ahora no podemos vaticinar si estamos ante el fin de la etapa metal-extractiva iniciada desde finales de los noventa, lo anterior no afectaría el análisis contextual que hemos construido en torno al objeto de investigación, puesto que la temporalidad de este nos sitúa en pleno proceso de expansión de la frontera extractiva minera. Por esta razón, los datos ofrecidos abarcan el periodo en el que se centra el proceso de movilización legal que aquí analizamos (2008-2013). Ahora bien, esta expansión no se puede entender sin hacer alusión a todo el andamiaje jurídico que, como consecuencia de las reformas estructurales impulsadas por las transformaciones económicas internacionales descritas en el presente apartado, ha colaborado para brindar un ambiente institucional propicio para la expansión de la industria minera.

EL DERECHO COMO HERRAMIENTA DEL EXTRACTIVISMO LEGISLACIÓN MINERA EN MÉXICO Y PRÁCTICAS INSTITUCIONALES

La norma al servicio del mercado: legislación minera en México²²

Si bien la transformación normativa en México para abrir espacios al nuevo proceso de acumulación por despojo comenzó tíbiamente en los años ochenta,

como este deja en entredicho una de las afirmaciones que utilizan los Gobiernos para mostrar las “bondades” de la inversión en minería: la generación de empleos.

22 Este apartado recoge una parte importante del contenido de un artículo ya publicado (2015), pero con una actualización posterior (2021). He decidido mantenerla porque, tomando en cuenta la pregunta de investigación que está detrás de este libro, resulta fundamental explicar de manera expresa el contenido de la Ley Minera de 1992 con sus reformas. Los elementos que explico fueron los que llevaron de la expansión exponencial de la frontera extractiva a la emergencia de los procesos de movilización social contra la minería y a la necesidad de los movimientos de empujar por un cambio normativo como repertorio de movilización social y legal. Omitir esta explicación y solo remitir al lector o lectora a otros trabajos previos le restaría contundencia al contexto que permite comprender por qué se gestó la CNLM.

en la década de los noventa tuvo un gran impulso que hasta el día de hoy no ha parado. La legislación minera vigente se sitúa en este contexto.

La reforma de 1992 al artículo 27 constitucional constituyó, sin lugar a duda, un pasaporte hacia el despojo. Dicha reforma permitió que la propiedad ejidal y comunal pudiera traspasarse y enajenarse. Ello condujo a que aumentara la presión de las grandes empresas hacia comunidades y ejidos para que rentaran o vendieran la tierra con vistas a poder instalar distintos tipos de megaproyectos (turísticos, de energía, mineros, carreteros, inmobiliarios, etc.); por lo tanto, se potenció la ocurrencia de conflictos intra e intercomunitarios. Todas las demás normas que aquí referiremos —incluida la reforma energética de 2013 y 2014— fueron posibles gracias a que la adecuación del artículo 27 constitucional abrió las puertas a la inversión privada en espacios donde el absoluto carácter social y colectivo de la propiedad lo impedía.

No es casual, por tanto, que en el mismo año 1992 viera la luz la nueva Ley Minera, junto con otras de molde neoliberal. Esta norma parte del enfoque de estimular la explotación minera y la inversión privada en el sector, la cual cuenta con amplias garantías. Todo ello sin considerar la opinión y participación de las comunidades potencialmente afectadas, que son las que recibirán los efectos más nocivos de esta actividad. De ese modo, se genera un desequilibrio patente entre las grandes empresas del sector y las poblaciones de los territorios donde las compañías se asientan o pretenden asentarse. Las primeras cuentan con todas las garantías que les ofrece la ley; las segundas, solo con la capacidad de resistir fuera de los marcos institucionales, debido al escaso margen que ofrece el campo del derecho.²³ Las diversas reformas que ha sufrido la Ley Minera de 1992 no han hecho sino acentuar su enfoque privatizador y su apertura irrestricta al mercado.

A continuación, hacemos un análisis de los temas más controvertidos en la Ley Minera de 1992. A la par, haremos referencia a otros ordenamientos normativos relevantes relacionados con la regulación de la actividad extractiva minera en México.

23 Como veremos en el capítulo tercero, junto a la reforma constitucional en materia de derechos humanos, este fue uno de los hechos que motivó el inicio del proceso de movilización por una nueva ley minera.

*Utilidad pública y acceso preferente*²⁴

El artículo sexto constituye un nudo principal de la actual Ley Minera. En primer lugar, declara la actividad minera como de utilidad pública. Esto tiene el claro objetivo de poder incluir la expropiación como una vía posible cuando fallen los mecanismos para lograr contratos de arrendamiento u ocupación temporal. Lo anterior se fortalece con la inclusión de los artículos 19 fracción IV y el 21, que prevén específicamente la posibilidad de expropiación. Esta declaración constituye un elemento que cancela el acceso a la participación para los afectados, termina por imponer los proyectos e incluso distorsiona la posibilidad de lograr acuerdos equilibrados para los contratos de ocupación; todo esto porque, en última instancia, existe la posibilidad de la expropiación como un recurso ante cualquier negativa a entregar la superficie. A ello se le suma la incongruencia entre una actividad que es realizada por particulares y grandes transnacionales, aporta relativamente poco al PIB nacional, apenas paga impuestos (2021) y, sin embargo, es declarada como de “utilidad pública”.

Por otro lado, el propio artículo sexto reconoce la actividad minera como “preferente”. Este reconocimiento permite, tanto a los municipios como a la federación (en caso de terrenos forestales),²⁵ hacer cambios de uso de suelo de manera expedita, sin la necesidad de ponderar para cada caso qué actividad sería más adecuada e incluso sin considerar lo que los municipios deciden en sus planes de ordenamiento ecológico del territorio. Una ley federal diseñada para regular el sector de la exploración y extracción de los minerales presentes en el subsuelo termina por decidir cuál es la vocación productiva preferente en

24 El 11 de agosto de 2014, en virtud del paquete de cambios normativos dentro de la reforma energética, el artículo sexto de la Ley Minera fue reformado. Su esencia se mantuvo intacta, y solamente con relación al carácter preferente se estableció como único límite la explotación petrolera. Por lo tanto, si la actividad minera se disputa un mismo suelo frente a la actividad petrolera, esta última tendrá preferencia.

25 La Constitución reconoce los cambios de usos de suelo como una atribución exclusiva del municipio, con la excepción de los tipos de suelo forestal, cuyos cambios de uso le corresponde autorizar a la Dirección General de Gestión Forestal y de Suelos, de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat).

un territorio, sin importar los usos tradicionales, las actividades productivas ya existentes o las decisiones que se toman de manera participativa a nivel local.

Régimen de concesiones

El artículo 15 otorga las concesiones mineras por cincuenta años, prorrogables por otro periodo igual. Ello convierte a la concesión minera en un privilegio y favorece la especulación en las bolsas de valores, teniendo en cuenta que la vida útil de una mina a partir de las nuevas técnicas de extracción casi nunca rebasa los veinte años. Además, permite al concesionario jugar con los precios del mercado internacional y poder detener la inversión en tiempos de bajos precios en espera de un contexto más favorable. Por otro lado, la ley, a partir de una reforma en 2005, eliminó la diferencia entre exploración y explotación en el título de concesión, con lo que se permite que la etapa exploratoria se prolongue por un tiempo mayor del necesario y favorece también la existencia de concesiones ociosas, lo cual privilegia los procesos de especulación.²⁶ Esta situación les permite ganar tiempo también frente a los procesos de movilización social contra la instalación de estos proyectos.

Por otro lado, las concesiones son otorgadas siguiendo un proceso muy sencillo: los solicitantes solo tienen que presentar la información exigida en virtud de los artículos 4 y 16 del Reglamento de la Ley Minera (RLM). Con esta información, la autoridad procede a otorgar una concesión por cincuenta años. Por último, para llevar adelante un emprendimiento minero, lo primero que

26 Ello no obstante que la Ley Minera establece en su artículo 27.1 la obligatoriedad de realizar trabajos que justifiquen la titularidad de la concesión a partir de una serie de inversiones obligatorias (Ley Minera, art. 28; Reglamento de la Ley Minera, art. 59), que de no realizarse pueden implicar la pérdida de la concesión (Ley Minera, art. 55 II). No obstante, estos requisitos son todavía insuficientes y permiten que una concesión sin explotar siga rindiendo frutos especulativos. Para poner un ejemplo, un concesionario que tenga mil hectáreas tendría que demostrar una inversión equivalente a 119 910 pesos por cada año, entre el segundo y cuarto año, algo que para este tipo de empresas resulta muy fácil de justificar. Con la compra de un carro pequeño y barato para la empresa ya pueden comprobar la inversión necesaria para acreditar que se están haciendo los trabajos a los cuales obliga la ley.

hace la autoridad es otorgar la concesión. Con la concesión en la mano, resulta mucho más fácil ejercer presión para que el resto de los permisos sean tramitados y conseguidos (evaluación de impacto ambiental, cambios de usos de suelo, permisos de construcción, permisos para uso de explosivos, entre otros).

Regulación limitada y racista del derecho al acceso preferente para pueblos indígenas

El artículo 13 párrafo tercero de la Ley Minera (1992) plantea lo siguiente:

Cuando el terreno se encuentre en un área habitada y ocupada por un pueblo o comunidad indígena, y dicho pueblo o comunidad indígena solicite dicho terreno simultáneamente con otra persona o personas, será preferida la solicitud del pueblo o comunidad indígena a efecto de que se le otorgue la concesión minera sobre dicho terreno, siempre y cuando cumpla con las condiciones y requisitos que establecen la presente Ley y su Reglamento.

La regulación del derecho al acceso preferente para pueblos indígenas, fruto del mandato del artículo segundo constitucional, resulta limitada al no contar con mecanismos que ayuden a igualar a estas comunidades con los grandes empresarios del ramo. Lo anterior se hace más patente, la ley y su reglamento no prevén que en el procedimiento de otorgamiento de la concesión el acceso preferente implique que los pueblos y comunidades puedan conocer que existen importantes recursos minerales en su territorio; ello, para que a partir de este conocimiento puedan ejercer su derecho constitucional al territorio, autonomía y libre determinación, para decidir si requieren una concesión; entonces permiten que una empresa interesada la adquiera o limitan la posibilidad de que la concesión sea otorgada. Esta fórmula constituiría un verdadero derecho de acceso preferente a los recursos naturales presentes en sus territorios. En resumen, la Ley Minera confunde el derecho al acceso preferente con el de participación en igualdad de condiciones (López y Eslava 2013). Este primer derecho implica que expresamente se le pregunte a la comunidad si quiere

ejercerlo, ya sea antes de que cualquier persona (natural o jurídica) solicite la concesión o en el momento en que lo haga.

Ahora bien, con relación al artículo 13 bis segundo párrafo, lo que ocurre es una clara simulación del derecho de acceso preferente, puesto que se exige a los pueblos originarios, para gozar de este derecho, que iguallen la mejor oferta económica cuando participen en concursos convocados por el Servicio Geológico Nacional (SGN). Esta redacción es contraria al principio de igualdad y no discriminación y constituye un claro ejemplo de *racismo legal*. Por último, el RLM en su artículo cuarto, fracción IV, va incluso más lejos, pues a los pueblos indígenas que quieran solicitar una concesión haciendo uso del “acceso preferente” les exige como requisito acreditar mediante un documento oficial su condición de pueblo originario, lo cual es contrario a todos los estándares internacionales y a las decisiones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) que establecen la autoadscripción como elemento fundamental para el reconocimiento de un pueblo indígena o afroamericano.

Aprovechamiento del agua

El artículo 19, fracciones V y VI, otorga a las compañías mineras el derecho a aprovechar las aguas provenientes del laboreo de las minas²⁷ para trabajos de explotación y uso doméstico del personal que vive y trabaja en el lugar; esto junto con el derecho a obtener preferentemente la concesión sobre esas aguas para cualquier uso diferente. Con relación al agua que brota en el laboreo de las minas, los concesionarios no pagarán derechos para su uso (LFD, art. 224 III). Estas prescripciones profundizan el proceso de despojo al facilitar la expropiación ecológica de los recursos naturales, que son transferidos al concesionario y a los países de consumo junto con el mineral.

27 De acuerdo con el artículo 124 del Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales (1992), se entiende por aguas provenientes del laboreo de las minas aquellas del subsuelo que necesariamente deban extraerse para permitir la realización de obras y trabajos de exploración y explotación.

En resumen, en lugar de que los concesionarios estén sometidos a las reglas establecidas por la Ley de Aguas Nacionales (LAN), resultan favorecidos con derechos especiales sobre estas, que además resultan inconstitucionales e inconventionales:

pues pasan por alto derechos reconocidos en tratados internacionales y en la Constitución (CPEUM, arts. 2, 6 y 27, 1917), entre ellos el derecho humano al agua, a la salud, al medio ambiente sano, así como derechos de pueblos indígenas y de núcleos agrarios al uso y aprovechamiento de los territorios y los recursos contenidos en ellos (2021).

Falta de reglamentación y requisitos para transmitir una concesión

En virtud de la Ley Minera y su reglamento (1992, art. 23; RLM 2012, arts. 78 VII, VIII; 82, 2012), la transmisión de la titularidad de una concesión opera como un acto entre particulares, sin tomar en cuenta que lo que se está transmitiendo es un bien propiedad de la nación. Hoy basta con que los particulares se pongan de acuerdo y lo inscriban en el Registro Público de Minería. Para los detalles que no aparezcan en la Ley Minera y su reglamento, esta remite a la legislación mercantil como el marco regulatorio. Esta ausencia de regulación ampara en la práctica la existencia de un “mercado de concesiones” que tiene como objeto los derechos que confiere la Ley Minera sobre los minerales presentes en el subsuelo que pertenecen a la nación, en contravención del espíritu y la letra del artículo 27 constitucional.

Obligaciones de los concesionarios

En el artículo 27 de la Ley Minera, relativo a las obligaciones de los concesionarios, hay aspectos muy relevantes que no se abordan y que, por lo tanto, quedan desprotegidos por el derecho. El primero de ellos es concerniente a la etapa del cierre de mina. Si bien estos son aspectos a los cuales los concesionarios se comprometen en la manifestación de impacto ambiental (MIA), la Ley Minera no prevé como una obligación del concesionario llevar adelante esta etapa con

los mejores estándares. Por otro lado, tampoco existen obligaciones de reparación en caso de accidentes producto de la explotación minera. Si bien la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) tiene disposiciones relativas a estos temas, el hecho de que se incluyeran en la Ley Minera es de suma importancia porque permitiría sancionar con la pérdida de la concesión a empresas que contaminen o que provoquen accidentes. En general, el catálogo de obligaciones resulta bastante escueto, lo cual evidencia el enfoque de la actual ley hacia el mercado y la inversión ilimitada.

Insuficiente régimen de sanciones para las empresas mineras que violan la ley

Las limitaciones del régimen de sanciones y multas van de la mano con los aspectos no incluidos en el apartado relativo a las obligaciones, debido a que, si determinadas acciones y omisiones de empresas no van en contra de una obligación, no pueden ser sancionadas ni con multas ni con la pérdida de la concesión. Por lo tanto, no se incluyen sanciones derivadas de la ocurrencia de accidentes de trabajo, derrames tóxicos, violación a los derechos humanos de trabajadores y de los pobladores de las comunidades aledañas, por mencionar algunos temas relevantes que acusan falta de regulación.

El régimen fiscal en la legislación minera

Hoy en día resulta imposible conocer con claridad las cifras con las cuales los concesionarios mineros contribuyen al fisco. Varias razones están detrás de ese hecho. En primer lugar, el artículo 69 del Código Fiscal de la Federación (1981) impone una reserva sobre la información fiscal de contribuyentes aislados. En segundo lugar, en la información desagregada para el sector minero que presenta la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) cada trimestre, bajo el rubro de minería agrega los montos recaudados a partir de las actividades petroleras y mineras (Cravioto s.f.). En tercer lugar, los regímenes de consolidación fiscal también disminuyen lo que se puede captar por parte del fisco y dificultan conocer los montos que efectivamente se pagan.

Ahora bien, de manera clara, hasta la reforma fiscal de 2013 los derechos que pagaba la minería quedaban establecidos en el artículo 263 de la LFD (1981). Dicho artículo fija un cobro semestral por cada hectárea concesionada para actividades mineras. En los primeros dos años de la concesión se paga un monto de 5.91 pesos por cada hectárea concesionada. Este monto se incrementa paulatinamente cada dos años hasta llegar a la cantidad de 129.24 pesos por hectárea a partir de los diez años y en adelante. La escasa contribución del sector minero al país —constatada año tras año por la ASF—, las necesidades recaudatorias del nuevo partido en el Gobierno —el Partido Revolucionario Institucional (PRI), que asumió las riendas del mandato en 2012, regresando al poder luego de dos sexenios en la oposición— y la presión del sector social organizado²⁸ llevaron a que en el año 2013 se modificara el régimen fiscal para los contribuyentes mineros.²⁹

28 Acerca de la relación entre el proceso de movilización social aquí estudiado y la reforma fiscal en materia minera, hablaremos de manera más extensa en los siguientes capítulos.

29 En primer lugar, la reforma estableció una regalía de 7.5 % de las utilidades reportadas por los concesionarios a ser recaudada. Adicionalmente, estableció un derecho extraordinario de 0.5 % para la explotación de metales preciosos (oro, plata y platino), que colocó la regalía en 8 % para la producción de estos minerales. Esta fórmula para el cobro de impuestos tuvo varias limitaciones. En primer lugar, eximió del pago del impuesto a los concesionarios que reportaran una ganancia por debajo de los montos de operación. En segundo lugar, las regalías no se establecieron a partir del valor de la producción del mineral a boca de mina (como muchas legislaciones comparadas lo regulan), sino a partir de las utilidades “reportadas”. Ello conlleva el riesgo de que la contribución al fisco siga siendo pequeña, debido a que las empresas pueden aplicar, antes de reportar las utilidades, todas las deducciones de ley.

La reforma además estableció un derecho especial a concesionarios que no hayan realizado las obras a las cuales están obligados en virtud de la Ley Minera. La fórmula utilizada se basó en aumentar el cobro por hectárea concesionada en un 50 % si el concesionario, por dos años continuos (y durante los primeros doce años de vigencia), no realiza los trabajos y obras comprometidos. El pago obligado se incrementa al 100 % si el incumplimiento se produce luego del decimosegundo año de vigencia de la concesión. Este derecho, si bien aparenta evitar la especulación con las concesiones, provoca una enorme distorsión del propio sentido que tiene una concesión, que es la producción. No se entiende que si la Ley Minera prevé el no realizar los trabajos como una infracción que puede traer como consecuencias la cancelación de la concesión (LM, art. 55 II), ahora la LFD lo que haga sea aumentar el monto a contribuir: es decir, pagar por no realizar las obras para poder mantener la concesión vigente. Ello apunta a burlar el cumplimiento de

Como consecuencia, desde el punto de vista fiscal (tomando incluso en cuenta las nuevas reformas fiscales), la Ley Minera es un claro ejemplo de la situación de transferencia de recursos y del despojo de los países productores hacia los grandes centros de poder, las grandes empresas transnacionales y el sector financiero internacional.

Transparencia y acceso a la información pública minera

En el sector minero en particular, los problemas de transparencia y acceso a la información pública provienen de la existencia de candados legales al acceso a la información, cobros exorbitantes o simplemente de la ausencia de obligaciones plasmadas en la norma que conminen a las dependencias a generar información pertinente. La información que estas presentan, mediante la Coordinación General de Minería (CGM) de la Secretaría de Economía (SE),³⁰ se encuentra publicada en un formato cuyo fin último obedece a la satisfacción de las necesidades económicas, prospectivas y de certidumbre jurídica de las empresas mineras y no a partir de un enfoque de satisfacción del derecho de los ciudadanos a recibir información sobre las actividades de gobierno (Cravioto s. f.).

la ley y continuar el proceso especulativo con bienes propiedad de la nación.

Por último, esta reforma estableció una nueva base para la repartición de la renta minera: 50 % para el Fondo General de Participaciones y 50 % para los municipios que presenten actividad minera. Este último monto se reparte según el valor de la producción de cada ayuntamiento. Fijó cinco posibles rubros en los cuales podría ser gastado este ingreso y estableció un comité conformado por un funcionario de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, el presidente municipal y un representante de la empresa. Solo en caso de comunidades indígenas, estas podrán enviar a un representante a integrar este comité. Este mecanismo, que recibió el nombre de Fondo para el Desarrollo Regional Sustentable de Estado y Municipios Mineros (Fondo Minero), anuló efectivamente toda posibilidad de generar un mecanismo participativo para redistribuir ese porcentaje de la renta minera destinado a los municipios y acusó desde su origen serios procesos de opacidad, de uso discrecional de los recursos y de grandes problemas de subejercicio de estos (Fundar 2018; 2019).

30 Se trata del Sistema Integral de Administración Minera (SIAM), disponible en www.siam.economia.gob.mx.

Esta benevolente regulación jurídica para los empresarios del ramo, presente en la Ley Minera, se repite en todo el entramado normativo que regula de alguna manera la operación de este sector económico y que, por no ser el objetivo del presente trabajo, no expondremos a detalle. Para ello baste referir algunas de estas normas, como el ya mencionado Reglamento de la Ley Minera y la LGEEPA, junto con muchas de las normas oficiales mexicanas (NOM) que tienen que ver con la minería, la Ley de Aguas Nacionales, la Ley Federal de Derechos, la Ley Agraria, entre otras.

Mala norma, peor práctica: los resultados de la Auditoría Superior de la Federación 2012 en materia de minería

Ahora bien, si ya la legislación minera esbozaba un desequilibrio entre la posición de las comunidades potencialmente afectadas y las compañías mineras a favor de estas últimas, la forma en que esta norma se incumple sistemáticamente no hace sino reforzar tal condición. De ello hablan elocuentemente los datos que revelan año tras año los informes de la ASF consultados hasta 2013. A continuación, ofrecemos algunos datos.

Actualización de la cartografía minera

Con relación al registro de las concesiones otorgadas, con vistas a la transparencia y claridad en la información para que el Estado pueda cumplir además su función de regulador y fiscalizador, el análisis de la cuenta pública para el año 2012 detectó que el registro de la cartografía minera no incluyó 298 concesiones mineras otorgadas en terreno libre, 19 solicitudes de concesión en trámite, 3 concesiones mineras otorgadas mediante concursos y 2 lotes mineros que amparan terrenos por ser materia de concursos desiertos. Lo anterior, plantea la ASF, obedeció a que el sistema de control y seguimiento no fue suficiente para registrar información útil, confiable y oportuna a fin de mantener actualizado el registro de la cartografía minera en 2012 (ASF 2012b). Aunque la SE corrigió la mayoría de las omisiones, el simple hecho de que existieran es muestra de la falta de control.

Visitas de inspección

Este es un aspecto que presenta numerosas deficiencias. Lo primero que se debe destacar es que la ASF determinó que la SE ni siquiera estableció los criterios para determinar el número de visitas de inspección ni los criterios para seleccionar cuáles concesionarios serían inspeccionados. En total, en 2012 se realizaron 780 visitas e igual número de informes. Ello representó un cumplimiento del 132 % con respecto a las 590 visitas programadas. No obstante, las visitas realizadas solo cubren 2.9 % con relación al total de 26 495 concesiones mineras registradas (ASF 2012b), lo cual constituye una muestra insuficiente si tenemos en cuenta que no existieron criterios claros para determinarla. En ello influye el hecho de que estas visitas solo pueden hacerse por funcionarios con régimen de nómina, siendo que la relación laboral de la mayoría de los trabajadores de la SE y sus dependencias es por régimen de honorarios.³¹ Ello lleva a que el personal que dictamina en las subdirecciones (subdirector, jefes de departamento, etc.) sea el que realice las visitas de inspección y las notificaciones, lo cual además se traduce en menos tiempo disponible para la revisión de solicitudes y el trabajo pericial de oficina (ASF 2012b).

Incumplimientos y sanciones derivadas de las visitas de inspección

A partir de las pocas visitas de inspección referidas en 2012, la SE determinó 4 780 incumplimientos de las obligaciones de los concesionarios mineros con sanciones a 2 148 títulos de concesión —el 44.9 %— y 2 632 sanciones quedaron sin aplicar —el 55.1 % respecto del total—. Las sanciones aplicadas consistieron en el inicio del procedimiento de cancelación y la revocación de los

31 La propia ASF menciona otros problemas derivados de la contratación de la mayoría del personal a través del sistema de honorarios cuando comenta que ello acarrea un alto porcentaje de rotación del personal contratado; ello, además de no garantizarle a los trabajadores la seguridad en el empleo, las prestaciones laborales y la antigüedad, implica una pérdida de tiempo para la SE, que cada cierto tiempo necesita formar a los trabajadores en el tipo de labor que desempeñarán.

títulos de concesión por la falta de presentación del informe de ejecución de obras en los lotes mineros y el pago de derechos (ASF 2012b).

Aunque la SE explicó a la ASF las razones por las cuales no se habían aplicado las sanciones y estableció mecanismos para cumplir la obligación de sancionar, estos datos demuestran el descontrol que existe por parte de la autoridad y la impunidad con que actúan los concesionarios.

Incluso a pesar de que en 2012 la SE estableció dos sistemas informáticos para la verificación de obligaciones de los títulos de concesión mineros, el Sistema Integral de Información de la Dirección General de Minas (Sidigem), para la presentación del informe de ejecución de obras en los lotes mineros, y el Sistema Integral de Administración Minera, para el cumplimiento del pago de derechos sobre minería, la ASF verificó que esos sistemas de control de la entidad fiscalizada no permiten mostrar el proceso de aplicación de sanciones a los concesionarios mineros, desde la identificación de los incumplimientos hasta la cancelación de títulos de concesión o la imposición de multas (ASF 2012b).

Otorgamiento de títulos de concesión

Año tras año, este es un aspecto en el que la ASF señala numerosos errores y omisiones por parte de la autoridad. En 2012 se revisaron 284 expedientes (incluidos 52 títulos de concesión minera solicitados por 31 sociedades mexicanas con capital extranjero), lo cual representó 14.4 % de los 1 972 totales. En 248 de ellos se detectaron las siguientes irregularidades (ASF 2012a):³²

- Carencia del documento con el que se acredite el objeto social: 57

32 Con vistas a ampliar la información a la revisión anterior, es importante señalar que en su análisis de la cuenta pública de 2011 la ASF revisó una muestra de 347 expedientes de concesiones mineras (1.7 % del total de los 20 958 vigentes), y al comparar la información contenida en la base de datos con la documentación de los expedientes se identificaron 149 irregularidades en 97 expedientes, como se detalla a continuación, donde primero listamos el concepto y a continuación el número de casos: errores en el nombre del concesionario (3); carencia de registro federal de contribuyentes e inconsistencias (45); datos erróneos en la superficie (3); falta de documento de solicitud (11); ausencia de fotografías (28); inexistencia de planos (26); y falta de peritaje (33). Irregularidades totales: 149.

- Falta del comprobante de pago de derechos de la solicitud de concesión: 1
- Carencia de fotografías: 30
- Falta de planos del INEGI (en los de superficies mayores a 50 hectáreas): 39
- Carencia de carta poder o constancia de acreditamiento de personalidad jurídica: 209
- Falta de estudios periciales: 20
- Diferencias entre el padrón y la información proporcionada por un municipio: 1
- Carencia del documento que acreditara el permiso de la SE: 36

Luego de la reunión de presentación de resultados finales y observaciones preliminares, la SE informó (hecho constatado por la ASF) que en los casos precedentes había procedido a incorporar los documentos faltantes en los expedientes. A pesar de esta rectificación, las propias irregularidades demuestran que las concesiones se entregan con muy poco rigor por parte de la autoridad, de manera que incumplen una ley por lo demás laxa y favorable a los empresarios mineros.

Prórrogas a títulos de concesión

La ASF informó que de 95 expedientes de prórroga, se seleccionaron 30 a fin de verificar que estos se hubiesen aprobado de conformidad con la normativa. De ellos, en al menos 23 se violaban algunos de los requisitos. Las irregularidades detectadas fueron las siguientes (ASF 2012a, 12):

- Adeudos por derechos de concesión minera: 7
- Solicitud de prórroga extemporánea: 2
- Carencia del informe de comprobación de obras y trabajos de exploración o explotación: 23
- Falta de carta poder o constancia de acreditamiento de personalidad: 11

Como se puede apreciar, muchas de estas irregularidades detectadas se encuentran en alguna de las causales de cancelación de título de concesión establecidas en el artículo 55 de la Ley Minera; no obstante, las concesiones fueron prorrogadas.

Procesos de reducción, división e identificación

Con relación a estos trámites, que constituyen derechos de los concesionarios en virtud de lo dispuesto en el artículo 19, fracción VIII, de la Ley Minera, se revisaron 46 expedientes de 121 autorizados en 2012, en los cuales se encontraron las irregularidades siguientes (ASF 2012a, 13):

- Carencia de informes de comprobación parcial de las obras y trabajos de exploración o de explotación: 14
- Falta de fotografías: 26
- Carencia de trabajos periciales: 20
- No contar con poder para actos de dominio, o bien sin constancia de acreditamiento (*sic*) de personalidad: 33

Como se puede apreciar, resultó que 42 de los 46 expedientes revisados no contaban con al menos uno de los requisitos establecidos en el artículo 48 del Reglamento de la Ley Minera.

Pago de derechos por concesiones mineras

Con relación al pago de derechos por concesiones mineras, también se registraron algunas irregularidades, por ejemplo, pagos inferiores al monto requerido y omisiones en el pago de los derechos, así como inacción de la autoridad al respecto. Ello, como resultado de comparar los títulos vigentes al 31 de diciembre de 2012, lo que arrojó la base de datos *e5cinc0*³³ (ASF 2012a).

33 Se trata de un programa creado por el Servicio de Administración Tributaria, en su carácter de autoridad fiscal responsable de la recaudación de los ingresos federales, y

Al respecto, resulta importante especificar que tanto en el corte que realizó la ASF al 31 de diciembre de 2012 como en el del 30 de junio de 2013, se detectaron diversos casos en los que un mismo título se encontraba en dos o tres estatus (como emplazado, con adeudo o incluso cancelado). Con estos datos queda reflejada una falta de control en la información y en el seguimiento de los adeudos, problemática recurrente de años anteriores que la dependencia no ha logrado superar a pesar de las cuantiosas inversiones en el SIAM (ASF 2012a).

Todos estos elementos apuntan al descontrol que reinaba entre los años 2011 y 2014 en las dependencias de la SE que coordinaban lo relativo a la explotación y explotación minera. Sin importar si la razón era la negligencia de las autoridades, el diseño deficiente de las instancias administrativas que realizan esta tarea, el exceso de funcionarios por régimen de honorarios o una política pública de descontrol consciente, lo cierto es que las grandes beneficiadas eran las empresas del ramo. Estas tenían —según reflejan estos datos— un gran margen para resultar favorecidas con concesiones, prórrogas y otros trámites sin la necesidad de cumplir los requisitos. Además, podían tener prácticas negligentes en el cumplimiento de la regulación debido a las escasas visitas de inspección, a la falta de criterios claros para estas y a la debilidad institucional para hacer cumplir las sanciones impuestas.

Ahora bien, no se puede dejar de mencionar que la SE, una vez hechos públicos los señalamientos en reuniones entre las dos dependencias, generalmente se daba a la tarea de subsanarlos. De ello da fe la propia ASF para la mayoría de los casos. Esto significaba que, en varios casos, se completaron documentos faltantes en los expedientes, se terminaron de cubrir algunas cuotas debidas en razón al pago de derechos y se impusieron sanciones pospuestas, entre otras. No obstante, esta es una situación que continúa aconteciendo todos los años sin que se tomen medidas efectivas para que las autoridades regulatorias cumplan de manera cabal con sus obligaciones.

la Secretaría de la Función Pública, encargada de coordinar el establecimiento de políticas y programas en materia de gobierno digital, cuyo objetivo es que las dependencias, entidades, órganos y organismos puedan ofrecer trámites y servicios por medios electrónicos.

En resumen, podemos afirmar que el contexto de la industria minera en México se caracterizaba en 2012 —y en gran medida también en 2022— por una laxitud normativa, con muy pocos los requisitos para hacerse de una concesión y luego mantenerla por cincuenta años prorrogables por otros cincuenta, sin la necesidad de hacer muchos trabajos u obras en ella, siendo además pocas las infracciones que ameritarían la pérdida de la concesión y limitadas las obligaciones como concesionarios. Además, y en el ámbito de la eficacia normativa —al menos hasta 2014—, estábamos ante un escenario de falta de diligencia institucional, donde la autoridad no cumplía cabalmente sus funciones de control, permitía la autorización de concesiones sin documentos importantes y con muchas deficiencias a la hora hacer visitas de inspección y de controlar que las sanciones se cumplieran a cabalidad. Todo ello explica el poder que tenían en 2012 las empresas mineras y la impunidad con la que actúan hasta la fecha frente a las comunidades aledañas a los proyectos.

LA RESPUESTA SOCIAL ANTE LA EXPANSIÓN MEGAMINERA EN MÉXICO

Aceptación y resistencia

Como hemos explicado en el presente capítulo a partir del caso mexicano, con el apoyo del andamiaje jurídico y de las instituciones del Estado, la minería se ha expandido de manera exponencial durante los últimos años. El impacto de esta expansión sobre los territorios es complejo y tiene varias aristas, lo mismo que las respuestas sociales ante este fenómeno; por lo tanto, no podemos considerar la movilización en contra de la minería como un hecho seguro. Lo mismo podemos decir de la movilización legal. Esta última, si bien se ha incrementado en los últimos años, está muy lejos de haberse extendido y de tener consecuencias claramente positivas para la lucha contra la expansión del modelo de desarrollo minero-extractivo.

Estemos de acuerdo o no con el modelo de desarrollo que está detrás de la megaminería, no cabe duda de que genera importantes transformaciones en los territorios, tanto si logran establecerse los proyectos como si no lo consiguen. Como el territorio es socialmente producido,³⁴ la minería actual genera cambios de gran envergadura sobre este y sobre los sujetos y pueblos que lo habitan, lo que transforma los medios y las estrategias de vida junto con las relaciones sociales (Bebbington 2007). La llegada de estos grandes proyectos mineros puede provocar distintos niveles de movilización social en los territorios destinatarios de la inversión o la simple aceptación de estos por parte de los pueblos y comunidades potencialmente afectadas.

La aceptación de los proyectos mineros

Con relación a la aceptación de los proyectos, esta puede derivarse de varias circunstancias. En primer lugar, de la ausencia de información o experiencia acerca del daño que estos ocasionan; en segundo lugar, de las dificultades para percibir las oportunidades políticas para la movilización, debido a deficiencia en los procesos enmarcadores; en tercero, de estructuras movilizativas o tejido social débiles, que dificultan la capacidad para emprender procesos sostenidos de movilización social; por último, de situaciones de pobreza, falta de oportunidades laborales o medios de vida consolidados. A estos cuatro elementos, que pueden presentarse de manera aislada o en sus múltiples combinaciones,

34 Para Bebbington (2007, 35), “los territorios son coproducidos por las estrategias y los intereses de distintos actores (empresas, entidades estatales, gobierno, movimientos sociales y otras organizaciones sociales), por la interacción entre lo económico y lo político, por la interacción de procesos operando a todas las escalas y por la interacción entre desarrollo y medio ambiente”. Ello implica que, más allá de la posición política que asumamos como investigadores al lado de los actores que resisten, no podemos olvidar que analíticamente la irrupción de la minería desata una serie de procesos que, incluso si triunfa la resistencia, terminan por transformar los territorios.

tenemos que sumarle las “estrategias de despojo” (discursivas,³⁵ legales³⁶ y de mercado³⁷), que pueden terminar por “convencer” a una población para que acepte el proyecto minero.

No podemos olvidar que estas estrategias de despojo, específicamente las discursivas y de mercado, ofrecen la idea de que las compañías mineras generan oportunidades que catalizan el desarrollo local. Estas “oportunidades”³⁸ pueden darse mediante la influencia directa de las industrias extractivas en la economía local; a través del procesamiento de los minerales en la región, de

-
- 35 Según Bebbington et al. (2013), son aquellas utilizadas por igual por el Estado en sus diversas ramas, las empresas extractivas y las comunidades epistémicas que rodean al sector extractivo para construir discursivamente a la gran minería como algo necesario, positivo e ineludible. Se desenvuelve mediante varias tácticas: *a*) un esfuerzo por controlar la definición de desarrollo que lo identifica con el crecimiento económico, combinado con una reducción de la pobreza material; *b*) un esfuerzo por definir países como naturalmente predispuestos a la extracción, y *c*) el intento por contraponer la extracción como productiva frente a otras alternativas no productivas o románticas. Estos mecanismos se refuerzan entre sí.
- 36 Según Bebbington et al. (2013), son aquellas que hacen posible el control real de los espacios y los recursos. La actual legislación minera es un claro ejemplo de una estrategia legal para el despojo.
- 37 Según Bebbington et al. (2013), se trata del uso de la compensación como un intercambio mercantil que termina incentivando la explotación minera. Es el caso de los territorios declarados como de “conservación” por parte de las empresas, las cuales aportan recursos a su cuidado con la intención de que entonces les sea permitido explotar en otros lugares y recibir financiamiento para ello. Dentro de estas estrategias de mercado también están la responsabilidad social empresarial (RSE) y los fondos especiales que las empresas destinan para las comunidades. Muchas veces pintando una escuela, pavimentando calles, equipando a los niños con útiles escolares u organizando rifas y concursos (muchas de estas actividades de responsabilidad exclusivamente pública), las compañías garantizan tener bases de apoyo en la comunidad y establecer redes clientelares que les abran la puerta a la obtención de los permisos necesarios para la explotación de los recursos, sin la necesidad de establecer mecanismos formales de diálogo y negociación.
- 38 Es importante aclarar que el término *oportunidades* que aquí usamos no tiene relación con la definición que hemos utilizado cuando hablamos de dimensiones para la comprensión de los movimientos sociales.

la incentivación de los mercados locales a partir de la provisión de servicios, de las ganancias producto de la renta de las tierras y de la contratación de mano de obra; por medio de los programas de responsabilidad social empresarial, que supuestamente buscan mejorar los efectos multiplicadores de la actividad en las comunidades con inversión directa en sus necesidades, o mediante los pagos de impuestos y regalías, cuando la legislación vigente establezca el retorno de parte de ellos a la localidad donde tiene lugar la actividad extractiva (Bebbington 2013; Colectivo Voces de Alerta 2011).

La evidencia nos muestra que estas promesas rara vez dinamizan las economías locales y no reducen sustancialmente la pobreza, a la vez que potencian la desigualdad, producen graves conflictos sociales y generan pasivos ambientales irreparables (Bebbington 2013; Colectivo Voces de Alerta 2011; Svampa y Antonelli 2009; Machado 2011; Acosta 2011; Zibechi 2014; Hernández 2009; Domínguez y Corona 2016). No obstante, la situación de pobreza extrema, la ausencia de medios de vida consolidados o el afianzamiento histórico de estos en torno a la minería, unidos a la debilidad de las redes sociales comunitarias o la ausencia de oportunidades para la movilización, llevan a que muchos proyectos sean aceptados. Las comunidades, una vez “convencidas” de las oportunidades abiertas por la llegada de la inversión minera, lo que inicialmente activan son rutinas de subsistencia a partir de una modificación de las estrategias de vida de la población en los ámbitos materiales, políticos o culturales (Bebbington 2007).

En otras ocasiones, esa subsistencia genera resistencias que pueden ser localizadas en algunos individuos o familias, o trascender a toda la comunidad con irradiaciones hacia toda una región, un país o incluso a escala internacional. Estas resistencias pueden manifestarse mediante alguno de los fenómenos colectivos contenciosos descritos en el capítulo anterior (resistencia camuflada, brotes populares espontáneos, acciones colectivas organizadas, movimientos sociales). Debido a que el caso de estudio de este trabajo se sitúa dentro de las formas de resistencia organizada frente a la gran minería, nos referiremos a ellas de manera más detallada.

Resistencia social ante la expansión megaminera

La llegada de megaproyectos mineros a los territorios también puede detonar procesos de acción colectiva. Tomando como punto de partida los elementos analíticos explicados en la introducción, la aparición, sostenimiento y posible éxito³⁹ de los procesos de movilización estarán estrechamente relacionados con *a)* los procesos enmarcadores de la acción colectiva, los cuales definen la situación de injusticia, sus formas de percepción, el sentido colectivo de la acción y su movilización estratégica; *b)* las posibilidades y restricciones políticas para la movilización social; *c)* las condiciones catalizadoras del ambiente donde se sitúa el proceso de acción colectiva, en especial la fase en que se encuentra el proyecto minero; *d)* las estructuras de movilización, tanto las pre-existentes, que permiten la movilización, como también las construidas con posterioridad, y *e)* finalmente también con los repertorios de acción colectiva. En función de las múltiples y diversas relaciones entre cada uno de estos elementos detonadores o moduladores de la acción colectiva se podrán producir movilizaciones sociales de distintos tipos.

A partir de la década de los 2000, la percepción de una situación de injusticia debido a la constante y desbocada irrupción en los territorios de los megaproyectos mineros en un contexto de ensanchamiento de las oportunidades para la acción colectiva comenzó a generar respuestas movilizativas por parte de la población afectada. Estas conductas asumían muchas veces características de movilizaciones de tipo sociolegal. Haciendo un esfuerzo de clasificación —que para nada es cerrado ni definitivo—, podemos vislumbrar tres tipos de procesos de acción colectiva en ocasión de la llegada de megaproyectos mineros.

En primer lugar, encontramos aquellos encaminados a la oposición total al desarrollo de los proyectos en cualquiera de sus fases. A estos procesos los llamaré de tipo 1. En estos conflictos, las personas y grupos involucrados

39 Existen muchas formas de evaluar los resultados de un proceso de acción colectiva: en función de sus objetivos declarados u ocultos o de sus resultados institucionales u organizacionales.

se pronuncian por un “no a la minería” y, por lo tanto, se oponen de manera abierta y total a estos proyectos. Son varios los posibles temas por medio de los cuales se pueden enmarcar este tipo de conflictos: *a)* desde la perspectiva de una defensa del medio ambiente, en la cual las personas y sus medios de vida quedan en un segundo plano; *b)* una reivindicación local por la conservación de los medios de vida (agricultura, ganadería, turismo, etc.); *c)* la defensa del medio ambiente integral —que incluya a los pueblos y sus modos de vida—, y *d)* llegando a concepciones más radicales, que parten de procesos organizativos que, además de incluir la defensa de los medios de vida y el discurso ambientalista, apuestan por alternativas al actual modelo de desarrollo, en ellas la acumulación y, por lo tanto, la gran minería, no tienen cabida.

En consonancia con estos marcos, los objetivos de la movilización también pueden ser diversos. En primer lugar, se puede perseguir la cancelación del proyecto, lo que genera repercusiones locales. En algunos casos, no solo se busca la cancelación de los proyectos, sino también una mayor regulación del sector, lo cual puede tener repercusiones sobre otros actores que también se oponen a estos megaproyectos. Pero la movilización, además de los objetivos anteriores, también puede perseguir el reforzamiento de los procesos de construcción de alternativas al desarrollo, y detonar en la movilización dinámicas de reivindicación territorial, así como procesos autogestivos y autonómicos.

En segundo lugar, otros objetivos están enfocados en la negociación de condiciones más favorables para las comunidades como condición para la operación de los proyectos. A estos los llamaré de tipo 2. Se trata de procesos en los que, si bien los actores sociales no tienen un discurso en contra de la minería —o por razones de falta de fuerza movilizativa o de cálculo político deciden no hacerlo—, tampoco están dispuestos a aceptar cualquier forma de asentamiento de los proyectos en su territorio.

En estos casos, la movilización social tiene como objetivo luchar por obtener las condiciones más favorables posibles derivadas de la instalación de los proyectos. Por un lado, pueden dirigir la lucha por obtener una mayor participación de los supuestos beneficios generados por la instalación de los proyectos (empleo, contraprestación por el uso de la tierra, programas de RSE, provisión de servicios locales, mayor acceso a impuestos y regalías para potenciar el

desarrollo local; Bebbington 2013). Ahora bien, esta lucha también puede estar enfocada en negociar con las empresas proyectos de explotación apegados los mejores estándares posibles, que maximicen la protección del medio ambiente, aunque, claro está, dentro de una industria que siempre causará graves daños ambientales. En ambos casos se intenta conseguir ventajas para las comunidades amenazadas por un proyecto minero en concreto.

Por último, los procesos de tipo 2 también pueden estar enfocados en obtener una mejor regulación en torno a la industria minera, ya sea en lo relativo a la participación de las comunidades, a los beneficios generados para la región afectada o a la normativa ambiental. En estos casos estamos frente a acciones colectivas que si bien no llegan a constituir movimientos sociales porque no retan el sistema de relaciones donde tiene lugar la acción, resultan de gran relevancia porque pueden empujar las oportunidades para beneficio de estos mismos procesos o de otros actores colectivos o movilizaciones en el futuro.

Antes de proseguir con esta propuesta de clasificación de los tipos de respuestas sociales movilizadas, resulta importante aclarar que una cosa son los objetivos trazados por un proceso de movilización social contra la minería y otra muy distinta los resultados conseguidos. La tipología ofrecida en los párrafos anteriores (tipos 1 y 2) es útil para fines metodológicos y de clasificación, pero en la práctica no siempre se observan las respuestas tal y como fueron enunciadas. Hay movimientos que comienzan oponiéndose de manera total a la minería y, debido al desgaste fruto del proceso de movilización, terminan por aceptar alguno de los beneficios o de las “ventajas” de una mayor regulación, o incluso aceptan como irremediable el ingreso de las compañías mineras, ya sea por represión, criminalización o cansancio.

Por otro lado, pueden existir comunidades que en un inicio acepten el proyecto sin ningún reparo y luego, al ver los daños ocasionados o las pocas ventajas para la comunidad, decidan luchar por acceder, aunque sea de manera tardía, a los referidos “beneficios”, o que incluso lleguen a oponerse a la empresa y comiencen a movilizarse por un territorio sin minería. Esto último ocurre con frecuencia cuando los pobladores aceptaron un proyecto minero, o los “beneficios” de este, pero luego de un tiempo de explotación, la minera decide expandirse dentro del mismo territorio. Los pobladores, que aceptaron

los daños que ocasiona la minería, no están dispuestos a que estos se profundicen con una expansión del proyecto, como en el caso del proyecto Conga, de la minera Yanacocha, en Cajamarca, Perú (Bebbington et al. 2013).

Por último, encontramos aquellos (tipo 3) que se decantan por un activismo decidido para que los proyectos mineros se lleven adelante (Bebbington 2013; Arellano 2013). Se trata de acciones colectivas organizadas (que pueden ser definidas como “contramovilización”) que surgen cuando miembros de la comunidad deciden, ante la resistencia de aquellos que se oponen al proyecto, desarrollar una especie de activismo prominero. Aunque a quienes nos colocamos políticamente del lado de los que luchan contra la minería o por mejores condiciones de explotación nos parezca cuestionable esta forma de movilización, no podemos dejar de mencionarla. Si bien en muchos casos estos sujetos pueden ser pagados e instigados por las empresas o por los Gobiernos en sus diferentes niveles, tenemos que recordar que las empresas siempre se valen de condiciones de pobreza, desempleo o falta de oportunidades para generar división al interior de las comunidades. Esto puede llevar a que muchos actores se movilicen legítimamente por algo que consideran como “ventajas” derivadas de la irrupción de los proyectos mineros (Bebbington et al. 2013). Ignorar la existencia de estos grupos y sus motivaciones muchas veces oscurece las posibilidades analíticas para comprender procesos tan complejos.

El giro ecoterritorial: la defensa socio-ambiental-territorial como enmarcado para la acción colectiva

Paralelo a la expansión de la minería en América Latina corre también el incremento de los procesos de acción colectiva que se oponen tajantemente al extractivismo minero (tipo 1), tal y como explicamos en el apartado anterior. Estas formas de movilización han ido adquiriendo otro cariz, y ahora se centran en la defensa de los bienes naturales, la biodiversidad y el ambiente. Estamos entonces ante el fenómeno de la “ambientalización de las luchas sociales” (Svampa 2012, 19), un nuevo marco para la acción colectiva que se ha venido construyendo por diversos movimientos en América Latina.

Estos conflictos socioambientales constituyen confrontaciones sociales entre dos o más actores, individuales o colectivos, en las que el ambiente (su uso, acceso, conservación, destrucción, deterioro, comercialización o significación; Paz 2014) y la construcción social y apropiación vivencial del territorio (Raffestin 2013; Haesbaert 2011) se encuentran en el centro de la disputa desde cosmovisiones distintas: una que considera y construye al territorio como un espacio económico o recurso natural, y otra que lo asume y construye como un espacio vital (Orellana 1999; Sabatini 1997). Entonces, lo que se disputa en estos conflictos primordialmente no es el recurso, sino las consecuencias ambientales, sociales y territoriales de su uso y transformación (Paz 2014). Se trata de uno de los *nuevos movimientos*, que rompen el molde tradicional de los antiguos movimientos nucleados en torno a la clase y al cambio social a gran escala o a la disputa por el aprovechamiento de los recursos naturales.

En este contexto, para el Estado y para las empresas, lo que está en juego es un espacio sin personas, que tiene que ser incorporado dentro de la frontera extractiva. Para los actores sociales movilizados, en general se trata de un espacio material de reproducción de la vida. Para quienes el territorio implica la existencia material de la vida, los modelos de desarrollo del extractivismo implican su aniquilación y la negación de este derecho. Para quienes el territorio tiene estrechas implicaciones con las diversas formas de vivir la identidad, el modelo de desarrollo del extractivismo afecta su propia existencia. Por estas razones, para los efectos del presente trabajo, he decidido nombrarlos como movimientos socio-ambientales-territoriales (MSAT).

Ahora bien, aunque resulte indiscutible el elemento socio-ambiental-territorial como centro dentro de los procesos de movilización contra la minería, no podemos pensar que todos los actores persiguen los mismos objetivos en procesos amplios y complejos. Por esta razón, en los MSAT encontramos generalmente un mosaico de actores sociales:⁴⁰ pueblos indígenas, pueblos

40 Como ejemplo, podemos mencionar a los grandes empresarios hoteleros en Baja California Sur, o a los pequeños empresarios graveros y turísticos en Tetela de Ocampo, Puebla. Es importante aclarar que, aunque para estos sectores lo económico sea un factor fundamental, también desde sus diversas identidades y en dependencia del arraigo que tengan al territorio, los elementos identitarios también pueden desempeñar un

campesinos, organizaciones de la sociedad civil, clases medias profesionales, intelectuales expertos y expertas, actores religiosos y hasta sectores de élite de pueblos y comunidades que ven en la minería una severa afectación de sus intereses económicos. Todos estos actores, que según el contexto interactúan y se asocian de forma diversa persiguiendo objetivos disímiles, sean conscientes o no del tipo de conflicto en el que toman parte, se insertan dentro de lo que se ha denominado la “ambientalización de las luchas sociales”.

Estas luchas sociales *ambientalizadas* y *territorializadas* constituyen también luchas *glocalizadas* (Bebbington 2007) debido a la intersección de dinámicas locales, nacionales y globales, tanto desde la perspectiva de la intervención de los capitales y los diversos actores políticos y económicos sobre el territorio como desde las resistencias y sus formas de articulación y repertorios de movilización. Por otro lado, no se limitan al campo de la minería, sino a todos aquellos espacios amenazados por el avance de la frontera extractiva (carreteras, hidroeléctricas, agroindustria, petróleo, modelo empresarial de transición energética, etc.).

Estas formas de movilización social ambientalizadas han ido produciendo un lenguaje común que entremezcla lo indígena comunitario, la defensa del territorio y el discurso ambientalista, lo que Svampa (2012) llama “giro ecoterritorial”. Este se ha venido convirtiendo en un “marco” para la acción colectiva, que generalmente incluye temas como los de bienes comunes y territorio, soberanía alimentaria, justicia ambiental, buen vivir y derechos de la naturaleza. El papel de este marco, junto con el de los derechos humanos en el proceso de movilización social objeto de este trabajo, será analizado en el capítulo cuarto.

Ahora bien, no podemos buscar este giro ecoterritorial únicamente en los movimientos que se oponen totalmente a la minería. También puede estar presente en movimientos del tipo 2, cuyo objetivo, por razones relativas a las dificultades para la movilización o al grado de avance del proyecto extractivo, se centre en obtener algunos beneficios, una mejor regulación para el caso u otros casos, o los mejores estándares ambientales posibles dentro de una actividad de por sí depredadora.

papel fundamental a la hora de decantarse del lado de las resistencias a los proyectos extractivos.

Por otro lado, para poder colocar un movimiento social determinado dentro de los movimientos socioambientales que se insertan en el giro ecoterritorial, no hace falta que cumpla todos y cada uno de los elementos descritos. Por último, esta clasificación no persigue fines valorativos, sino que se trata de una herramienta analítica para comprender mejor el tipo de movimiento que predomina en nuestros días. Entonces, no se trata de un requisito para “otorgarle legitimidad” desde la academia a un movimiento ni colocarle una camisa de fuerza a cada proceso de acción colectiva que se estudie.

Este es el contexto tanto económico estructural como jurídico institucional que explica la expansión de la minería en América Latina y particularmente en México. Tal y como hemos explicado en el presente capítulo, esta expansión ha provocado un fuerte impacto en las comunidades afectadas por el *boom* minero de los últimos años. Si bien muchas comunidades se han visto compelidas a aceptar los proyectos y los cambios económicos y sociales que estos conllevan, otras, bajo ciertas circunstancias y condiciones explicadas aquí analíticamente, han decidido movilizarse. Esta movilización, en particular el papel desempeñado por el derecho, constituye el foco de la presente investigación, particularizado para un tipo de proceso MSL-E, donde el derecho no solo es un repertorio, sino que además constituye el eje fundamental del proceso de acción colectiva: la CNLM.

Antes de entrar a analizar este proceso en específico, con los elementos analíticos aportados en la introducción y colocados dentro del llamado giro ecoterritorial, pasemos a analizar de manera general el campo de la acción colectiva frente a los proyectos mineros en México, que constituye el contexto particular sin el cual no se pueden entender las especificidades y el lugar analítico donde se sitúa el proceso de acción colectiva objeto del presente trabajo.

El actual ciclo de protesta contra la megaminería en México y el lugar de la CNLM

El año de 1996, que marca el inicio del largo proceso de lucha del pueblo del cerro de San Pedro contra New Gold Minera San Xavier (Juárez 2014; Lamberti 2010), constituye un parteaguas porque da origen al actual ciclo de protesta

contra la megaminería en México. La nueva oleada extractivista descrita en el primer apartado del presente capítulo comenzaba a arrojar enormes daños sociales y ambientales que arrastraron a pobladores y colectivos a la movilización contra esta nueva forma de expansión sobre los territorios. El giro ecoterritorial comienza también a constituir el encuadre principal a través de cual se perciben y nombran los daños y se articulan las resistencias.

Lo que ha ocurrido desde ese entonces y hasta el día de hoy es la emergencia de un ciclo de protesta contra la megaminería que aún no termina en el país. Este ciclo, que ha producido lo que denomino en este trabajo como el Movimiento Nacional contra la Megaminería (MNCM), se ha desplegado en varias etapas que resulta importante describir en sus grandes rasgos para poder situar la CNLM y entonces comprender su particularidad dentro de este ciclo de protesta. A eso me abocaré en el presente apartado.

Etapas del ciclo de protesta⁴¹

La primera etapa discurre entre 1996 y 2009; durante esta comienza a gestarse el MNCM. Si bien en los primeros años se trató de la lucha pionera del Frente Amplio Opositor a Minera San Xavier (FAO), poco a poco empezaron

41 La periodización de la movilización en estas etapas está construida a partir de un modelo de investigación-acción participativa del que he sido parte como acompañante de los procesos desde el año 2010, en mi calidad de investigador y abogado. Durante los últimos 12 años he participado como tallerista, asesor y aliado experto, en los procesos de movilización contra la minería en la Montaña de Guerrero, en Tetela de Ocampo (Puebla), en Ixtacamaxtitlán (Puebla) y en territorio del Pueblo Chontal (Oaxaca). Adicionalmente, participé de manera activa en la CNLM y ahora participo en el nuevo proceso de movilización por el cambio legal que se articula en torno a la Colectiva Cambiémosla Ya. Esta experiencia política dentro del MNCM me ha permitido participar en campañas, colaborar en estrategias de litigio, organizar e impartir talleres, documentar casos, dinámicas, actores y procesos para identificar los ciclos de movilización. La documentación y base empírica de los elementos de cada etapa se presentan de manera puntual a lo largo del texto. Finalmente, una parte fundamental de esta documentación se construyó gracias al proyecto PAPIIT IN302518 “Eficacia y productividad social de la acción colectiva en la lucha de defensa ambiental”, financiado por la DGAPAA, UNAM, de 2018 a 2021.

a articularse otros procesos en los que pobladores y colectivos comenzaban también a configurar la resistencia frente a los embates de esta nueva minería. Me refiero a los casos de Chicomuselo contra la empresa Blackfire (Moore y Colgrove 2013), cuyo proceso se inicia en 2003; Capulálpam de Méndez contra la Minera Natividad (Aquino 2011; Hernández 2014), proceso que arranca en 2006; Coordinadora de Pueblos Unidos del Valle de Ocotlán (Copuvo), San José del Progreso, contra la Compañía Minera Cuzcatlán (Educa 2015; Colectivo Oaxaqueño en Defensa de los Territorios 2013), que empieza su lucha en 2008, y finalmente el caso de ciudadanos y colectivos de Baja California Sur (BCS) contra los proyectos mineros Paredones Amarillos, Concordia, Los Cardones y La Pitaya (Trasviña 2013; León 2012), cuyo proceso de movilización comienza a articularse en 2009.

Durante esta etapa, quienes impulsan estos procesos de movilización se encuentran frente a un fenómeno nuevo y con poca experiencia respecto al sostenimiento de procesos de articulación contra oponentes tan poderosos como las compañías mineras. Además, tampoco existía mucha experiencia en cuanto a los repertorios legales y la credibilidad de estos. Del mismo modo, había muy pocas organizaciones de la sociedad civil cuyo tema de trabajo fuera la minería y el extractivismo, así como pocos abogados y abogadas que conocieran los temas y estuvieran dispuestos a acompañar los casos. Se trató entonces de una etapa caracterizada por la escasa e incipiente articulación entre procesos y por la utilización aislada de los repertorios legales.

La segunda etapa la sitúo entre 2010 y 2013, y está marcada por la consolidación del MNM, la emergencia del cambio normativo a las tensiones y rupturas al interior de este movimiento.

Esta etapa se caracteriza por la explosión de procesos de resistencia contra los megaproyectos mineros en toda la geografía nacional. Durante ese periodo en particular, el valor de los metales en el mercado mundial alcanzaba valores históricos, se entregaron en concesión enormes extensiones del territorio nacional a empresas mineras y se multiplicó la cantidad de proyectos mineros (Pérez 2019), pero también algunos procesos de movilización habían acumulado experiencia y estaban en condiciones de compartirla con aquellos que se sumaban a las luchas.

En cuestión de dos años (2010-2012) irrumpieron en la arena de la movilización contra megaproyectos mineros los casos de Actopan y Alto Lucero contra el proyecto Caballo Blanco, en Veracruz; del pueblo wixárika contra First Magestic en San Luis Potosí; de Salaverna contra Grupo Frisco, en Zacatecas; de la región Costa Chica y Montaña del estado de Guerrero contra diversas concesiones mineras; del Ejido Nueva Francia en Chiapas; de Tetela de Ocampo contra Grupo Frisco, Ixtacamaxitlán contra Almaden Minerals, y Zautla contra JDC Minerale, todos en la sierra norte del estado de Puebla; el caso del ejido Benito Juárez contra Mag Silver Corp., en Chihuahua; el del Movimiento Morelense contra Esperanza Silver/Alamos Gold, en Morelos; el de Magdalena Teitipac contra Minera Plata Real, en Oaxaca; el del pueblo nahua de Zacualpan contra Gabfer, entre otros.

Todos estos procesos comienzan a articularse con aquellos que emergieron en la primera etapa y que ya habían recorrido un importante camino en el proceso de oposición a la minería. Los ámbitos de encuentro y conjunción de los diversos movimientos son, para esta época, la Asamblea Nacional de Afectados Ambientales (ANAA) y la Red Mexicana de Afectados por la Minería (REMA).⁴² Por otro lado, al comenzar esta etapa, los temas de extractivismo

42 La ANAA surgió el 31 de agosto de 2008 en la Ciudad de México, cuando actores de importantes luchas sociales, junto con académicos preocupados por la devastación ambiental reunidos en la Ciudad de México, decidieron crear una organización que les permitiera articularse para “combatir la dispersión e invisibilidad” de estos procesos (ANAA 2010). Para su fundación y posterior funcionamiento, ha resultado de gran relevancia, además de la participación activa y compromiso de diversos movimientos sociales (<http://www.afectadosambientales.org/lucha-ambiental/otras-luchas/> y <http://www.afectadosambientales.org/lucha-ambiental/nuestras-luchas/>; consultado el 26 de abril de 2016), el papel desempeñado por el Consejo de Pueblos de Morelos y la Unión de Científicos Comprometidos con la Sociedad (UCCS).

Desde su fundación, sus objetivos se encaminaron a servir como espacio de encuentro, visibilización y apoyo de las luchas; como un lugar para “reconstruir las condiciones de vida de los espacios rurales y urbanos que se ven amenazadas por el desalojo injustificado de los territorios” (<http://www.afectadosambientales.org/nuestros-objetivos/>; consultado el 26 de abril de 2016), y, por último, para evidenciar el fenómeno de la devastación ambiental, no como un hecho aislado, sino como resultado de las grandes transformaciones del capitalismo que tenían como último responsable a las empresas

transnacionales, y en el país al Estado mexicano y a los tratados de libre comercio que ha suscrito (ANAA 2010). Entonces, además de acompañar y apuntalar las luchas a nivel local (lo cual también ha hecho), el foco se centró en mayor medida en develar los mecanismos que conducen a esa devastación ambiental, y en poner al Estado mexicano y al libre comercio en el centro, como responsables de la crisis ambiental que vive el país.

Por último, se trata de un modelo organizativo que ha tratado de evitar la intermediación de las ONG de derechos humanos en un esfuerzo por evitar las disputas por los fondos financieros y que estos focalicen las agendas; en cambio, apuesta por un movimiento autogestivo en términos de recursos (ANAA 2010). Al final resultó en una articulación virtuosa entre movimientos sociales, colectivos de base y el sector académico, donde si bien han participado organizaciones de la sociedad civil, estas no se han convertido en actores centrales del proceso. Dentro de la estructura organizativa, el máximo órgano de toma de decisiones es la asamblea general, y el brazo ejecutivo es el consejo de representantes, electo en la asamblea. Desde su surgimiento se han realizado diez asambleas nacionales que han reunido a numerosos movimientos afectados por los procesos de desposesión como consecuencia de los megaproyectos de inversión.

Ahora bien, y como hemos referido, una estrategia fundamental de la ANAA ha sido articular las luchas más allá de las dinámicas locales. Ello se evidencia por el acento puesto, desde el principio, en acudir a tribunales morales internacionales para documentar la situación y denunciar de manera unitaria al Estado mexicano y al desvío del poder como responsables. Primero fue con el Tribunal Latinoamericano del Agua (TLA 2009; 2011) y luego con el Tribunal Permanente de los Pueblos (TPP s.f.). Desde mi perspectiva, ello condujo a que la mayor parte de la energía y los recursos movilizados se centraran en la denuncia nacional y en la articulación con otras luchas en el país (sindicales, por la defensa del maíz, contra la criminalización de la protesta, por una constituyente popular en la Ciudad de México, entre otras), lo cual terminó por descuidar las estrategias locales y la dimensión ambiental del proceso organizativo. Ello se puede constatar en el hecho de que desde 2012, en la práctica, la actuación de la ANAA quedó subsumida dentro del TPP, sin que luego de la culminación de este proceso en 2014 se haya vuelto a celebrar otra asamblea.

Con relación a los movimientos contra la gran minería, estos se articularon a la ANAA desde el comienzo. Ahora bien, fue durante la preparación de la preaudiencia de minería, dentro de la Audiencia Ambiental del TPP, donde se articuló una amplia participación de estos movimientos. No obstante, lo que se estaba construyendo como un importante espacio de articulación de las luchas antimegamineras, con documentación detallada de cada caso y construcción de estrategias jurídicas de contención de los megaproyectos, terminó desarticulado debido a un desacuerdo en el seno de la preaudiencia en relación con la metodología para construir los casos y la demanda a ser presentada.

Al final, las estrategias de presentación de la información decididas, centradas más en la denuncia política que en la organización social y el diseño de estrategias jurídicas

eficaces para la defensa de los casos, terminó por desmotivar a algunos movimientos y actores académicos que participaban en el proceso. Estos de plano se retiraron o continuaron sin las mismas energías y confianza en el proceso. En resumen, la ANAA—y por consiguiente el proceso del TPP— dejó de ser un espacio fundamental para la articulación del movimiento nacional contra la gran minería. No obstante, como hemos dicho, ha sido fundamental para el acompañamiento puntual de algunos movimientos, como el caso específico de San José del Progreso, pueblo vecino para quien la celebración de la sexta asamblea nacional en Magdalena Ocotlán constituyó un apoyo fundamental para la visibilización y apoyo a una lucha que había venido sufriendo numerosas amenazas. Además de este movimiento, otros, como La Vida, el FAO y el Movimiento Morelense, encontraron un valioso apoyo en la ANAA.

Por otra parte, la REMA surgió en junio de 2008, en el marco del “V Encuentro del Movimiento Mexicano de Afectados por las Presas y en Defensa de los Ríos” (Mapder). Algunos actores y organizaciones pertenecientes al Mapder habían alertado desde el año anterior acerca de la expansión del extractivismo minero, así como de la necesidad de organización y acción por parte de los afectados y de la sociedad civil. La creación de la REMA respondió a dicha preocupación (Castro 2008).

En este alumbramiento mucho tuvo que ver la experiencia acumulada por el Mapder en sus cuatro años de existencia hasta ese momento, y de la organización civil chiapaneca Otros Mundos A. C. Fueron varias las organizaciones que se sumaron a la REMA en su fundación y desempeñaron un papel muy importante desde el comienzo, como Otros Mundos A. C., la Red Mexicana contra el Libre Comercio (RMALC), el Centro de Apoyo Comunitario Trabajando Unidos (Cactus) y la Red Jalisciense de Derechos Humanos A. C. Ahora bien, dentro de los movimientos sociales que enfrentaban en su territorio la amenaza de la minería, el FAO y la Comunidad de Chicomuselo fueron fundadores activos de la REMA.

Los objetivos de esta Red estuvieron centrados desde el principio en potenciar la organización comunitaria para enfrentar la expansión del modelo extractivo minero. Para ello, ponen el acento en generar información, estudiar el modelo extractivo minero, fortalecer las estrategias de defensa jurídica, crear redes de acción y defensa, proponer alternativas locales a la minería, entre otras (REMA 2015). Como se puede apreciar, sin desconocer las causas estructurales de la expansión del extractivismo minero y la responsabilidad en ello del Estado mexicano, los objetivos de la REMA estaban más enfocados en la organización y defensa comunitarias y su integración no solo en el territorio nacional sino también en el ámbito continental.

En sus siete años de existencia, la REMA ha apostado por articular organizaciones de la sociedad civil con movimientos de base. Aunque en el primer encuentro se integró un secretariado nacional, la REMA no ha logrado tener reuniones numeradas periódicas más allá de los tres primeros encuentros (Temacapulín, Jalisco, en junio de 2008; cerro de San Pedro, San Luis Potosí, en abril de 2010; y Guanajuato, Guanajuato, en noviembre

minero no figuraban en las agendas de las principales organizaciones de la sociedad civil en México, y es durante esta etapa —y muy de la mano con la CNLM— cuando comienzan a vincularse de manera más permanente con los procesos de defensa del territorio frente a los proyectos extractivos.⁴³

de 2011). En la práctica ha funcionado más como una red que toma decisiones a partir de reuniones de las organizaciones integrantes que como una estructura orgánica que celebra cónclaves periódicos. No obstante, son muchos los encuentros, reuniones y asambleas informativas que han realizado a nivel nacional, casi siempre como espacios de encuentro y de apoyo coyuntural a algún proceso de resistencia específico.

La REMA, sobre todo entre 2013 y 2018, se convirtió en la organización más importante en el país respecto a la articulación de las luchas antimegamineras. Durante este tiempo, se ha concentrado en dos repertorios de defensa jurídica: la creación de los “territorios libres de minería” y el apoyo a los amparos por violaciones a los derechos colectivos de los pueblos indígenas. A esta red se han vinculado en diversos momentos la mayoría de los movimientos de afectados por la minería en el país, muchos de los cuales también participaron en la CNLM que aquí estudiamos. También ha sido muy importante su enlace regional con otros movimientos que en América Latina luchan contra el extractivismo minero, en particular con el Movimiento Mesoamericano contra el Modelo Extractivo Minero (M4).

Una de las virtudes de su forma de funcionamiento radica en que si bien ha construido una agenda propia, los movimientos han tenido siempre una amplia discrecionalidad para participar de las agendas que consideren pertinentes, incluso en algunas en las cuales la REMA como organización no ha logrado consenso en torno a su relevancia y pertinencia. Ahora bien, su funcionamiento tampoco ha estado exento de los problemas comunes a cualquier proceso de movilización social (pugnas personales, protagonismos, competencia por los recursos, luchas ideológicas, etc.), algunos de los cuales serán abordados cuando nos refiramos con más detalle al proceso objeto de la presente investigación.

43 Entre ellas podemos mencionar al Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez (Prodh); Tlachinollan, Centro de Derechos Humanos de la Montaña; Fundar, Centro de Análisis e Investigación; Servicios para una Educación Alternativa A. C., Educa; Servicios y Asesoría para la Paz (Serapaz); el Proyecto sobre Organización, Desarrollo, Educación e Investigación, Poder; la Fundación Heinrich Böll (México, Centroamérica y el Caribe), entre otras. Ninguna de estas organizaciones, por su naturaleza, pretendió erigirse como un espacio de articulación del movimiento nacional contra la minería, sino que lo hicieron como espacios de la sociedad civil que aportaban su experiencia, capacidad de movilización y acompañamiento a favor de determinadas luchas locales y de sus agendas, por lo que se vincularon muchas veces

En este contexto, en torno a la ANAA y a la REMA —particularmente alrededor de esta última— se consolida el MNCM. En las reuniones, talleres y asambleas periódicas de ambas, además de compartir experiencias y formas de lucha, los movimientos exponían también obstáculos comunes y comenzaban a aparecer las herramientas legales como un repertorio necesario pero poco utilizado y que debía fortalecerse.

Uno de los obstáculos principales detectados fue la Ley Minera de 1992 y sus reformas, al ser vista como la principal responsable —junto con la actuación de la Secretaría de Economía— de la facilidad con la cual se concesionaban los territorios y se impulsaban proyectos mineros por encima de los derechos de pueblos y comunidades, tal y como fue explicado en el segundo apartado del presente capítulo. Esa situación determinó que varios procesos locales y en general la REMA se incorporaran a la CNLM.

Al momento de comenzar el proceso de articulación y movilización por una nueva ley minera, ni la ANAA ni la REMA habían logrado convertirse en un ente aglutinador de todos los espacios de lucha a nivel nacional contra la minería, y aunque no se trataba de organizaciones abiertamente en conflicto, era claro que los enfoques a la hora de entender la movilización, más las afinidades personales o las redes de apoyo tejidas por cada organización, hacían que los movimientos contra la minería se relacionaran con estas organizaciones nacionales de la siguiente manera: *a)* participando en ambos espacios de articulación, tratando de aprovechar las redes que brindaba cada una de estas organizaciones; *b)* participando solamente en la ANAA, o *c)* participando y articulándose exclusivamente con la REMA. Como sostendremos a lo largo de este trabajo, el proceso de movilización en contra de la ley minera constituyó en su momento un nuevo espacio que intentó articular todas las luchas más allá de la REMA y de la ANAA, aunque sin pretender competir con ellas o suplantarlas.

con las organizaciones nacionales, en particular con la REMA. Dentro del movimiento nacional funcionaron durante esta etapa como un movimiento más; en este sentido, tuvieron un comportamiento similar a los movimientos locales: participaban en una (mayormente en la REMA) o en ambas organizaciones nacionales, o simplemente colaboraban con el movimiento nacional sin participar directamente en ninguno de estos espacios organizativos.

En paralelo, en el seno de la REMA se venía insistiendo en la importancia de fortalecer los repertorios legales —de forma específica los amparos en contra de concesiones mineras— como la probable vía legal más efectiva para lograr la cancelación de las concesiones. Es precisamente durante esta etapa cuando se interponen los primeros amparos: Wirikuta (2011) y San Miguel del Progreso (2013). El fracaso formal de la CNLM, además de generar importantes rupturas al interior del MNCM al punto de que este emergiera fragmentado luego de este proceso, dio paso a nuevos repertorios de MSL, entre los cuales resultaron centrales las declaratorias de territorios libres de minería y los amparos contra concesiones.

La tercera etapa en este esfuerzo de periodización abarca entre los años de 2014 y 2018. Se caracteriza por un crecimiento fragmentado de la actividad contenciosa, una mayor juridificación de la lucha y la expansión del repertorio organizativo-legal de los territorios libres de minería.

Si bien durante esta etapa se siguieron organizando foros, talleres, encuentros, estos en gran medida se regionalizaron⁴⁴ y fragmentaron debido a varios factores. En primer lugar, la ruptura que trajo aparejada la CNLM llevó a que dejara de existir un claro eje en torno al cual gravitara toda la movilización a nivel nacional. La REMA, a pesar de que se mantuvo activa y como la red más importante en el país e impulsando con mucha fuerza la estrategia de los amparos y de las declaratorias de territorios libres de minería, dejó de articular a la mayoría de los procesos de movilización contra los megaproyectos mineros. En segundo lugar, la expansión de la participación de organizaciones de la sociedad civil, incluso acompañando legalmente procesos locales de defensa del territorio,⁴⁵ llevó a que muchos procesos organizativos locales pudieran

44 Dos regiones se volvieron centrales en este proceso: la sierra norte del estado de Puebla y el estado de Oaxaca, particularmente las regiones de Valles Centrales y el Istmo.

45 Tlachinollan asistió el caso de San Miguel del Progreso; Fundar, a los de Tetela de Ocampo e Ixtacamaxtitlán/Tecoltemi; Poder, también a Ixtacamaxtitlán/Tecoltemi y al proceso derivado del derrame tóxico de la minera Buenavista del Cobre en Sonora; el Centro Mexicano de Derecho Ambiental (Cemda), al caso de Wirikuta y al del pueblo maseual, en la sierra norte de Puebla; Tequio Jurídico, al caso del pueblo chontal; el Centro Pro, al caso de San Juan Huitzontla, entre otros.

prescindir de las estructuras conectivas y de soporte que en otro momento brindaron las redes nacionales de articulación (ANAA, REMA y en cierta forma la CNLM). En resumen, el número y la complejidad de actores involucrados en el MNCM aumentaron de manera significativa mientras el propio movimiento se fragmentaba.

Durante esta etapa se realizaron numerosas declaratorias de territorios libres de minería, ya sea mediante actas de cabildo (Movimiento Morelense; Magdalena Teitipac; Capulálpam de Méndez; Actopan, Veracruz; La Paz, Baja California Sur; entre otros), asambleas agrarias (San Miguel del Progreso; Zacuapán; ejido Benito Juárez; Ixtacamaxtitlán/Tecoltemi, Zanacatlán, Oaxaca, pueblo chontal, Oaxaca, entre otros), programas de ordenamiento ecológico del territorio (Cuetzalan, Puebla) o incluso a partir de declaraciones públicas, luego de suspensiones provisionales y definitivas declaradas por el juez durante la sustanciación de los juicios de amparo. También se incrementó el número de juicios de amparo interpuestos (Ixtacamaxtitlán/Tecoltemi; pueblo chontal; pueblo maseual, sierra norte de Puebla; San Juan Huitzontla, Michoacán, entre otros). En la mayoría de estos juicios, además de la violación a los derechos a la tierra y el territorio, a la libre determinación y al consentimiento previo libre e informado, se insistió en incluir como concepto de violación el carácter inconstitucional de varios artículos de la Ley Minera. Por esa vía se continuaba la lucha por cambiar la ley, ahora trasladada a sede judicial.⁴⁶

También durante esta etapa comenzaron a aparecer los primeros frutos de la estrategia del juicio de amparo. En un inicio se trató de suspensiones provisionales, luego definitivas, y también de la atracción de los casos por el máximo tribunal del país: la SCJN. Ahora bien, la tendencia general de los procesos que concluyeron en esta etapa fueron las maniobras tanto de empresas como de autoridades para evitar sentencias que ampararan a pueblos y comunidades.

46 La información para construir este párrafo fue obtenida de la base de datos de repertorios legales para la movilización social contra proyectos mineros construida dentro del proyecto PAPIIT IN302518: “Eficacia y productividad social de la acción colectiva en la lucha de defensa ambiental”, financiado por la Dirección General de Asuntos del Personal Académico, UNAM, de 2018 a 2021.

En algunos casos (San Miguel del Progreso) se logró la cancelación de las concesiones, debido a la renuncia de su titular para evitar una sentencia favorable. En otros (Wirikuta) pasó algo similar porque la declaratoria de reserva minera, emitida en agosto de 2012 por la SE durante el gobierno del presidente Felipe Calderón,⁴⁷ dejó sin objeto el amparo y este tuvo que ser sobreseído.

La cuarta y última etapa comienza con la llegada al poder de Andrés Manuel López Obrador, que dio inicio al autodenominado Gobierno de la Cuarta Transformación (4T). La pérdida de intensidad del movimiento constituye la característica fundamental de esta nueva etapa.

En primer lugar, la moratoria minera decretada por el Gobierno de la 4T —que implicó el no otorgamiento de nuevas concesiones— llevó a que no se sumaran nuevos movimientos locales al MNCM y a que, por lo tanto, este necesariamente perdiera intensidad. Por su parte, la resolución favorable⁴⁸ de varios juicios de amparo también contribuyó a esta situación, junto con otros procesos que llegaron a soluciones también favorables por conducto de otros repertorios de acción colectiva diferentes al legal. Para 2019, en cuanto a los procesos de conflictividad socioambiental (tipo 1) asociados a proyectos mineros, en muchos de ellos se había logrado, por distintas vías, detener, suspender o cancelar emprendimientos.

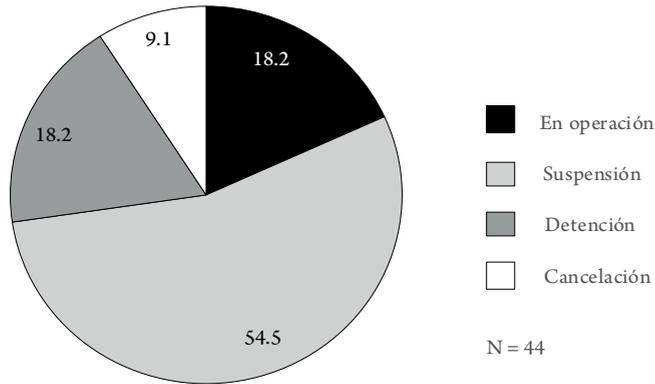
Como se puede apreciar, en 81.8 % de los casos los proyectos estaban detenidos, suspendidos o cancelados, frente a 18.2 % que se encontraban en operación.⁴⁹ Si a esto le sumamos la falta de integración de nuevos actores al MNCM debido a la moratoria minera, es relativamente fácil explicar la pérdida de intensidad del movimiento, como una expresión del relativo éxito logrado

47 Ver, por ejemplo, http://www.economia.gob.mx/files/marco_normativo/D146.pdf

48 Resulta importante matizar lo benéfico de estas resoluciones. Si bien solo en el caso de Ixtacamaxtitlán/Tecoltemi se logró mediante sentencia de la SCJN la declaración de la insubsistencia de las concesiones y, por lo tanto, su posterior cancelación por parte de la SE, en otros casos se ha logrado la suspensión de las concesiones (San Juan Huitzon-tla) o la cancelación debido a la renuncia de sus derechos por parte del concesionario (pueblo chontal).

49 Estos datos fueron también obtenidos de la citada base de datos de repertorios legales para la movilización social contra proyectos mineros.

Figura 1
Porcentaje de resultados de la movilización sobre el estatus del proyecto



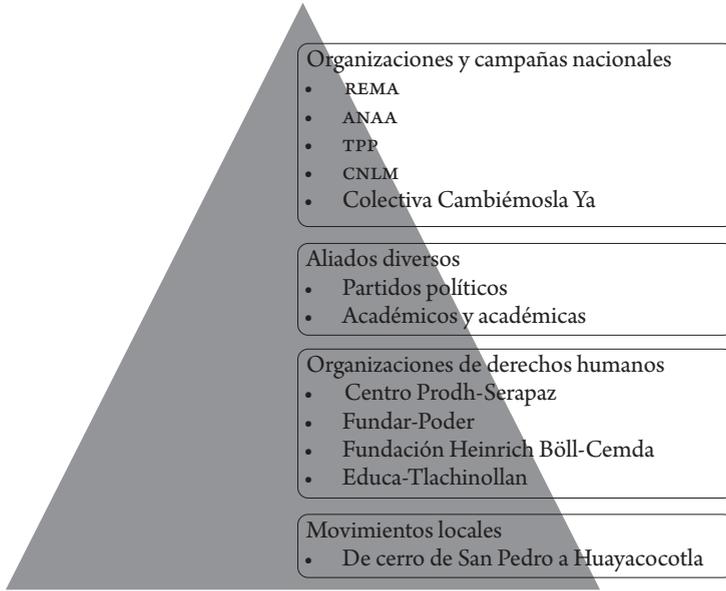
Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos de repertorios legales para la movilización social contra proyectos mineros, actualizada en 2019.

durante este ciclo de protesta iniciado a finales de la década de los noventa del siglo pasado.

Ahora bien, este relativo éxito todavía tiene un punto inamovible luego de todos los años de movilización: la Ley Minera de 1992 con sus subsiguientes reformas, la cual tampoco logró ser declarada inconstitucional en varios de sus artículos como resultado de los juicios de amparo, que en cambio sí lograron la suspensión o cancelación de las concesiones (Alfonso y Peláez 2020; 2022). Para lograr que este proceso de relativo éxito pudiera ser irreversible y aprovechando las oportunidades políticas abiertas por el Gobierno de la 4T —con mayoría simple en ambas cámaras durante todo el sexenio—, varias organizaciones de la sociedad civil, actores del sector académico y algunos movimientos locales se abocaron a un nuevo proceso de incidencia para el cambio legislativo, nucleados alrededor de la Colectiva Cambiémosla Ya.⁵⁰

50 El 30 de abril de 2023 se logró la tan esperada reforma a la Ley Minera, que pasó a llamarse Ley de Minería. Esta reforma recogió muchas de las demandas que impulsaron,

Figura 2
Actores del Movimiento Nacional contra la Megaminería (MNCM) entre 1996 y 2022



Fuente: Elaboración propia.

¿Necesidad de una nueva ley minera?

Todo este panorama acerca del ciclo de protesta que se inició a finales de la década de 1990 nos permite situar con claridad el momento en que emerge la campaña que estudiamos en el presente libro y, por lo tanto, las razones que dentro del MNCM llevan a los movimientos y organizaciones a lanzarse a un proceso de incidencia y movilización para intentar modificar la Ley Minera.

Justo por esas fechas se encontraban activos en México 113 conflictos socioambientales, treinta de los cuales eran conflictos derivados de la instalación

a lo largo de este ciclo de protesta, pueblos, comunidades, organizaciones y academia. Actualmente (2023), está siendo impugnada por legisladores de oposición mediante una acción de inconstitucionalidad ante la SCJN. Ver <https://cambioslaya.org.mx/>.

de proyectos mineros (Paz 2014).⁵¹ La emergencia de las resistencias contra la expansión de la minería —que vinculan activismo local con organizaciones nacionales (REMA) dedicadas exclusivamente a articular esta lucha— y el apoyo decisivo de organizaciones locales y nacionales de derechos humanos, aunado a la solidaridad, compromiso y aporte de una parte del sector académico, ciudadanos y sociedad civil en general, atestiguan el surgimiento en México del MNCM.

Como hemos explicado, el principal problema identificado para 2012 era la Ley Minera vigente. Por esta razón, varios movimientos se lanzaron entre 2012 y 2013 a una campaña para cambiar el marco normativo de la minería en el país. El objetivo fue redactar y promover —desde los propios actores locales en oposición a los proyectos mineros y sus redes de solidaridad— una nueva ley minera que atajara de raíz el principal problema regulatorio que llevaba a la proliferación de proyectos mineros: un marco normativo que torna muy sencillo el otorgamiento de una concesión y de los permisos respectivos para sacar adelante un proyecto minero, y que asimismo genera un sistema de controles muy laxo, que provoca un enorme desequilibrio entre las compañías mineras que pretenden instalarse y la población que no desea ese tipo de emprendimientos en su territorio.

La idea de pensar en la necesidad y posibilidad de construir una nueva ley minera se derivó de la imposibilidad, constatada por varios movimientos sociales, de luchar por medio del derecho contra las empresas mineras. Como hemos explicado en este capítulo, la Ley Minera de 1992, con sus reformas, fue construida para favorecer en todo momento la inversión privada en materia de minería y dejar a los pueblos, comunidades y organizaciones con muy pocas herramientas jurídicas para poder enfrentar las pretensiones de compañías de instalarse en sus tierras y territorios.

51 Estos datos han sido actualizados en el marco del proyecto de investigación “Eficacia y productividad de la acción colectiva en las luchas de defensa ambiental”. Como este libro refleja un estado de cosas relativo a los años 2012 y 2013, decidí omitir esos datos actualizados y trabajados durante el proyecto.

Si bien los movimientos habían sabido utilizar los pocos repertorios jurídicos a la mano para defenderse frente al crecimiento de la frontera extractiva, estos resultaban insuficientes. Ahora bien, si la legislación minera brindaba muy pocas oportunidades para la acción colectiva institucional, las reformas constitucionales de 2011 en materia de derechos humanos (Ferrer y Caballero 2022) sí brindaban la posibilidad de organizar un proceso de acción colectiva tendiente a pugnar por la adecuación del marco jurídico sectorial para armonizarlo con la Constitución y con el derecho internacional de los derechos humanos. Un cambio en la legislación minera no arrancaría de raíz el conflicto por los territorios, definido por la vuelta a la acumulación mediante el despojo como forma de reactivación del capitalismo a escala global, pero sí abriría nuevas oportunidades para que los movimientos sociales pudieran articular mejor los procesos de resistencia contra la desposesión de sus territorios. En los próximos capítulos abordaré este proceso de MSL-E, que constituye el foco de atención en esta obra.

La Campaña Nacional por una Nueva Ley Minera en México (CNLM 2012-2013): Oportunidades, antecedentes, actores, etapas, acuerdos, construcción del proyecto de ley y lucha por su discusión y aprobación

Buscar una solución definitiva al desequilibrio entre empresas mineras y actores sociales afectados por los proyectos —producto de un marco normativo favorable a la inversión con pocos espacios de participación social en las decisiones— fue el objetivo declarado de la CNLM. Como hemos venido explicando, la experiencia de los diversos actores que componen el MNCM y los resultados de procesos locales de acción colectiva (2017) habían alertado sobre los pocos espacios que generaba la legislación minera para plantarles cara a los proyectos de inversión, en contradicción con la apertura registrada en el ámbito de los derechos humanos. En un contexto donde las victorias políticas y jurídicas solo implicaban la detención momentánea de los proyectos, aventurarse a una lucha por cambiar las reglas parecía fundamental.

En el presente capítulo explicaré en qué consistió la CNLM. La exposición será más descriptiva que analítica. Lo que persigo ahora es mostrar el proceso de acción colectiva, tanto en los elementos que propiciaron su emergencia como en sus diversos actores, etapas y en el contenido de las demandas.

Para ello, en primer lugar, referiré los elementos que considero fundamentales para el surgimiento de esta campaña. Posteriormente, haré una radiografía de los distintos tipos de actores involucrados y sus trayectorias organizativas, con referencias también a la forma en que van a ser nombrados para su análisis y las razones de esta decisión. Luego, describiré las tres etapas del proceso, destacando lo más relevante dentro de cada una de ellas y haciendo también un resumen de los principales contenidos del proyecto de

ley minera, fruto del trabajo de los actores que participaron en su confección dentro de la CNLM.

LA GESTACIÓN DE LA CNLM

PRINCIPALES ELEMENTOS QUE CATALIZARON SU EMERGENCIA

Como hemos afirmado a lo largo de este trabajo, ningún proceso de movilización social surge como producto de relaciones causales simples. Siempre está involucrada una serie de razones, algunas coyunturales, otras derivadas de la expansión en las oportunidades, otras producto de conexiones identitarias entre actores y otras provenientes del entorno internacional o de las necesidades provenientes de las estructuras de movilización existentes. El proceso de MSL-E que aquí estudiamos no es ajeno a esta situación. Dentro de la CNLM son varias las razones que llevan a la acción colectiva y a que esta se plantee como una MSL-E.

Oportunidades políticas y jurídicas

En primer lugar, resulta fundamental mencionar las oportunidades abiertas por las reformas de derechos humanos de 2011. Estas llevaron a una evidente contradicción dentro del sistema jurídico mexicano. Por un lado, la Constitución acogía el DIDH y ponía a los derechos humanos como centro del ordenamiento jurídico. Por otro, la legislación sectorial —explicada en el capítulo segundo— favorecía en todo momento los intereses de las empresas con artículos que a todas luces colisionan con los derechos humanos de las personas susceptibles de ser afectadas por un proyecto minero, a quienes ni siquiera se les reconoce el derecho a participar.

Esta Ley Minera de 1992, que fue concebida desde un paradigma en el que los derechos humanos no constituían un eje fundamental del sistema jurídico, aparecía como una norma del pasado que necesitaba actualizarse. Dicha norma no solo genera inequidad entre los diversos actores involucrados

alrededor de los emprendimientos mineros, sino que además muchos de sus artículos son contrarios a la Constitución por entrar en franca contradicción con los derechos que ella regula. Pasemos a exponer algunos ejemplos.

El artículo sexto, al declarar el carácter de “utilidad pública” y “preferente” de la actividad minera, y al favorecer la posibilidad de expropiación y de cambios de usos de suelo de manera expedita, entra en contradicción con el derecho al territorio y a la libre determinación de los pueblos indígenas, pues permite que, por un acto administrativo, los pueblos originarios tengan que abandonar su territorio sin ser consultados previamente (López y Eslava 2013). Por el mismo motivo de los cambios de usos de suelo, el derecho humano a la alimentación de las comunidades aledañas a los proyectos puede verse afectado.

Todo lo anterior resulta violatorio del artículo segundo constitucional, del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), del convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, de la Declaración de las Naciones Unidas para los Derechos de los Pueblos Indígenas, de las interpretaciones del Pacto de San José —norma de obligatorio cumplimiento a partir de las sentencias de los casos *Awas Tingni vs. Nicaragua*; *Saramaka vs. Surinam*; *Sarayaku vs. Ecuador*, entre otros—. Además, estas declaratorias (de utilidad pública y carácter preferente) impiden a los tribunales toda posibilidad de ponderación cuando se enfrenten derechos; por lo tanto, pasan por encima de los principios de interdependencia, integralidad e indivisibilidad.

Los artículos de la Ley Minera relativos a la simulación del derecho al acceso preferente para pueblos indígenas constituyen una extensión de la violación a los derechos que acabamos de señalar. Además, impiden al Estado el cumplimiento de las obligaciones constitucionales de promover, respetar, garantizar y proteger los derechos de los pueblos indígenas. Por su parte, el requisito de la certificación oficial de la calidad de “indígena”, exigido por el Reglamento de la Ley Minera al pueblo, resulta violatorio del estándar de la autoadscripción previsto tanto en el artículo segundo de la Constitución como en el Convenio 169 de la OIT y en la tesis aislada CXXII/2009 de la SCJN y la sentencia del amparo en revisión 631/2012 resuelto por la primera sala de la SCJN (caso de la tribu yaqui).

En lo relacionado con los artículos que regulan el uso del agua, resulta importante consignar que atentan de manera directa contra el derecho humano al agua reconocido en la Constitución, en el PIDESC y en la observación general 15 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Como es evidente, los cuerpos de agua se encuentran comunicados y la extracción del agua dentro del territorio concesionado puede afectar su disponibilidad en las comunidades cercanas. Por lo tanto, para posibilitar la utilización del agua debe hacerse un análisis integral que parta de las cuencas y microcuencas en las que se ubican los proyectos mineros, y no debe partir de otorgar a las empresas de manera preferente la concesión de las aguas para fines incluso distintos a los del beneficio minero (Ley Minera, artículo 19, fracciones V y VI). Por otra parte, y a partir de la reforma, la violación de los derechos humanos por parte de los concesionarios debería ser una causal para que sean sancionados con la cancelación de la concesión, algo que no está previsto en la actual ley.

Del análisis anterior se puede colegir que la reforma constitucional en materia de derechos humanos colocó a la legislación minera en una situación singular: a pesar de constituir un conjunto de normas a todas luces vigentes y conformes al Estado de derecho, su constitucionalidad podría ser puesta en duda a partir de ese momento. Este hecho condujo, sin lugar a duda, a un ensanchamiento en las estructuras de oportunidad política para la movilización social a través del derecho. A los movimientos les fue muy fácil identificar este abismo entre ámbitos normativos como un espacio fecundo para la movilización y como uno de los elementos en torno al cual construir la identidad de la CNLM, movilizandolos entonces el marco de los derechos humanos frente al Estado y las empresas mineras.

En segundo lugar, no cabe duda de que las reformas que llevaron a una mayor democratización de la vida política en México constituyeron también oportunidades para la agenda de la CNLM. Sin ellas no se podría comprender el incremento en la apuesta de los movimientos sociales por buscar solución a sus demandas acudiendo también al ámbito de la política institucional y del derecho del Estado.

En este particular reviste una gran importancia como oportunidad política, en la modalidad de *apertura del sistema político*, la reforma político-

constitucional de agosto de 2012, la cual crea la *iniciativa legislativa ciudadana*. Según esta reforma, si se reúne un mínimo de firmas equivalentes al 0.13 % de la lista nominal de electores de la legislatura respectiva, los ciudadanos pueden presentar un proyecto de ley. Esta reforma, sin dudas, representó una ventana de oportunidad para el movimiento nacional antimegaminero, puesto que entonces podía manejar siempre la opción de recurrir a la iniciativa ciudadana en caso de no encontrar los consensos necesarios en la negociación con los partidos políticos; ello a pesar de la ausencia de una ley reglamentaria hasta mayo de 2014.

Ahora bien, sabemos que no basta con presentar una iniciativa para que esta sea aprobada, y que quizás la mayoría de las iniciativas ciudadanas no se convertirán en leyes; no obstante, creemos que es un elemento más que permitiría a los movimientos y actores sociales saber que podían contar con otros repertorios para la MSL. Este fue un tema presente en todas las discusiones en torno a la redacción del borrador de la ley y a sus posibilidades de presentación y cabildeo, por lo que constituyó desde el comienzo un repertorio que incentivó la movilización al no estar atada a la negociación con los partidos políticos.⁵³

En tercer lugar, otro suceso que generó oportunidades políticas para la acción colectiva en el contexto de la CNLM —en la modalidad de *alineamiento entre élites*— fue el cambio de sexenio y del partido en el Gobierno. El regreso al poder del Partido Revolucionario Institucional (PRI) en 2012 no auguraba un momento de expansión, mayor libertad y entorno democrático para los movimientos sociales y las organizaciones de la sociedad civil; no obstante, es importante señalar que sí generó expectativas en torno a cuál sería el posicionamiento oficial frente al modelo extractivo minero, especialmente luego de dos sexenios con el Partido Acción Nacional (PAN) en el poder, que resultaron en doce años de una expansión sin precedentes de la industria minera en el país. Si bien, la expectativa con la llegada del PRI no era alta, constituía sin lugar a duda una oportunidad para presionar al nuevo Gobierno y observar cómo reaccionaba ante este tipo de reclamos.

53 A la iniciativa legislativa ciudadana como repertorio dentro de la CNLM nos referiremos de manera más detallada en el capítulo cuarto del presente trabajo.

Por esta razón, la llegada del PRI al poder abría una oportunidad para que los movimientos al menos plantearan de manera más contundente sus demandas, para ver si era posible que alguna de ellas pudiera entrar en una eventual reforma legislativa. Aunque no era claro que existiera un desacuerdo entre las élites del PRI y del PAN a nivel nacional en torno al tema minero, le tocaba a la movilización explorar las posibilidades de ruptura. Como sucede habitualmente en el sistema político mexicano, el cambio de sexenio —que en este caso coincidía con un cambio en el partido que ostentaba el Poder Ejecutivo— se dio a la par del inicio de una nueva legislatura, por lo que constituía un buen momento en términos parlamentarios para impulsar proyectos de ley.

En cuarto lugar, otro elemento desde el punto de vista institucional que permitió plantear la estrategia de crear una iniciativa de una nueva ley minera, por parte de los actores sociales afectados por la minería, fue la conformación del llamado Pacto por México.⁵⁴ El retorno del PRI al poder en 2012 llevó a que ese partido planteara una estrategia de gobernabilidad al resto de los partidos mayoritarios (PRD y PAN) para concretar algunas reformas consideradas importantes por todos los actores políticos institucionales. El PAN, que tenía una gran coincidencia con las reformas que quería impulsar el PRI —en gran medida las mismas que ellos habían querido impulsar en el sexenio anterior—, no tuvo problemas en adherirse al pacto. La dirigencia nacional del PRD —en ese momento ocupada por el grupo de los Chuchos—⁵⁵ optó por firmar el pacto

54 Somos conscientes y suscribimos todas las críticas que ha recibido esta iniciativa, sobre todo a partir del hecho constatable de que su mayor resultado fue la reforma energética que terminó por entregar a manos privadas el petróleo, el cual había sido el motor económico fundamental del país durante casi todo el siglo XX y lo que llevamos del XXI. Al final, este acuerdo no hizo más que apuntalar la agenda política y legislativa del partido de gobierno. Con la mención de este pacto no pretendemos hacer juicios de valor sobre sus implicaciones, sino mencionarlo solo como un dato, un hecho coyuntural que abonó a las oportunidades para la CNLM.

55 Forma coloquial de llamar a la corriente Nueva Izquierda, encabezada en ese momento por Jesús Ortega y Jesús Zambrano. Este grupo se había destacado al interior del PRD por tener una postura más conciliadora con relación a la interlocución con el Gobierno federal saliente (PAN) y en general con los partidos políticos de sello ideológico diferente. Esta posición se distanciaba de la asumida por el resto de las corrientes, y en

incluso con la oposición de amplios grupos al interior del instituto político y sobre todo de gran parte de su base. El argumento fue que con ello podrían negociar algunas de las reformas que la izquierda también proponía.

Entonces, el Pacto por México surgió como una alianza para “sacar las reformas que el país requería”, según los partidos políticos. Una de ellas era la reforma del régimen jurídico de la minería. En este sentido, el Pacto, en su cláusula 2.6, planteaba como uno de los objetivos:

[Expedir] una nueva Ley para la Explotación Minera que revise el esquema de concesiones y pagos de derechos federales vinculados a la producción. Los recursos emanados de estos derechos se aplicarán prioritariamente en beneficio directo de los municipios y comunidades donde se establezcan las explotaciones mineras. Se llevarán a cabo mecanismos de concertación para respetar las tradiciones y la cohesión social de las comunidades en cuestión.⁵⁶

Esta cláusula, colocada por el PRD,⁵⁷ llevó a que diversos actores de este partido se interesaran por acercarse al movimiento social que impulsaba el proyecto de ley, con las consecuencias poco afortunadas que referiremos más adelante. Por esta razón, el Pacto por México reforzó las oportunidades ya abiertas para que la CNLM fuera posible, puesto que los movimientos también utilizaron esa cláusula (2.6) del Pacto por México para impulsar la campaña. De ese modo, el Pacto representó un elemento más de oportunidad —en la modalidad de alineamiento entre élites— que catalizó el proceso de MSL que aquí analizamos.

especial por el liderazgo que Andrés Manuel López Obrador —candidato presidencial de la izquierda en dos ocasiones— ostentaba en el interior del partido. Una vez que Nueva Izquierda asume la dirigencia nacional, promueve una política de colaboración con el nuevo Gobierno federal, la cual llevó a que el PRD formara parte del Pacto por México, algo impensable apenas un año atrás.

56 <https://web.archive.org/web/20141113190905/http://pactopormexico.org/PACTO-POR-MEXICO-25.pdf>

57 Según lo expresado por Jesús Ortega y Carlos Sotelo, dos de los actores pertenecientes a los partidos políticos (PRD) que participaron en la CNLM.

Este interés de los políticos del PRD en la modificación de la legislación minera, entre quienes había diputados y senadores, permitió que pudieran constituirse en *aliados influyentes* de los movimientos sociales, lo cual impulsó sin dudas el proceso de MSL en estudio. Ahora bien, en el transcurso de la CNLM ese incentivo tenía la potencialidad de convertirse en un elemento que minara la movilización, tal como referiremos en el capítulo cuarto.

Otros elementos catalizadores de la acción colectiva

Ahora bien, como he afirmado a lo largo de este texto, no solo las oportunidades políticas contribuyen a que la acción colectiva sea posible. En América Latina los reclamos de los movimientos sociales no se dirigen de manera exclusiva al Estado, sino también a actores económicos poderosos, como las grandes empresas transnacionales. Por esta razón, la contienda es mucho más que política y los otros elementos catalizadores tienen un peso considerable junto con las oportunidades políticas. El caso que analizamos tampoco es la excepción. La emergencia de la acción colectiva en la CNLM estuvo también mediada por las múltiples identidades construidas contra este tipo de proyecto extractivo, por otros factores derivados del ambiente o contexto, por las características de las estructuras de movilización existentes o por la poca efectividad de los repertorios existentes.

Ningún proceso de acción colectiva es posible si no existen elementos identitarios y simbólicos que puedan ser compartidos por un grupo de personas que identifican un problema común. Las luchas locales contra la megaminería habían ido creando una identidad común en torno a la defensa del medio ambiente, la tierra y el territorio, lo cual dio paso a que identificáramos estos movimientos como MSAT. Asimismo, la larga tradición en México de lucha por el territorio y por los derechos de los pueblos indígenas —potenciados por el legado del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) y su construcción autonómica— constituía un elemento capaz de concitar la identificación entre muchos de los movimientos locales que luchaban contra el avance de las compañías mineras.

Ahora bien, para algunos de los actores movilizados la defensa de los derechos humanos comenzaba a ser otro posible elemento de identificación colectiva para la resistencia contra los megaproyectos mineros. Estos tres asuntos, estrechamente relacionados, brindaban formas compartidas de ver el mundo y, por lo tanto, de aglutinarse para luchar juntos contra problemas similares. Ello constituyó sin duda un elemento que posibilitó la acción colectiva; no obstante, los matices entre estos posibles marcos tenían, a la hora de generar los procesos enmarcadores a ser movilizados, el potencial de generar diferencias en lo interno para los actores que decidieron marchar juntos en la CNLM.

En lo relativo a los otros elementos del ambiente es importante recordar el efecto que los altos precios de los metales en el mercado internacional había tenido en la expansión de los proyectos extractivos mineros. Estos emprendimientos, impulsados a cualquier costo, habían llevado también a la explosión de las resistencias y a la comunicación de estrategias de resistencia entre los distintos movimientos sociales, lo que la literatura llama *acción colectiva inducida* (McAdam, McCarthy y Zald 1999).

Por otro lado, como resultado adicional de la multiplicación de afectaciones derivadas de los proyectos mineros y de la forma en que los movimientos locales dieron cuenta de estas, las universidades y los académicos comenzaron a prestarle mayor atención a la cuestión de la minería, y se sumaron al coro de voces que alertaban sobre los riesgos de la expansión minera y sobre la necesidad de enfrentar este problema de devastación ambiental y de violaciones a los derechos humanos.

En primer lugar, la aparición del libro *Ecología política de la minería en América Latina* (Delgado 2010) aportó datos importantes acerca de la expansión minera y los daños provocados por esa industria en el país. En dicha obra colaboraron varios investigadores e investigadoras⁵⁸ que sistematizaron, desde diversos campos de conocimiento, varias experiencias en torno a la expansión de la minería en México y a la movilización social contra ellas. Además, la publicación del libro *El mineral o la vida: legislación minera en México* (López y

58 Entre ellos podemos mencionar a algunos como Claudio Garibay, Arturo Burnes y Leticia Silva.

Eslava 2013) proveyó de un análisis informado y exhaustivo en torno al carácter proempresarial de la legislación minera, específicamente acerca de cómo su articulado resultaba violatorio de la Constitución y de algunos tratados internacionales de derechos humanos. Esta última obra circuló ampliamente entre los activistas antimegamineros, lo cual contribuyó, sin lugar a duda, a generar un ambiente propicio para la necesidad de modificar el marco normativo en materia de minería.⁵⁹

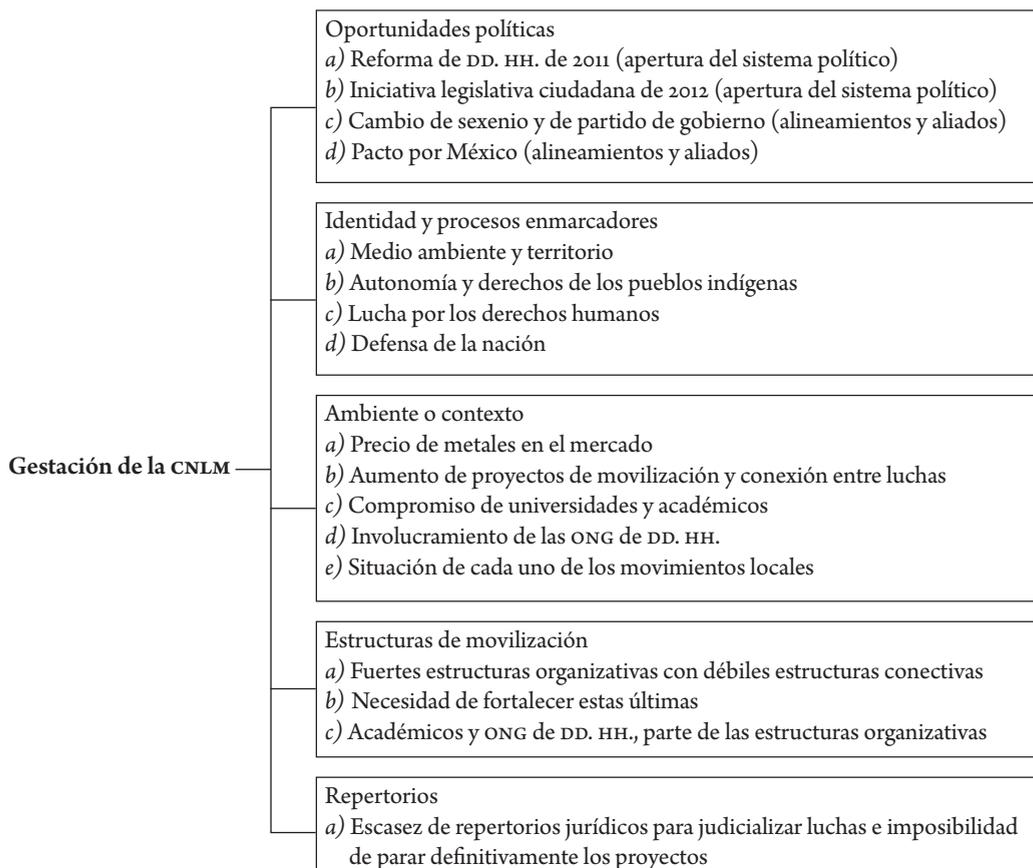
Un grupo importante de académicos, por lo tanto, se convirtió en aliado de los movimientos. Así, se articularon poco a poco dentro de las *estructuras de movilización* de los diversos movimientos locales y de las redes nacionales, lo cual alentó las posibilidades de la acción colectiva.

De igual manera, las organizaciones de derechos humanos comenzaron a incluir las afectaciones derivadas de la minería dentro de sus agendas. Ello permitió que el conocimiento experto, los recursos y las capacidades de estas organizaciones se activaran en función de los diversos actores que resistían ante los megaproyectos mineros y, por lo tanto, que asimismo se insertaran dentro de las estructuras de movilización. Lo anterior llevó a que los movimientos supieran que también podían tener como aliados a estas organizaciones y eso conformó un incentivo más para la acción colectiva.

En cuanto a las estructuras conectivas dentro de las estructuras de movilización, paradójicamente, la debilidad de estas entre los diversos actores del movimiento nacional impulsó la búsqueda de un nuevo espacio de articulación que permitiera su fortalecimiento dentro del MNCM, tal y como explicamos

59 “Entonces, el otro día platicábamos al respecto, ha habido un taller que [...] (ACAD5) una compa ha estado tratando de impulsar, y se ha puesto en la mesa tanto una reforma, pero tal vez, tal vez mejor: una nueva ley minera, ¿no? Con propuestas directamente de las comunidades y de las organizaciones, y que buscaría armonizar esa ley, porque cuando se reformó se hizo un desmadre, ¿no? Realmente, que no está bien, no está, vamos, no está nada bien, ¿no? No porque beneficie a las mineras, sino porque en cuestión jurídica no tienen una armonía con la LGEEPA, con la Ley de Aguas Nacionales, con la Ley de Derechos, con la Ley de Planeación y con otras que (ACAD1) ha hecho mención de las cosas que se tienen que reformar” (FAO2, Reunión movimientos antiminereros, Instituto de Investigaciones Jurídicas [IJ], UNAM, 22/10/2012).

Figura 3
Elementos analíticos que catalizan el surgimiento de la CNLM



Fuente: Elaboración propia.

en el segundo capítulo. Si bien las diversas resistencias contra megaproyectos mineros habían generado estructuras organizativas fuertes a nivel local, estas no habían encontrado —a pesar de los esfuerzos encomiables realizados hasta ese momento por la ANAA y la REMA— la forma de articularse exitosamente para producir un movimiento fuerte a nivel nacional. La CNLM fue pensada también como un nuevo espacio para lograr la articulación del mayor número de procesos de resistencia antimegaminera.

Por otro lado, la escasa eficacia de los repertorios jurídicos existentes para lograr la cancelación de los proyectos constituyó otro incentivo de la movilización. Como expliqué en el capítulo anterior, toda la diversidad de repertorios que habían sido empleados al iniciar el proceso de MSL a lo sumo llevaban a la detención momentánea del proyecto, pero no lograban frenarlo de manera definitiva. La judicialización vía derechos humanos y los territorios libres de minería constituían nuevos repertorios que comenzaban a utilizarse junto con el intento de cambio en el marco normativo. El intento por cambiar el marco legal para generar nuevas oportunidades que llevaran a la posibilidad de usar repertorios jurídicos más amplios y efectivos, que permitieran parar proyectos mineros y aumentar la participación de las comunidades, fue uno de los claros elementos que incentivaron el proceso de movilización.

La conjunción de todos estos elementos, estrechamente relacionados, junto con los antecedentes de los resultados de las luchas locales explicados en el capítulo anterior, permitió que la acción colectiva se concretara.

ACTORES SOCIALES MOVILIZADOS

Cuando hablamos de actores movilizados en la CNLM tenemos que referirnos a dos unidades de análisis diferentes. En la primera incluimos a las distintas organizaciones de alcance nacional, las organizaciones de derechos humanos y aquellas organizaciones y movimientos locales que se sumaron en algún tramo del proceso de movilización. En la segunda incluimos a las personas que forman parte de esas organizaciones y movimientos, y que participaron de alguna forma en los distintos foros, reuniones, talleres y discusiones dentro del proceso de redacción, presentación y cabildeo de la propuesta de ley minera.

Con relación a los movimientos y organizaciones, estas serán caracterizadas y estudiadas como actores del proceso. Me referiré a ellas por el nombre que ostentan o por el que se les conoce en el ámbito local o nacional. Ahora bien, respecto a las personas que participaron en el proceso de MSL, los nombres serán omitidos y serán identificadas con el nombre del grupo dentro del

cual participaron y un número posterior.⁶⁰ El objetivo de esta decisión metodológica es que la investigación no interfiriera en los procesos organizativos de los distintos actores.

En la CNLM, como en cualquier proceso de organización social, convergieron diversos actores con diferentes de puntos de vista; por este motivo se presentaron algunos conflictos. No es función de la investigación divulgar esas tensiones y esas desavenencias, máxime cuando la mención expresa de las personas que los encarnan nada aporta en términos analíticos al conocimiento del proceso y a las respuestas de las preguntas de investigación. Hecha esta aclaración, pasemos al análisis de los actores.

Algunos criterios de clasificación

Los movimientos participantes serán agrupados en cinco categorías. En primer lugar, *movimientos y organizaciones locales* que han encabezado las resistencias situadas contra proyectos mineros en distintas regiones del país. En segundo, *organizaciones nacionales*, particularmente la REMA, cuyos miembros participantes en la CNLM, a pesar de estar estrechamente conectados con procesos locales de lucha, contribuyeron en el proceso exclusivamente en calidad de actores de la REMA. En tercero, las *organizaciones nacionales de derechos humanos*, quienes desempeñaron un papel importante durante la campaña. En cuarto lugar, los *académicos y académicas*, quienes acompañaron el proceso de MSL aportando su conocimiento “experto” y el espacio de las universidades para proyectar la CNLM. Por último, los *partidos políticos*, especialmente el PRD y Movimiento Regeneración Nacional (Morena), los cuales participaron activamente.

Ahora bien, para fines analíticos, esta diversa gama de actores que de una forma u otra participaron dentro de la CNLM serán clasificados a partir de diversos criterios que explicaré a continuación.

60 Para la toma de esta decisión de orden metodológico y ético, resultó fundamental la revisión de la obra *Una lucha “a cielo abierto”*, de Julieta Lamberti (2010).

En cuanto al *tipo de movimiento*, podemos diferenciarlos en movimientos de base, de élite e intermedios. Cuando hablo de movimiento de base me refiero a aquellos actores sociales —ya sea un pueblo, un movimiento o una organización de la sociedad civil— que realizan directamente el trabajo político y de resistencia desde la base. Son actores que o son parte de una comunidad en resistencia o trabajan en ella de forma directa, más cerca de procesos de resistencia locales. Dentro de estos podemos diferenciar a los actores de base que encabezan directamente movimientos y a las organizaciones —también de base— que los acompañan. Generalmente, la tradición organizativa de estos grupos trasciende la pugna contra la minería y están insertos en procesos de lucha y resistencia más amplios.

En segundo lugar tenemos a los actores de élite. Me refiero a actores sociales cuyos contextos de vida, historia, ámbitos y tradición de organización y movilización los alejan de los actores de base descritos en el párrafo anterior. Si bien en las disputas contra el modelo extractivo están del lado de los actores movilizados y no del Estado o de las empresas, sus espacios de acción política se concentran en el Estado, los medios de comunicación, la incidencia en procesos sociales desde la sociedad civil o en las universidades. Generalmente, suelen creer en la interlocución con el Estado como una forma legítima de avanzar las demandas de los grupos que se movilizan.

En tercer lugar están aquellos actores que he decidido clasificar como intermedios. Se trata de un tipo de actor que si bien trabaja usualmente en la base o cerca de ella, también interactúa con los otros actores de la política institucional. Generalmente, se trata de actores que pertenecen a organizaciones de la sociedad civil o al sector académico y trabajan con comunidades de base, aunque por su naturaleza también interactúan con actores políticos institucionales.

Esta forma de clasificación será de gran importancia para poder entender el lugar ocupado por cada uno de los diversos actores dentro de la CNLM. Su cercanía o no a la base y el tipo de relación establecida con el Estado será fundamental para situar sus aportes al proceso de MSL, su involucramiento y sus reacciones ante las principales acciones de la campaña y ante los conflictos suscitados.

En cuanto a la *intensidad de la participación del movimiento en la CNLM*, la clasificación que utilizaré distingue entre alta, media y baja. Será alta para hacer referencia a aquellos actores que participaron a lo largo de todas las etapas del proceso y en la mayor parte de las reuniones y trabajos dentro de cada etapa. Estos actores son considerados como centrales en el proceso. Será media cuando me refiera a aquellos que participaron intensamente durante algunas etapas de la campaña, o que participaron a lo largo de todo el proceso, pero de forma esporádica. Por último, será baja cuando me refiera a aquellos actores cuya participación se limitó a una de las etapas o a pocas reuniones a lo largo de la campaña.

La intensidad con que se involucraron los actores algunas veces estuvo mediada por su compromiso y confianza en el proceso, por la existencia de otros asuntos a atender dentro de sus movimientos locales —que les impedía asistir siempre a las reuniones— o por la debilidad o fortaleza de sus estructuras de soporte —que les permitían o impedían financiar los traslados a los lugares de reunión—. Como los motivos de los distintos niveles de participación están anclados a las propias dinámicas de la CNLM, a sus aciertos y obstáculos, a la forma en que fue construida la acción colectiva y a la forma en que los actores fueron evaluando los resultados del proceso de MSL, las referencias a estos motivos se mencionarán en el próximo capítulo, cuando analicemos el proceso de construcción de la acción colectiva.

En tercer lugar tenemos el criterio relativo a la *interlocución con las instituciones del Estado y uso del derecho para la movilización social*. Dentro de este podemos diferenciar a aquellos actores que creen en la necesidad de siempre usar el derecho, dialogar y negociar con el Estado. Además están aquellos que piensan en el uso del derecho y la interlocución con las instituciones del Estado como algo estratégico, pero parten de una confianza plena en las posibilidades que se pueden derivar de este uso e intercambio, sin tener una posición inicial de duda o sospecha. Asimismo, están aquellos que si bien también creen en estos repertorios como algo estratégico, parten de la desconfianza que siempre hay que tener frente las instituciones del Estado. Por último, están aquellos que advierten que siempre en la interacción directa con el Estado y en el uso del derecho hay grandes riesgos para la movilización, porque se interactúa en

el espacio donde por excelencia el Estado pone las reglas y, por lo tanto, puede instrumentalizar y cooptar con más facilidad. Para estos últimos, solo en casos muy puntuales —donde sean muy fuertes las redes de movilización y partiendo de una total desconfianza ante las instituciones del Estado— será aceptable el uso del derecho y la negociación con las instituciones del Estado. Su relación con este es conflictiva porque provienen de una tradición de lucha en la que las respuestas siempre han sido la represión o la cooptación. En México, son movimientos más cercanos a la experiencia del zapatismo, a propuestas de autonomía y autogestión y al enmarcado de la *comunalidad*, que será analizado en el próximo capítulo.

En resumen, para este criterio de interlocución con el Estado tenemos cuatro clasificaciones: siempre, estratégico-confianza, estratégico-desconfianza y poco.

Por último, tenemos el criterio del *momento en el que se encontraba cada proceso de resistencia* justo al tiempo de involucrarse en la campaña. Ello resultará fundamental a la hora de analizar los resultados derivados del proceso de MSL para las luchas locales.

En primer lugar están aquellos procesos donde la lucha contra la minería se encontraba en un momento inicial. Estos son movimientos que estaban dando los primeros pasos en la lucha antiminera y apenas comprendiendo las características de el o los oponentes. Por lo general, se trata de procesos que se encuentran en la fase de exploración, aunque pueden haber procesos en los que el proyecto minero se encuentre avanzado pero la movilización sea reciente. En este último caso, las características de la lucha suelen ser bastante diferentes, tal y como explicamos en el capítulo anterior.

En segundo lugar están los que se encuentran en un momento intermedio. Se trata de procesos de resistencia en los cuales la articulación lleva algunos años, pero la experiencia todavía es limitada y no se han agotado todos los repertorios posibles de acción colectiva. Si bien para estos grupos el fenómeno de la movilización contra la minería no es nuevo, la experiencia de lucha acumulada todavía es un tanto limitada.

Por último, están aquellos en los que la resistencia ya se halla en un momento avanzado. Aquí el movimiento antiminero ya ha acumulado una larga

experiencia de lucha, en la cual ha utilizado todos los repertorios posibles para movilizarse y ha combinado diversas estructuras de movilización. Ello no implica que el proyecto minero se encuentre ya en las fases de explotación o incluso de cierre y remediación, puesto que puede ocurrir que una comunidad haya acumulado muchos años de experiencia en la lucha sin que el proyecto haya podido comenzar a explotar el mineral.

Los movimientos y organizaciones locales

La situación de las resistencias locales contra la megaminería ha sido abordada en trabajos anteriores (Peláez 2017) y la resumí en grandes pinceladas en el capítulo previo. Por esta razón, aquí solo haré una caracterización de estos procesos específicamente en lo relacionado con la CNLM. A continuación, y tomando en cuenta lo relativo al momento del proceso de resistencia, expondremos las características de los tipos de actores locales que participaron en la CNLM.

Frente Amplio Opositor a New Gold Minera San Xavier (FAO)

Se trata del proceso local que más insistió en la necesidad de reformar la legislación minera, debido, entre otros elementos, a que su larga experiencia de lucha contra la minería (momento avanzado) les indicaba que era muy difícil obtener victorias definitivas si no se contaba con una legislación sectorial más equilibrada. Por esta razón, se constituyó en un actor fundamental de la CNLM con un alto grado de participación a lo largo de todo el proceso. El Frente está conformado por diversas personas y organizaciones que involucran tanto a ejidatarios como a ambientalistas, académicos, estudiantes y algunos actores de partidos políticos de izquierda.

De este mosaico de personas y organizaciones, aquellos que se involucraron en la campaña podrían definirse como actores de base e intermedios; por lo tanto, dentro del movimiento no existía una postura homogénea. Ahora bien, es importante aclarar que, debido a las características políticas del estado de San Luis Potosí y del pueblo del cerro de San Pedro, y a que el proceso organizativo

local comenzó con la resistencia antimegaminera, ni los actores de base ni los intermedios eran refractarios a la interlocución estratégica con el Estado y al uso del derecho, con un cierto grado de desconfianza ante un actor —el Estado— que no era visto como un aliado. Además, algunos de sus integrantes participaban activamente dentro de la REMA. Los activistas de este movimiento —que participaron en la CNLM— serán referidos con las siglas FAO y los consecutivos del 1 al 5.

Baja California Sur

Las personas integrantes de este proceso de resistencia antimegaminera, en el momento en el que se involucraron en la campaña —en la cual participaron de forma intensa—, ya habían acumulado alguna experiencia de resistencia contra la minería, aunque esta no pudiera compararse con los diecisiete años de lucha del FAO. Por esta razón, la movilización se encontraba en un momento intermedio. Además, a pesar de que las distintas organizaciones estaban conformadas por actores muy diversos (profesionales, estudiantes, ambientalistas, etc.), sus trayectorias las ubicaban en general en un tipo de movimiento intermedio que integraba a la vez a algunos actores pertenecientes a ONG de élite. Por lo tanto, se trataba de un movimiento que, a pesar de pertenecer a la REMA y hacer trabajo de base, buscó también en todo momento una interlocución estratégica con el Estado y utilizar los repertorios jurídicos para defender su decisión de rechazar cualquier proyecto minero desde una perspectiva de desconfianza ante las instituciones. Los participantes en la campaña por parte de este movimiento serán nombrados con la palabra BAJA y los números del 1 al 5.

La Asamblea Veracruzana de Iniciativas y Defensa Ambiental (LA-VIDA)

Este movimiento, al momento de iniciar la campaña, ya había acumulado alguna experiencia en la lucha contra el proyecto minero Caballo Blanco en Veracruz. Por esta razón, puede afirmarse que se encontraba en un momento intermedio. Compuesto asimismo por la participación voluntaria de ambientalistas, estudiantes y académicos, se puede catalogar como un movimiento

de tipo intermedio. Sus estrategias de movilización incluían el trabajo de base sin negarse, en caso de ser necesario y con reservas, a la interlocución con el Estado y al uso del derecho. Su nivel de participación e involucramiento puede clasificarse como alto. Las siglas que utilizaré para referirnos a los actores de este movimiento serán LAVI, con los números del 1 al 3.

Capulálpam de Méndez

Constituido como un movimiento totalmente de base, al momento de sumarse a la CNLM ya había acumulado una larga experiencia organizativa y de lucha contra la minería en su territorio. A pesar de que su nivel de involucramiento en el proceso podría calificarse como medio, sus participaciones resultaron muy relevantes al aportar equilibrio ante posturas divergentes en torno a las estrategias a seguir. Aunque, como hemos dicho, representan un claro ejemplo de un movimiento de base, sus dinámicas organizativas locales los han llevado a usar el derecho y a tener una interlocución estratégica —desde la confianza que genera su fortaleza organizativa— con el Estado. Las siglas para referirnos a los actores del movimiento serán CAPU, con los números 1 y 2.

Montaña de Guerrero

Si bien este amplio movimiento se involucró en la CNLM, debido a la difícil situación por la que atravesaba su principal organización (la CRAC-PC) tuvo un nivel de participación bajo. Con un historial de casi veinte años de organización comunitaria en torno a la seguridad y la justicia, constituye un movimiento de base. A pesar de haber tenido una interlocución y negociación constante con el Estado, la intensidad de esta en los últimos años fue un elemento que generó importantes diferencias al interior de la organización. Mientras algunos pugnaban por una interlocución y negociación más intensa (aunque desde la sospecha), otros advertían que la relación con las instituciones y con el derecho del Estado debía ser mínima, y en cambio preferían apostar a procesos de autogestión y autoorganización. Al momento de vincularse a la campaña, apenas llevaban dos años de movilización contra la minería (momento inicial).

Durante este periodo habían logrado acumular alguna experiencia; sin embargo, todavía se encontraban en una fase de aprendizaje acerca de lo que implicaba el enfrentamiento con el poder de las compañías mineras. Las siglas para referirnos a los actores de este grupo serán *MOGUE*, con los números 1 y 2.

Movimiento Morelense contra las Concesiones Mineras de Metales Preciosos

Al tiempo de involucrarse en el proceso de lucha, el conflicto contra la minera Esperanza Silver recién comenzaba. Por este motivo, el momento de su movimiento local puede clasificarse como inicial. Ahora bien, el movimiento morelense, como ya hemos dicho, se constituyó como un gran mosaico donde participaron actores y movimientos de comunidades con una amplia trayectoria de lucha de base, además de académicos, artistas, estudiantes y también algunos actores con fuertes lazos con la política nacional y local, particularmente con el PRD. Esta es la razón por la cual los actores participantes pueden clasificarse como de base e intermedios.

Precisamente por la presencia de actores con nexos con la política institucional y por el hecho de que el PRD ganó en 2012 la gubernatura del estado de Morelos, los integrantes de este movimiento o bien eran partidarios de la necesidad de usar el derecho y de negociar desde la confianza con algunos actores dentro del Estado, o bien no eran refractarios a esa opción pero desde la sospecha. Su contribución a la CNLM fue intensa, pues participaron a lo largo de todo el proceso. Las siglas para referirnos a estos actores serán *MOMO*, con los números del 1 al 5.

Tetela de Ocampo

Este movimiento también emergió al tiempo en que se daban los primeros pasos de la CNLM; por lo tanto, se encontraba en una etapa inicial de la movilización. Surgió en un primer momento como un movimiento de élite —tomando en cuenta el contexto local— que involucraba a medianos empresarios turísticos del pueblo, a propietarios de algunas fincas, a empresarios graveros, a personas con raíces en la comunidad pero con domicilio en la ciudad de Puebla y a

organizaciones ambientalistas con fuerte capacidad de presión política. Ahora bien, con rapidez fue creciendo e involucrando a otros actores, como maestras locales, estudiantes y académicos, hasta llegar a un alto nivel de involucramiento de toda la comunidad en la defensa del territorio. De un movimiento inicialmente de élite, transitó hacia uno intermedio, en el cual también participaron algunos actores de base.

Los integrantes manifestaban también una posición de apertura sin animadversión —al comienzo con un cierto grado de exceso de confianza— a la interlocución con las instituciones del Estado y al uso del derecho para la acción colectiva. Por último, es importante agregar que como movimiento tuvieron una intensa participación dentro de la campaña. Las siglas para referirnos a estos actores serán TETE, con los números del 1 al 5.

*Vecinos de La Mira, Lázaro Cárdenas, Michoacán*⁶¹

Este movimiento, situado en las inmediaciones de Lázaro Cárdenas, Michoacán, lleva más de 35 años experimentando los daños provocados por la explotación de una mina de hierro del gigante ArcelorMittal. Decidieron sumarse a la CNLM en un momento intermedio de su proceso de movilización como una vía para acercarse a las experiencias de lucha de otros movimientos y de establecer redes conectivas con otros actores del MNCM. Siendo un movimiento totalmente de base, compuesto por los y las habitantes de La Mira, siempre se mostraron abiertos a cualquier repertorio que les permitiera avanzar en su lucha por el cierre definitivo de la empresa y el establecimiento de responsabilidades por todos los daños ambientales y a la salud generados por la compañía minera. Por este motivo, estuvieron abiertos tanto a la negociación estratégica con las instituciones del Estado como al uso del derecho para ayudar a cumplir los objetivos de la movilización, siempre con las reservas que implica negociar con un actor que no es precisamente un aliado. Las siglas para referirnos a los actores de este movimiento serán MIRA1.

61 Este movimiento no fue mencionado en el capítulo anterior ni en trabajos anteriores (2017) por no haber tenido, con anterioridad a la CNLM e incluso después, una participación importante dentro del MNCM.

Chicomuselo

Como ya explicamos en el capítulo anterior, este es uno de los movimientos con más camino recorrido en la resistencia contra megaproyectos mineros en el país. Cuando la CNLM comienza a articularse, este proceso ya se encontraba en una fase avanzada de su resistencia contra la minera Blackfire. Siendo un movimiento compuesto por actores locales de base y organizaciones sociales acompañantes también de base, su postura ante el derecho y la interlocución con las instituciones del Estado era de mucha desconfianza y de acercamiento en circunstancias muy excepcionales, cuando fuera estratégicamente necesario. Su participación en la CNLM fue baja y solo se dio en momentos puntuales de la primera y segunda fase de la campaña, directamente y también por intermediación de una de las organizaciones locales acompañantes de este movimiento (Colectivo Digna Ochoa) y en representación de REMA-Chiapas. Las siglas para referirnos a estos actores serán RECHI1.

Coordinadora de Pueblos Unidos del Valle de Ocotlán (CPUVO)

Se trata de un movimiento que se encontraba en una fase intermedia de resistencia contra la megaminería, compuesto por actores de base integrantes de la comunidad, sin la intermediación de organizaciones o partidos políticos. Su interlocución con el Estado era estratégica, pero a partir de la desconfianza generada por la ruptura del tejido social y la violencia aparejada por la irrupción del proyecto minero. El nivel de participación de los actores locales en la CNLM puede clasificarse como medio. Las siglas para referirnos a los actores de la coordinadora serán CPUVO1.

Organizaciones nacionales, organizaciones de derechos humanos, académicos y partidos políticos

Además de los movimientos locales, otra serie de actores de muy distinto tipo se involucró en el proceso de MSL que aquí estudiamos. Por diversas razones,

estos tenían interés en el proceso, ya sea porque articulaban a nivel nacional los esfuerzos de la lucha contra la minería (REMA), porque en las agendas de sus organizaciones estaba contemplado el apoyo a procesos de organización y resistencia contra la minería (ONG nacionales y locales), porque sus agendas de investigación o sus convicciones de activismo y compromiso social incluían el tema de los megaproyectos —en especial los mineros— y el acompañamiento a procesos de movilización social (académicos), o porque, debido a la presión social de sus electores o a sus estrategias de posicionamiento político (de cara a su partido o a la política institucional nacional), atender el tema minero les representaba importantes dividendos (partidos políticos).

Movimientos nacionales

Si bien en el proceso de aglutinamiento de la acción colectiva de los movimientos locales han participado varias organizaciones, la REMA fue la que participó como red en la CNLM. Aunque, como expliqué en el capítulo anterior, esta organización está conformada por los diversos movimientos que deciden integrarla y no tiene una estructura burocratizada, algunos actores dentro de su seno se encargan de la labor de coordinación. Por esta razón, en la presente investigación abordamos la participación de algunos actores como representantes de la REMA como red nacional, con independencia de su involucramiento en procesos locales.

Desde el comienzo de la CNLM, algunos actores de la REMA se sumaron al proceso; así, muy pronto se evidenció que existía una diferencia importante entre sus representantes más visibles. Por un lado, estaban aquellos que, por desenvolver su activismo en espacios movilizados de élite, que incluían el cabildeo legislativo y el trabajo con las instituciones, veían con buenos ojos una interlocución con las instituciones del Estado sin que mediara demasiada desconfianza hacia ellas. Por otro, algunos actores, aunque estaban anclados a procesos de movilización locales y de base, también veían positivamente el uso de todos los repertorios jurídicos y la negociación con el Estado. Finalmente, había un tercer sector, más cercano a las formas de lucha y resistencia zapatistas, que le apostaba más a la construcción desde abajo; para este, se podía

acudir estratégicamente en ciertos momentos a las instituciones y al derecho, pero esto debía ocurrir de manera excepcional.

Como se aprecia, estas posturas —que llevaron los representantes de la REMA a las discusiones de la propuesta de ley minera— expresan casi todas las posiciones de los diversos actores locales en torno a la relación con las instituciones y con el derecho, un aspecto fundamental si tomamos en cuenta que estamos analizando un proceso de MSL. Por último, resulta importante destacar, como balance, que la participación de la REMA como organización en la CNLM fue de grado medio, porque si bien tuvo una presencia activa en la primera y en un tramo de la segunda etapa, no fue así en la última parte de la segunda etapa y durante la tercera. Las siglas para referirnos a estos actores serán REMA, con los números del 1 al 5.

Organizaciones de derechos humanos

Desde el comienzo, estas instituciones se integraron a la CNLM. Entre las que participaron de manera más activa e intensa a lo largo de todo el proceso están algunas de élite y otras con características más intermedias. Como organizaciones de derechos humanos, en su naturaleza está relacionarse con las instituciones del Estado y usar el derecho para acompañar los movimientos sociales, de los cuales muchas veces forman parte. Ahora bien, en todo momento, su acercamiento a las instituciones fue estratégico y desde un cierto grado de desconfianza. Las siglas para referirnos a los actores de este grupo serán ODH, con los números del 1 al 4.

Académicos y académicas

A pesar de que el conocimiento y las universidades han servido y sirven para apuntalar la extensión del neoliberalismo y facilitar la entrada del gran capital extractivo a los territorios, en los procesos de movilización contra los megaproyectos mineros en México también ha participado el sector académico. Su presencia ha sido importante, debido a que ha puesto al servicio de los movimientos tanto el conocimiento experto que pueden acumular como el espacio

de las universidades para discutir los principales problemas derivados de los conflictos por la defensa del territorio. En la CNLM tuvieron también una activa participación como acompañantes a lo largo de todo el proceso. Como actores académicos —aunque los espacios donde interactúan son de élite—, el trabajo formativo que realizaron en la base, así como su accionar y compromiso con los procesos y actores del movimiento, llevaron a que puedan ser catalogados como de rango intermedio. Además, su postura frente a la interlocución con las instituciones y al uso del derecho fue de tipo estratégico desde una postura de desconfianza. No sobra decir que me incluyo en este grupo como un actor más del movimiento. Las siglas para referirnos a estos actores serán ACAD, con los números del 1 al 4.

Partidos políticos

Los partidos políticos de izquierda, particularmente el PRD,⁶² participaron activamente en la segunda fase de la CNLM. A pesar de que estuvieron prácticamente ausentes durante la primera fase, y de que su participación en la tercera se redujo sustancialmente, como balance se puede afirmar que su nivel de involucramiento en el proceso fue medio. Ahora bien, cuando hablamos de actores de los partidos políticos, no hacemos alusión solamente a diputados o senadores, sino también a sus asesores parlamentarios, quienes también formaron parte de este proceso de MSL. Cabe resaltar que algunos incluso cumplieron la doble función de ser parte de movimientos locales y a su vez estar dentro de la categoría de partidos políticos que aquí explicamos. Por último, aunque se desprende de las asunciones derivadas de su propia pertenencia como grupo y como actores de élite, no está de más decir que, como miembros de un partido político, creen en las instituciones y en el derecho como la única vía para encauzar las demandas sociales. Las siglas para referirnos a estos actores serán PAPO con los números del 1 al 5. Ahora bien, en algunas ocasiones estos serán los únicos actores que serán identificados por sus nombres y apellidos.

62 Aunque con una presencia mucho más limitada, resulta relevante mencionar también la participación de Morena, Movimiento Ciudadano (MC) y el Partido del Trabajo (PT).

Esta caracterización de los diversos actores sociales que participaron en la CNLM puede apreciarse de manera resumida en la tabla 1.

Por último, considero importante mencionar unas palabras en torno a los espacios de participación de los diversos actores dentro de la CNLM, a reserva de que presente un análisis con mayor profundidad en el capítulo quinto. La participación en la campaña se dio en tres círculos ubicados a diferente distancia del objetivo del proceso de acción colectiva: la discusión, la redacción y el cabildeo del anteproyecto de nueva ley minera. En el primer círculo se ubican los promotores y gestores; en el segundo, los líderes y representantes de las

Tabla 1
Actores de la CNLM

Actores	Tipo	Participación	Posición frente al Estado y al uso del derecho	Momento de la movilización
Movimientos locales				
1. FAO	Base/intermedio	Alta	Estratégica-desconfianza	Avanzado
2. Baja California Sur	Intermedio	Alta	Estratégica-desconfianza	Intermedio
3. LA-VIDA	Intermedio	Alta	Estratégica-desconfianza	Intermedio
4. Capulálpam de Méndez	Base	Media	Estratégica-confianza	Avanzado
5. Montaña y Costa Chica de Guerrero	Base	Baja	Estratégica-desconfianza/poca	Inicial
6. Movimiento Morelense	Base /intermedio	Alta	Estratégica-confianza/estratégica-desconfianza	Inicial
7. Tetela de Ocampo	Élite/intermedio	Alta	Siempre/estratégica-desconfianza	Inicial
8. La Mira	Base	Media	Estratégica-desconfianza	Intermedio
9. Chicomuselo	Base	Baja	Poca	Avanzado
10. CPUVO, San José del Progreso	Base	Media	Estratégica-desconfianza	Intermedio
Otros actores				
1. Movimientos nacionales (REMA)	Élite/base	Media	Siempre/estratégico-desconfianza/poca	N/A
2. Organizaciones de derechos humanos	Élite/intermedias	Alta	Estratégico-desconfianza	N/A
3. Académicos	Intermedia	Alta	Estratégico-desconfianza	N/A
4. Partidos políticos	Élite	Media	Siempre	N/A

Fuente: Elaboración propia.

organizaciones y grupos participantes, y en el tercero, las bases sociales de cada uno de los movimientos sociales involucrados. La cercanía de cada uno de estos círculos entre sí y con relación al objetivo de la campaña difiere en cada una de las etapas.

PRIMERA ETAPA DE LA CNLM (ABRIL DE 2012 A DICIEMBRE DE 2012): ANÁLISIS COLECTIVO DE LA LEGISLACIÓN MINERA, CONSTRUCCIÓN DE ALIANZAS Y COLOCACIÓN DEL TEMA EN LA OPINIÓN PÚBLICA

Las circunstancias descritas en el primer apartado de este capítulo, sumadas a las razones derivadas de los resultados de las diversas luchas locales, llevaron a que los movimientos apostaran por buscar cambiar la legislación minera; sin embargo, lo que aquí describimos como primera etapa no fue resultado de la planeación consciente de una campaña, sino fruto de tanteos y tímidos acercamientos que las circunstancias y la insistencia de algunos actores fueron llevando hacia una movilización estructurada.

El proyecto de elaboración de un borrador de nueva ley minera al que se encaminaron los actores de la campaña no se trataba de un esfuerzo único o aislado. En la XLI Legislatura fueron presentados veintidós proyectos de ley que pretendían incidir respecto a la legislación minera. Todos fueron desechados. Por su parte, en apenas un año y medio (de septiembre de 2012 a enero de 2014) de la XLII Legislatura se presentaron trece proyectos. Son varios los motivos que concurrieron para explicar esta cantidad de reformas que se presentaron en su momento acerca del tema minero.

En primer lugar, está la resistencia social y la lucha a lo largo y ancho del país por parte de los movimientos sociales y pueblos en contra de la gran minería. Ello provocó que este fuera un tema que trascendiera a la opinión pública hasta generar un estado de opinión de que era necesario hacer algo en este sector. Además, conminó a que los legisladores tuvieran que responder con propuestas (ya sea de manera sincera o simulada) al electorado al cual rendían cuenta, aunque estas no contaran con los consensos necesarios para que pudieran ser aprobadas. Asimismo, a este hecho se agregan todas las estructuras de

oportunidad que, para el caso del proceso en estudio, explicamos en el primer apartado de este capítulo.

Uno de estos proyectos es el presentado por las comunidades, pueblos y movimientos afectados por la minería, cuyo proceso estamos describiendo en el presente capítulo. Con respecto a este y a sus motivaciones iniciales, la experiencia del FAO fue decisiva para el impulso del proceso de movilización por una nueva ley minera. Como hemos explicado, diecisiete años de lucha política y jurídica continua les hicieron llegar a la conclusión de que con la normativa vigente para 2012 existían muy pocas opciones de defensa cuando una empresa minera quería establecerse.

Además, una vez instauradas, resultaba muy difícil que las compañías interrumpieran su labor, incluso con sentencias en su contra. Estos elementos explican el hecho de que sea el FAO quien comenzara los esfuerzos por construir una nueva ley minera desde los movimientos; en concreto, los actores FAO2 y FAO1. El primero conjuntó esfuerzos de comunidades, organizaciones, académicos y políticos para dar inicio al proceso de discusión y construcción de una nueva ley minera; el segundo, a partir de un proceso de trabajo ininterrumpido durante años, trató de poner por escrito algunos elementos que debía contener una nueva ley minera.

Por otro lado, resulta relevante recordar que la CNLM emergió en un momento en el que ninguna de las organizaciones nacionales que articulaban la lucha contra la minería en el país (REMA y ANAA-TPP) había logrado articular un frente común nacional contra la expansión megaminera. Una parte importante de los actores que luego impulsarían la campaña venía encontrándose sistemáticamente en el marco de la Audiencia Ambiental del TPP, donde preparaban la preaudiencia sobre temas mineros. Incluso, miembros activos y organizadores del TPP participaron en el primer foro académico en el que se discutió la necesidad de modificar la legislación minera. No obstante, la colisión entre las diversas estrategias posibles para construir la preaudiencia de minería del TPP llevó a que las discusiones iniciales sobre la necesidad de modificar la legislación minera comenzaran a tomar forma de campaña y de espacio de articulación fuera del marco organizativo de la ANAA-TPP.

A continuación, describiremos esta primera etapa tomando como punto de referencia las principales reuniones y los principales documentos emanados

de estas. Con ello queremos dar cuenta de cómo se fue gestando la CNLM y cuáles son los principales actores que participaron en esta primera etapa.

Foro-taller “Megaproyectos mineros, devastación ambiental y derechos humanos” (19 de abril de 2012)

La idea de desarrollar un foro en la UNAM donde se discutiera la situación de la minería en el país, y en particular se debatiera en torno a la legislación minera y la pertinencia de exigir su modificación, fue uno de los acuerdos del Festival de Cerro de San Pedro, celebrado en marzo de 2012. La idea desembocó en un evento realizado el 19 de abril en el Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJ) de la UNAM. Este consistió en un foro-taller para analizar la situación de la expansión de la megaminería a la luz de los derechos humanos, así como para reflexionar sobre la necesidad de un cambio en el marco normativo minero.

Durante el evento participaron en dos mesas tanto académicos, quienes iban analizando la situación a partir de sus diferentes campos de conocimiento, como movimientos de todo el país, que iban contando sus experiencias de lucha y resistencia. El taller terminó con la presentación del libro *El mineral o la vida* (López y Eslava 2013). El evento tuvo una gran circulación en los medios de prensa nacional, con lo que se comenzó a desplegar un repertorio que se repetiría a lo largo de toda la campaña: influir en la imagen que tenía la opinión pública en torno a la explotación minera en el país.

Por otro lado, durante esa misma tarde sesionó un encuentro convocado solamente para los movimientos antimegamineros que habían sido invitados al foro-taller. El objetivo fue conocerse mutuamente y delinear estrategias. En el encuentro participaron movimientos locales de todo el país (Cerro de San Pedro, REMA-Chicomuselo, Capulálpam de Méndez, Wirikuta,⁶³ LA-VIDA, Baja California Sur, Angangeo,⁶⁴ Copuvo, Costa Chica y Montaña de Guerre-

63 Aunque participaron en esta primera reunión, luego no continuaron dentro de la CNLM. Como hemos dicho, se trata de uno de los movimientos más conocidos en el país, pero su estrategia de movilización los llevó a no participar activamente en los procesos de articulación de los movimientos antimegamineros en el ámbito nacional.

64 Se trata de un movimiento contra la intención del Grupo Minera México de explotar un antiguo yacimiento en Angangeo, Michoacán, un territorio que forma parte del

ro), muchos de los cuales no habían encontrado un espacio para reunirse, conocer otros procesos e intercambiar experiencias y rutas de acción.⁶⁵ Además, participaron algunos académicos relacionados con los movimientos y quienes habían colaborado en la organización del evento (ACAD1, ACAD2 y ACAD3).

Este primer evento, que sostenemos aquí que constituye el primer antecedente claro de la CNLM, fue uno de los de mayor convocatoria entre los movimientos. Fruto de este encuentro se redactó un comunicado firmado por los movimientos que asistieron y que fue leído en una conferencia de prensa ofrecida al día siguiente (20 de abril de 2012). La intención de pugnar porque la legislación minera fuera modificada y por la necesidad de unidad de los diversos movimientos antimegaminería se desprende de los párrafos 6 y 8 del documento y marca el inicio de la CNLM:

Desde la década de los noventa se han venido modificando las leyes para facilitar que los grandes monopolios mineros se apropien, sin nada a cambio, de nuestros recursos naturales. La Ley Minera actual —el pliego petitorio de los empresarios mineros hecho ley— es el principal instrumento que permite el despojo de las tierras de los pueblos, ejidos y comunidades y que legaliza el saqueo de nuestros recursos [...]

Los movimientos en contra de la gran minería tóxica estamos llamando a la unidad de todas las personas, pueblos, comunidades y movimientos que luchan contra estos depredadores del país. Para ello, hemos creado coordinaciones regionales y nacionales para intercambiar experiencias en defensa del territorio nacional frente el saqueo al que sistemáticamente estamos sometidos. Además, estamos iniciando un proceso de coordinación nacional

santuario de la mariposa monarca. Si bien este movimiento participó activamente dentro del proceso de construcción de la preaudiencia ambiental del TPP, debido a las dinámicas locales de su propio proceso no se articuló a la CNLM más allá de esta primera reunión.

65 Otros movimientos que luego participaron activamente, como el Movimiento Morelense o Tetela de Ocampo, no participaron en esta primera reunión porque apenas comenzaban a descubrir las concesiones en su territorio y el conflicto como tal no había estallado.

para lograr la modificación del marco normativo en materia de minería, y específicamente, la anticonstitucional Ley minera.⁶⁶

Carta para compromiso público (28 de mayo de 2012)

En esta fecha circuló una carta por parte de actores sociales del FAO para que los movimientos se la hicieran firmar a los candidatos por un cargo de elección popular al Congreso de la Unión en las elecciones de julio de 2012. La misiva les pedía un compromiso público para modificar el artículo sexto de la Ley Minera. Más allá del impacto de esta carta (que fue casi nulo), el texto ilustra cómo se estaban planteando la estrategia algunos de los actores y dibuja un escenario en el que los políticos van a desempeñar un papel fundamental y donde las inminentes elecciones federales de 2012 representaban una oportunidad para la CNLM, que recién iniciaba y todavía no estaba claramente planteada.

Reunión de movimientos, académicos y activistas (27 de agosto de 2012)

El objetivo de la reunión fue avanzar las discusiones respecto a la necesidad de modificar la legislación minera. Participaron como movimientos solo el FAO y Baja California Sur. También acudieron varios actores académicos.⁶⁷ En dicho encuentro se puso el acento en la necesidad de pensar más allá de la Ley Minera para considerar toda la legislación que influye en la minería. Además, se pusieron por primera vez en la mesa dos aspectos fundamentales en cuanto a las decisiones estratégicas de cómo enmarcar la campaña y las características de los repertorios a usar. El primero de ellos giraba en torno a si se buscaba una reforma posible políticamente (posición pragmática) o una reforma deseable (posición visionaria).⁶⁸ El segundo es la decisión sobre si, como repertorio dentro

66 Reproducción del comunicado. Documento tomado del archivo personal del autor. El original ya no se encuentra en la página de Cencos, organización en cuyas instalaciones se desarrolló la conferencia de prensa.

67 Entre otros, ACAD1 y ACAD2, quienes luego estuvieron presentes a lo largo de toda la CNLM.

68 Esta contraposición entre una postura visionaria y otra pragmática la tomo prestada

del proceso de MSL, la propuesta de ley que se elaborara se presentaría a través de algún partido político o de la iniciativa legislativa ciudadana, que acababa de ser aprobada por la reforma política, aunque todavía no estaba reglamentada.

Aunque aquí solo se planteó la discusión y no se tomó postura al respecto, entre otras cosas por la falta de representatividad de los movimientos locales presentes, la discusión de esos dos elementos —que luego resultarían fundamentales a lo largo del proceso la campaña— quedó ya planteada. Parte de las discusiones de esta reunión tuvo eco en un artículo publicado en la prensa nacional el día 29 de agosto (López 2012).

Ahora bien, como resultado de la reunión, se decidió convocar a otro foro universitario, de igual manera con amplia participación de movimientos locales, donde se discutiría más a detalle la Ley Minera vigente y desde la perspectiva de los derechos humanos. El formato sería el mismo del evento realizado en abril de ese mismo año: un foro-taller público por la mañana y una reunión de movimientos por la tarde.

Taller Reforma Minera en México, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM (30 de agosto de 2012) y taller Minería en México, a Debate, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, UNAM (24 de septiembre de 2012)

En los meses de agosto y septiembre se realizaron dos foros académicos convocados por investigadores e investigadoras del Instituto de Investigaciones Económicas y del Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, ambos de la UNAM. Con un formato similar, donde se propiciaba el encuentro entre académicos y movimientos, en ambos se continuó la discusión entre diversos actores acerca de la situación de la minería en el país y de las posibles acciones conjuntas. Ambos contribuyeron a ampliar la discusión, a seguir

—a modo de analogía— de aquella que hace Antonio Azuela (2006) con relación a la legislación ambiental en su libro *Visionarios y pragmáticos: una aproximación sociológica al derecho ambiental*.

juntando a los movimientos y a continuar generando impactos en la opinión pública nacional respecto a las consecuencias de la megaminería.

Foro “Hacia una reforma integral a la legislación minera con perspectiva de derechos humanos”, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM (22 de octubre de 2012)

Este foro, ideado en la reunión del 28 de agosto y al que asistieron movimientos, académicos y activistas, le dio continuidad al realizado el 19 de abril con un formato idéntico. El foro-taller de la mañana tuvo una gran participación tanto de movimientos (FAO, CPUVO, LA-VIDA, Tetela de Ocampo, Costa Chica y Montaña de Guerrero, Baja California Sur) como de público en general. Durante el evento pudieron dialogar movimientos, académicos, estudiantes y público en general, pero en una discusión más centrada en el contenido que debería tener una nueva ley minera a la luz de las reformas constitucionales de 2011 en materia de derechos humanos. En el auditorio comenzó entonces a destacar la presencia de asesores parlamentarios de algunos legisladores y otros actores de la política institucional.

En la tarde tuvo lugar también una segunda reunión de movimientos para trazar un calendario de acción con vistas a la elaboración de una nueva ley minera. En ella participaron los movimientos, los académicos que acompañaban procesos de movilización contra la minería y algunos actores de organizaciones de derechos humanos que a partir de este momento comenzaron a sumarse al proceso. En el encuentro fueron definidos varios aspectos que marcaron la tónica de la campaña.

En primer lugar, se propuso —además de una participación amplia que incluyera a movimientos sociales locales, movimientos nacionales, académicos y activistas en general— que se aprovechara el “pequeño espacio que se está abriendo”⁶⁹ por parte de los diputados y senadores. La idea consistía en que los movimientos armaran colectivamente la propuesta de ley o de reformas a la ley escuchando las opiniones de los parlamentarios, y que fuera una comisión

69 FAO2, Reunión movimientos antimegamineros, IJ/UNAM, 22/10/2012.

plural de legisladores la que la presentara ante una de las dos cámaras. Ahora bien, en segundo lugar, una participante sugirió, como forma de trabajo, que se creara una comisión pequeña que avanzara en la redacción de una propuesta de ley y que los movimientos la discutieran y apoyaran para su presentación.⁷⁰

Por parte del sector académico, se planteó la convocatoria a un gran foro en el Congreso de la Unión donde participaran la mayor cantidad de movimientos posibles. Se propuso que ahí se recabaran criterios para que la comisión redactora elaborara un proyecto que luego fuera discutido de nuevo con los movimientos antes de ser presentado. Más allá de si la propuesta pasaba o no, lo importante era la organización y la “concientización de la gente”.⁷¹ Por último, se sugirió también que, a la par del proceso de redacción de la propuesta, se armara una intensa campaña publicitaria para impulsar el proceso ante la opinión pública.⁷² En las discusiones resurgió la cuestión de una reforma posible o deseable, sin que se llegara a ninguna conclusión al respecto. Los principales acuerdos de esta reunión fueron:

- Convocar a todos los actores a una reunión en enero en el Congreso y sumar lo más que fuera posible para esa fecha.
- Que en dicha reunión se llegue a acuerdos y se genere una ruta concreta para avanzar en una reforma, ya sea a algunos artículos o a toda la Ley Minera.
- Con vistas a la reunión, se lanzaría una campaña de publicidad y concientización sobre el daño a los pueblos y al medio ambiente que provoca la Ley Minera. La campaña incluiría una crítica contra la minería de tajo a cielo abierto.⁷³

Se puede afirmar que en este foro surgió la CNLM como tal y se cierra la primera etapa de este proceso, la cual puede caracterizarse de la siguiente manera:

70 MOGUE1, Reunión movimientos antimegamineros, IJ/UNAM, 22/10/2012.

71 ACAD2, Reunión movimientos antimegamineros, IJ/UNAM, 22/10/2012.

72 BAJA1, Reunión movimientos antimegamineros, IJ/UNAM, 22/10/2012.

73 Información tomada de un documento del archivo personal del autor.

- Contó con una amplia participación de movimientos y de académicos, discreta participación de las organizaciones nacionales y casi nula participación de las organizaciones de derechos humanos y de los partidos políticos.
- Quedaron planteadas las principales discusiones en torno a priorizar la iniciativa legislativa ciudadana o, en su lugar, el trabajo coordinado con los partidos políticos; buscar una reforma posible o una deseable; asimismo, si se debía confiar en una comisión que redactara y luego el movimiento apoyara, o si esa comisión redactora debería trabajar a partir de insumos brindados por el movimiento social.
- Por último, quedó definido que la convocatoria a la CNLM debía ser amplia y plural, que se tenía que aprovechar el espacio abierto por los diputados y senadores en la coyuntura de una nueva legislatura; también, que el proceso debía de ser acompañado por una importante estrategia publicitaria sobre los daños ocasionados por la minería y la ingente necesidad de cambiar el marco normativo.

SEGUNDA ETAPA DE LA CNLM (ENERO DE 2013 A JULIO DE 2013): CONSTRUCCIÓN COLECTIVA DEL PROYECTO DE NUEVA LEY MINERA

Esta segunda etapa resultó ser la más intensa y crucial dentro de la CNLM. A continuación, la describiremos dividiéndola en tres fases.

Fase A: de un proyecto de nueva ley minera redactado por un grupo pequeño a un proceso amplio y plural, empujado y construido por todos los movimientos

Como ya habíamos explicado, como resultado de la reunión del 22 de octubre de 2012 había quedado pendiente la convocatoria a un foro en el Congreso de la Unión para enero de 2013. Este no pudo realizarse por el poco tiempo que mediaba para implementar el acuerdo, especialmente teniendo en cuenta lo complejo de la convocatoria a un evento de esa envergadura. Si se le quería

apostar a que fuera un evento de gran convocatoria, que reuniera al mayor número posible de movimientos a nivel nacional, que causara un impacto relevante en la opinión pública y del cual pudieran salir acuerdos y compromisos, se requería de más tiempo para convocarlo.

En este contexto, en el mes de febrero de 2013 tuvo lugar una reunión en la Cámara de Diputados, donde confluyeron activistas del FAO, de la REMA y del Movimiento Morelense, así como actores del sector académico⁷⁴ que habían estado activos durante la primera etapa de la campaña. En este encuentro se planteó que había voluntad política en algunos sectores del PRD en el Senado de la República para acompañar el proceso y presentar la propuesta de ley que los movimientos definieran. Para ello, ponían a disposición del movimiento las oficinas del senado para sostener reuniones con vistas a ir construyendo un primer borrador que luego pudiera ser socializado con los movimientos. A pesar de que esta reunión no tuvo convocatoria abierta entre los movimientos —lo cual pudo afectar su legitimidad—, al amparo de los acuerdos y discusiones de la reunión de octubre de 2012, se decidió aceptar la oferta y construir ese anteproyecto para que luego fuera socializado y discutido con los movimientos en el futuro evento a convocarse en el senado.

A lo largo de todo el mes de marzo y la primera quincena de abril de 2013 se celebraron siete reuniones en las cuales se fue perfilando el anteproyecto de nueva ley minera, a la par que se preparaba el foro en el Senado de la República que se celebraría en abril. En estas reuniones participó un pequeño grupo que incluía miembros de movimientos tanto locales⁷⁵ como nacionales,⁷⁶ académicos,⁷⁷ actores de organizaciones nacionales de derechos humanos⁷⁸ y, por último, representantes de partidos políticos.

Este último grupo estaba conformado por miembros de una de las corrientes del PRD. Se trataba de una corriente de reciente creación, que, por lo

74 ACAD1 y ACAD2.

75 FAO1, FAO2 y MOMO1.

76 REMA1.

77 ACAD1 y ACAD2.

78 ODHI.

tanto, intentaba ganar presencia con el tema minero dentro del senado. En las discusiones participaron el jefe de la corriente, Carlos Sotelo; la senadora representante, Iris Vianey Mendoza, y asesores parlamentarios de su equipo. Algunos actores de los movimientos también pertenecían a la estructura del PRD como asesores.⁷⁹

Durante estas reuniones rápidamente surgió la división entre un grupo que prefería que de estas discusiones saliera un anteproyecto casi definitivo que las bases conocieran y suscribieran después y al que solo se cambiaran aspectos muy puntuales, y otro grupo que le apostaba a generar un primer borrador que fuera sometido a un amplio proceso de discusión y, por lo tanto, de transformación y reescritura a partir de lo que los movimientos opinaran.

A estas dos posiciones se sumó una tercera, resultado de una reunión con Jesús Ortega, dirigente de la corriente Nueva Izquierda y quien había sido encargado por parte del Pacto por México para presentar la propuesta oficial de reforma a la Ley Minera, derivada de uno de los artículos del pacto.⁸⁰ La posición de Jesús Ortega fue que él “trataría de recoger algunos de los puntos sugeridos por los movimientos”, pero que él presentaría la iniciativa mientras los movimientos confiaran en su intervención y no “utilizaran la reforma para armar un movimiento”.

Con relación a la convocatoria al foro, lo que en primera instancia fue pensado como un foro público para presentar el proyecto de ley en el senado, debido a la insistencia de los actores que querían que el proceso de elaboración de la ley y consulta con las bases fuera más amplio, terminó en un evento que constaría de dos momentos. El primero consistiría en un taller de dos días, don-

79 MOMOI.

80 Es importante agregar que durante los inicios de la LXII Legislatura, el tema minero fue central en la agenda legislativa. Desde finales de 2012 había una iniciativa cercana a los intereses de los movimientos presentada por el diputado Trinidad Morales, cuyos trabajos y propuestas se intentaron incorporar a la propuesta de los movimientos, pero al mismo tiempo el PRI había presentado una iniciativa de reforma a la Ley Federal de Derechos y a la Ley de Coordinación Fiscal para modificar solo lo relativo al régimen de tributación de la minería. Esta reforma se aprobó a principios de abril en la Cámara de Diputados, como cámara de origen, y había sido turnada a la Cámara de Senadores para su aprobación.

de se expondría a los movimientos el contenido del borrador de propuesta que había sido trabajado. A este le seguiría un foro público en el Senado de la República, en el cual se analizarían los impactos de la minería, la situación de la actual legislación y las propuestas de modificación que proponían los movimientos.

El taller finalmente se celebró los días 21 y 22 de abril en la ciudad de Cuernavaca, Morelos, con la asistencia de numerosos movimientos y activistas de todo el país. Se trató de dos días de intenso trabajo y discusión. El intento por parte de algunos actores⁸¹ de presentar los avances del borrador del proyecto como algo concluido, que solo se iba a presentar y a avalar con pequeños cambios durante el taller, fue rechazado por gran parte de los movimientos de base, quienes exigieron mayor participación e imprimirle un ritmo más lento al proceso, con tal de que se produjera un documento consensuado que incluyera las inquietudes de todos los actores del MNCM.

Mientras que algunos actores, presionados por los tiempos de los partidos políticos, exigían celeridad, la mayoría de los movimientos eran partidarios de mayor profundidad y participación en las discusiones. Esta última postura resultó mayoritaria; por lo tanto, se acordó que en el foro en el senado solo se iban a presentar los principales puntos que exigían los movimientos, pero no un proyecto acabado. Los trabajos de redacción del proyecto continuarían.

El foro se realizó los días 23 y 24 de abril⁸² de 2013, con una amplia representación tanto de movimientos sociales como de representantes de partidos

81 FAO1, REMA2, REMA3 y los que representaban la postura de los partidos políticos.

82 La lista de los convocantes al foro ilustra la amplia diversidad de posturas en el seno de la CNLM, y la presencia de los cuatro tipos de actores que hemos definido en el presente capítulo: Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, UNAM; Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM; Academia de Derecho, Universidad Autónoma de la Ciudad de México; Seminario Permanente de Estudios Chicanos y de Fronteras (DEAS-INAH); FAO, San Luis Potosí; Pro San Luis Ecológico A. C., San Luis Potosí; REMA; Movimiento de Pueblos y Ciudadanos Organizados en contra de la Minería (Morelos); Colectivo de Estudios Críticos en Derecho (Radar); Fundar; LA-VIDA; CPUVO, San José del Progreso, Oaxaca; Medio Ambiente y Sociedad A. C., Baja California Sur; Agua Vale Más que Oro, Baja California Sur; Tetela Hacia el Futuro, Puebla; Coordinadora Regional de Autoridades Comunitarias-Policía Comunitaria (CRAC-PC), Guerrero; Movimiento Opositor a la Minería en Chicomuselo, Chiapas;

políticos, organizaciones nacionales contra la minería, organizaciones de derechos humanos, académicos y activistas en general. Durante el primer día los movimientos presentaron su problemática local y las razones por las cuales creían necesario un nuevo marco normativo en torno a la minería. Los académicos reforzaron esta idea con los trabajos que habían realizado al respecto, en el marco de sus diversos campos de conocimiento, y los políticos plantearon de manera retórica sus compromisos.

Esa primera jornada no estuvo exenta de imprevistos y sobresaltos. Primero, la noticia de que en el salón de la Comisión Permanente del Senado de la República, lugar reservado para el evento, estaba programado otro acto y que el foro no se podría realizar ahí. Después de la negativa de los participantes a abandonar la sala, la reunión pudo realizarse en el lugar donde estaba pactado. Luego, casi al terminar la sesión se anunció que en otra sala del senado dos senadores del propio PRD —por los estados de Morelos y de Guerrero— habían presentado de manera independiente dos proyectos de nueva ley minera, más favorables a los intereses de las empresas, pero que retomaban algunos contenidos de la propuesta de los movimientos.

Este último anuncio provocó el enojo de algunos movimientos, que acusaron al PRD de traicionar los trabajos que se venían realizando. Luego de una reunión de los movimientos a puertas cerradas, decidieron continuar unidos en la lucha por cambiar el marco normativo y le exigieron al PRD un deslinde de esas dos iniciativas y el compromiso de acompañar la propuesta emanada de los movimientos. No obstante, la señal de alarma ante la posible traición por parte de los políticos ya había sido activada, sobre todo por aquellos actores

Familia Pasta de Conchos; Comisariado de Bienes Comunales de Capulálpam de Méndez, Oaxaca; Comité de Campesinos Pobres del Estado de Chiapas; Colonias Unidas de la Mira y Pueblos Circunvecinos, Lázaro Cárdenas, Michoacán; Procesos Integrales para la Autogestión de los Pueblos, Otros Mundos-Chiapas; Greenpeace (México); Bios-Iguana, Colima; Red Jalisciense de Derechos Humanos; Asociación de Estudios Socioambientales, Guanajuato; Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio; senadora Iris Vianey Mendoza; diputada federal Yazmín de los Ángeles Copete Zapot; diputado federal Domitilo Posadas Hernández.

que hemos identificado como partidarios de una relación mínima con el Estado y sus instituciones.

Para el segundo día quedó la presentación de los puntos fundamentales de la propuesta de los movimientos sociales con vistas a una nueva ley minera. En primer lugar, resultó relevante —y como fruto de la reunión celebrada el día anterior en la noche con la dirección del PRD— la lectura pública del compromiso hecho por parte de Jesús Zambrano, su presidente nacional, en el sentido de apoyar el proyecto de ley minera que emanara de los movimientos y desconociendo los que habían sido presentados por los otros dos senadores del partido.

Por otra parte y como elemento central de este segundo día del foro, tal y como se había acordado en el taller, se presentaron los puntos fundamentales de la propuesta de nueva ley minera que hacían las organizaciones, junto con un exhorto al país y a los miembros del Poder Legislativo para cambiar la norma. Se trataba de unos puntos generales mas no de un proyecto de ley acabado. El documento⁸³ fue leído y contó —para sorpresa de muchos de los movimientos— con algunos puntos que no habían sido acordados, lo cual volvió a prender las alarmas entre muchos de los movimientos, organizaciones y académicos involucrados en la CNLM.⁸⁴ En la sala hubo un poco de confusión debido al contenido del documento y a algunas voces que sugirieron la presentación del proyecto de ley casi de manera inmediata.

Las diferencias que afloraron en el foro fueron discutidas al término de la sesión, en una reunión privada de los integrantes de la CNLM, de la cual fueron excluidos los actores más importantes de los partidos políticos. En esta reunión, aunque siguieron presentándose posturas divergentes, se decidió por

83 El documento llevó por nombre “Por el derecho de todos los mexicanos a una vida digna. ¡No a la minería tóxica y a cielo abierto! Proponemos una nueva ley minera, nacionalista y con sentido social”.

84 Las sospechas recayeron en algunos actores, quienes fueron acusados de hacerle el trabajo sucio al Gobierno. Una vez más se notaban las tensiones entre los que querían que fuera un proceso rápido, acorde con los intereses de los partidos políticos, y los que pretendían un proceso más amplio de discusión y de movilización.

mayoría dar quince días para que la comisión redactora incluyera todos los señalamientos hechos por los movimientos durante esos días de trabajo.

Posteriormente, esta comisión enviaría esa versión a los movimientos para que ellos la trabajaran y enviaran más comentarios para su incorporación. Los tiempos serían los de los movimientos y no los de los políticos, quienes insistían en presentar la propuesta antes de que terminara ese periodo de sesiones del senado (30 de abril). Si el proyecto quedaba para el periodo de septiembre o para uno extraordinario, no importaba, siempre y cuando contara con el aval de todos los movimientos a partir de un proceso colectivo de elaboración de la propuesta. La CNLM, a pesar de las distintas posturas, visiones y desencuentros, parecía haber sido empujada hacia un proceso más amplio y profundo de participación y movilización.

Fase B: albedo, crisis, ruptura y reestructuración de la CNLM

En esta segunda fase, la CNLM sufrió un duro golpe que le restaría fuerza a la acción colectiva durante los meses siguientes. El acuerdo de la reunión de la tarde del 24 de abril no fue respetado. Los actores del PRD que participaban en la movilización presionaron a algunos de los miembros de la REMA y de los movimientos para presentar el proyecto de ley antes del tiempo acordado.

El argumento esgrimido era que resultaba imprescindible hacerlo antes del fin del periodo de sesiones porque en el senado estaba a punto de aprobarse la propuesta de reforma del PRI —aceptada el 25 de abril en la Cámara de Diputados— y, ante ese escenario, se corría el riesgo de que el proyecto de los movimientos quedara fuera de la discusión y, por lo tanto, que luego fuera muy difícil poder cabildar la propuesta. Algunos actores cedieron y enviaron el proyecto de ley que se estaba trabajando. El 30 de abril, la senadora Iris Vianey Mendoza lo presentó como suyo con el respaldo de varios miembros de la CNLM.

De inmediato, el resto de los actores involucrados en la campaña —algunos de ellos también miembros de la REMA— denunciaron este acto como un “albedo” de un grupo que violaba los acuerdos y no representaba a la mayoría

de los implicados en la CNLM. Varios actores⁸⁵ denunciaron públicamente el albazo y negaron que el proyecto presentado contuviera el espíritu de los trabajos realizados en el taller y en el foro de los días anteriores. El día 7 de mayo se celebró una reunión del grupo promotor en las oficinas del senado. En esta, los asistentes acordaron que el proceso continuaría, que la senadora se comprometía a retirar la propuesta que había presentado y a ingresar la de los movimientos, y que se seguiría trabajando según lo pautado en la reunión del 24 de abril. Se acordó además organizar una próxima reunión con los movimientos una vez que la comisión redactora⁸⁶ terminara de incorporar a la propuesta todos los elementos discutidos en el taller y foro. El proceso continuaba, pero la confianza de las organizaciones en él había sido minada.

El 21 de mayo, en otra reunión, se determinó que el evento se realizara con un formato académico —ya no político—, siguiendo el formato de los encuentros anteriores celebrados en el IJ de la UNAM: reunión pública por la mañana y reunión de los movimientos a puerta cerrada por la tarde. La versión final del borrador se les enviaría a estos antes de que acabara el mes de mayo, para que, a su vez, ellos enviaran nuevos comentarios que se agregarían hasta tener listo el borrador final. El esbozo fue enviado el 30 de mayo y el nuevo foro quedó programado para el 13 de junio. Un día antes, los movimientos se reunirían para discutir y afinar el proyecto de ley con vistas a su presentación al día siguiente.

Ahora bien, en el contexto del proceso de organización de este foro, las diferencias —que habían sido contenidas luego del albazo en un último esfuerzo por mantener la unidad del proceso— estallaron. La presencia, en la propuesta de programa para el foro, de algunos de los actores que operaron la presentación adelantada de la propuesta de ley, más cierta desorganización en la circulación de la información, la cual llevó a que no aparecieran algunos actores como convocantes al foro y que otros que no habían dado su aprobación sí aparecieran, derivó en que algunos actores⁸⁷ se deslindaran públicamente

85 ACAD1 y FAO2.

86 Formada por ACAD1, ACAD2, ODH1 y PAPO4.

87 REMA1, REMA4, REMA5.

del proceso.⁸⁸ Aunque la mayoría de los movimientos continuó en la CNLM, la unidad de todos los actores en este proceso de acción colectiva se había roto.

Fase C: continuación de los trabajos y finalización del anteproyecto de nueva ley minera

Tal y como había sido definido, el 12 de junio los diversos actores de la CNLM (movimientos, organizaciones de derechos humanos, académicos y políticos) se reunieron a discutir el borrador del proyecto de nueva ley minera con vistas a ajustar su contenido para presentarlo en el foro del día 13.

Asistieron numerosos movimientos de todo el país, con excepción de algunos de los actores que se habían deslindado del proceso. Incluso, uno de estos últimos asistió para aportar a la construcción del proyecto, pero no a nombre de su organización local ni de la REMA sino a título personal, especificando que su presencia no implicaba avalar el proceso, sino que solamente aportaba insumos. Al final de esta reunión, se decidió que el borrador aún no era una propuesta final y que, por lo tanto, en el foro únicamente se presentarían los principales elementos, pero sin el carácter de borrador final.

Así ocurrió al día siguiente. Los avances del anteproyecto de ley fueron expuestos por los miembros de la comisión redactora. En la sesión, la senadora, una de las encargadas de abrir el foro, nuevamente se posicionó como autora de la ley y coordinadora de los esfuerzos por sacar adelante el proyecto, lo cual acentuó el malestar existente en torno a la forma en que los políticos estaban utilizando la movilización social para sus intereses particulares. Los diferentes movimientos y miembros del sector académico, durante el foro, pusieron nuevamente en la mesa que se trataba de una iniciativa de los pueblos y movimientos. La tensión era notoria.

88 Algunos de ellos habían insistido en que era necesaria una reunión previa al foro para abordar todos los malentendidos y evitar que estos escalaran antes o durante el foro. Esta reunión nunca se programó.

En la tarde, nuevamente se reunieron a puerta cerrada los actores de la CNLM, con excepción de los miembros de los partidos políticos que no pertenecían al movimiento.⁸⁹ Fue una reunión tensa, en la cual desde el comienzo afloraron las diferencias entre quienes querían continuar el proceso con el apoyo de los partidos políticos y quienes no pensaban así. A pesar de ello, se lograron acuerdos importantes para continuar con la campaña. Se ratificó a los miembros de la comisión redactora, quienes seguirían el trabajo incorporando los aspectos que continuarían sugiriendo los diversos actores sociales. Se crearon nuevas comisiones: una para elaborar un pronunciamiento político y otra de organización; se redactó también una carta para invitar a los movimientos que habían abandonado el proceso a sumarse de nuevo.

El tema fundamental, relativo a la relación con los partidos políticos, quedó con una solución intermedia que intentó conciliar todas las posturas pero tampoco resolvió el problema de fondo: a corto plazo (de junio a septiembre), se continuaría trabajando con los partidos políticos tratando de presentar en conjunto el proyecto de nueva ley minera en septiembre, una vez comenzado el nuevo periodo de sesiones. Después de esa fecha, continuaría el movimiento sin los partidos, tratando de generar un proceso más participativo hacia las bases de los movimientos y apostándole a la iniciativa legislativa ciudadana. Por último, se acordó apoyar todo este proceso con una amplia difusión de la propuesta de ley una vez que se concluyera su redacción y, en general, con un gran impulso a la campaña desde varios frentes (presión social, elaboración de materiales de difusión, trabajo con las bases y con los sindicatos, activismo en redes sociales, entre otros). En un mes, los movimientos volverían a reunirse para evaluar los avances.

89 Se contó con una nutrida asistencia de los siguientes actores: Movimiento Morelense contra las Concesiones Mineras de Metales Preciosos; Baja California Sur; Tetela Hacia el Futuro, Puebla; Colonias Unidas de la Mira, Lázaro Cárdenas, Michoacán; FAO, San Luis Potosí; CPUVO, San José del Progreso, Oaxaca; Capulálpam de Méndez, Oaxaca; CRAC-PC, Guerrero; LA-VIDA; Fundar; académicos y académicas.

Esta nueva reunión tuvo lugar el 13 de julio⁹⁰ y asistieron varios movimientos,⁹¹ miembros de organizaciones nacionales,⁹² de organizaciones de derechos humanos⁹³ y del sector académico.⁹⁴ Se revisó el estado del trabajo de las diversas comisiones, se definieron las etapas de difusión del contenido de la propuesta de ley y se organizaron las acciones tendientes a la movilización por el Día Mundial contra la Minería Tóxica, que se celebraría, como todos los años, el 22 de julio. En esta ocasión se comenzaría la campaña de difusión de la propuesta de ley. La movilización sería en el senado, pero no solo adentro, tratando de darle difusión a la propuesta, sino afuera, movilizándose para exigir la aprobación de esta. Luego de la movilización, se volverían a reunir los actores para ver los avances del proceso.

Con relación a los repertorios para movilizar la propuesta, se ratificó lo decidido en el foro del 13 de junio: se seguiría en una primera etapa con los partidos y en paralelo se trabajaría más en el mediano y largo plazo en la presentación del proyecto a través de la iniciativa legislativa ciudadana, buscando alianzas con un proceso de este tipo que estaba en curso para proponer una nueva ley de aguas nacionales.

El 22 de julio se realizó la movilización pactada tanto adentro como afuera del Senado de la República, donde se lanzó un manifiesto nacional por una nueva ley minera. Al concluir, se reunieron los movimientos en una de las oficinas del senado con una presencia bastante amplia de los diversos actores. En la reunión se ratificó la estrategia delineada desde el 13 de junio y se insistió en la relevancia de que las comisiones que se habían creado funcionaran bien, lo

90 Es importante decir que días previos a esta reunión circularon varias cartas que desconocían a uno de los actores (REMA3) como parte del movimiento. Este, además de ser miembro activo de la REMA y haber estado presente desde el inicio de la CNLM, se asumía también como integrante de varios movimientos locales. Las razones iban desde el hecho de haber incumplido obligaciones con los movimientos hasta otras acusaciones más graves.

91 FAO, Baja California Sur, Movimiento Morelense.

92 REMA1 y REMA2.

93 ODH1 y ODH2.

94 ACAD2.

cual no estaba ocurriendo. Se fijó el 24 de julio como fecha última para entregar la propuesta de ley, luego de todas las revisiones y adiciones. Por último, se insistió en la necesidad de establecer un calendario para presentar el borrador de nueva ley minera en las comunidades afectadas por proyectos extractivos, con el objetivo de seguir enriqueciendo el texto, con miras al proceso a más largo plazo de la iniciativa ciudadana. Finalmente, la propuesta fue enviada por correo electrónico a la lista de contactos de la CNLM el 24 de julio de 2013.

TERCERA ETAPA DE LA CNLM (JULIO A NOVIEMBRE DE 2013): LA MOVILIZACIÓN DEL PROYECTO DE NUEVA LEY MINERA

En esta etapa de la CNLM, el centro de gravedad del proceso pasó de la redacción del proyecto de nueva ley minera a su difusión y cabildeo. Se trata de una etapa fundamental con objeto de determinar los alcances del proceso. Antes de analizar la forma en que los actores de la CNLM difundieron y movilizaron la propuesta de ley elaborada, analicemos en líneas generales su contenido.

Aspectos fundamentales de la propuesta de nueva ley minera elaborada por los movimientos sociales

El eje fundamental del proyecto de ley construido por las organizaciones sociales se centró en la necesidad de la obtención de una *licencia social* para cualquier emprendimiento minero. Dicha licencia solo podría ser otorgada fruto de un proceso de información, diálogo y participación genuino, regulado en la propia iniciativa. Sin la obtención de la licencia social resultaría imposible el otorgamiento de la concesión y, por lo tanto, la operación de cualquier proyecto de exploración, explotación o beneficio de minerales. En líneas generales, los principales contenidos de esta propuesta son los que siguen:⁹⁵

95 La propuesta de nueva ley minera puede consultarse de manera íntegra en el anexo 1.

- La actividad minera deja de ser preferente por encima de otras actividades. Lo preferente es el uso de suelo, que sea compatible con el respeto a los derechos humanos reconocidos por la Constitución y tratados internacionales firmados por el Estado mexicano. La actividad minera solo sería declarada de utilidad pública en caso de ser desarrollada por el Estado, no por un particular (artículo 7 que sustituye al antiguo artículo 6); por lo tanto, se eliminaría la posibilidad de la expropiación, lo cual abriría las puertas a acuerdos más equilibrados.
- Se estableció la participación vinculante de la población sobre toda decisión que involucrara la realización de actividades mineras: *a*) para pueblos originarios a través de un procedimiento de consulta para obtener el consentimiento vinculante, previo, libre, informado y culturalmente adecuado; *b*) para comunidades que no son pueblos originarios, a partir de un procedimiento de participación ciudadana para obtener acuerdos vinculantes en forma libre, previa e informada (Art. 4, IX, X; 7 párrafo segundo).
- Se estableció y reguló la licencia social (Art. 4, XI) a través de los procedimientos y consulta o participación⁹⁶ para los siguientes supuestos: *a*) concesiones para exploración minera; *b*) concesiones para explotación y beneficio minero; *c*) asignaciones para exploración minera que custodia el Servicio Geológico Mexicano; *d*) prórrogas a concesiones para explotación y beneficio minero; *e*) permisos de operación para actividades de beneficio minero (fuera de una concesión), y *f*) transmisión de concesiones, transporte de insumos, producción y desechos mineros (Art. 31). Sin esta licencia social, la Secretaría de Economía no podría entregar una concesión (Art. 15, I).
- Se estableció todo un capítulo sobre derechos de los pueblos indígenas.⁹⁷ En él se introdujeron los mejores estándares del derecho

96 El proyecto de ley dedica el capítulo cuarto a regular un procedimiento detallado para la consulta y la participación. Debido a los objetivos de esta obra, no lo menciono en extenso, pero sí remitimos al anexo 1 para su consulta.

97 Capítulo tercero: “De la explotación minera y de los derechos de los pueblos indígenas”.

internacional de los derechos humanos para el acceso preferente a los recursos naturales presentes en su territorio; para el ejercicio de la consulta previa con consentimiento previo, libre, informado y culturalmente adecuado, y para el desempeño de la actividad minera dentro del mismo.

- Se separaron las concesiones de exploración de las concesiones de explotación y beneficio minero. Las concesiones de exploración solo podrían otorgarse por un máximo de cinco años (Art. 19, I). Las de explotación y beneficio tendrían una duración igual a la expresada y demostrada por la empresa en su proyecto de explotación y beneficio de minerales. El plazo de la concesión no excedería los veinte años, con posibilidad de ser prorrogados por otros veinte años más si así lo demuestra el nuevo proyecto (Art. 19, II; 44, IX). Se estableció un procedimiento estrictamente regulado para el cierre de minas con obligaciones y responsabilidad para el solicitante (Art. 4, IV; Art. 19, II, tercer párrafo; Art. 38, v).
- Se estableció una regulación más controlada respecto a la transmisión de concesiones a fin de terminar con la total desregulación que existía en este tema (Art. 31, v; Art. 49). Además, se eliminaron la división, reducción o unificación de las concesiones, las cuales favorecerían únicamente al proceso especulativo.
- Se establecieron límites a la entrega de concesiones: no podrían otorgarse en áreas naturales protegidas y equivalentes, en zonas de monumentos históricos ni áreas definidas como estratégicas para la economía o cultura de los pueblos, entre otras. Por otro lado, tampoco se entregarían concesiones para proyectos de explotación minera por técnicas de tajo a cielo abierto, tumba y relleno o en pocitos de carbón; en actividades de beneficio que utilicen cianuro de sodio, mercurio u otras sustancias nocivas para la salud y el medio ambiente; para minería hidráulica, o solicitantes con antecedentes de violación de derechos humanos o falta de responsabilidad ambiental, laboral o social en el país o el extranjero. También se incluyó la prohibición de entrega de concesión a solicitantes que hayan sido sorprendidos

entregando recursos en dinero o en especie a autoridades o miembros de las poblaciones aledañas a los proyectos mineros (Art. 18).

- Se anularon las cláusulas de confidencialidad que ocultaban la información que debían entregar las empresas mineras al Estado. Se generarían además informes adicionales por la empresa a la SE. Se obligaría a la SE a hacer pública y accesible la información en su poder a la ciudadanía en general, con el compromiso de entregarla directamente a las comunidades donde operan las mineras (Art. 52, VII, VIII; Art. 8, X, XI, XII).
- Se establecieron nuevos procedimientos de inspección obligatorios, aleatorios y con la participación de las comunidades. Estos podrían dar pie, en caso de incumplimiento de acuerdos o permisos del concesionario, a multas o a la cancelación de la concesión (Art. 52, X; Art. 77; Art. 78).
- Se introdujo el cobro de regalías para la minería calculadas a partir del valor del volumen de minerales producidos a boca de mina y no sobre los ingresos reportados de las empresas, con regímenes diferenciados para minería artesanal, pequeña, mediana y gran minería.⁹⁸
- Se fortalecieron los mecanismos preventivos y las sanciones a las eventuales violaciones a la ley. Aumentaron las causales de nulidad de una concesión y las infracciones que podían acarrear multas o cancelaciones de la concesión. Entre las infracciones que podrían llevar a la cancelación de la concesión estaban: *a*) violar los acuerdos tomados con los pobladores en ocasión de negociar la licencia social de estos; *b*) entregar recursos en dinero o especie a las poblaciones o a las autoridades de los ayuntamientos o a las agrarias por fuera de lo previsto en la Ley Federal de Derechos; *c*) no tener vigentes todas las licencias, permisos y autorizaciones; *d*) reincidir en algunas de las causales de multa previstas por la ley, y *e*) perpetrar o involucrarse de

98 La propuesta de nueva ley minera no incluyó los aspectos fiscales, puesto que era necesaria una reforma a la Ley Federal de Derechos y a la Ley de Coordinación Fiscal. En este particular los movimientos también hicieron sus propuestas.

alguna manera en hechos que llevaran a la agresión física o moral de personas inconformes u opositoras al proyecto minero del concesionario, entre otras (Art. 80).

- Se obligaría al concesionario a constituir una póliza de garantía que amparara el cumplimiento de todas las obligaciones mineras y ambientales adquiridas por la empresa, así como al pago de las multas (Art. 52, XV).

Luego de varios meses de trabajo, había quedado listo el borrador de nueva ley minera. Faltaba entonces movilizarlo por medio de la estrategia delineada en dos tiempos: *a)* primero, en la legislatura que comenzaba, para lo cual hacía falta una importante labor de cabildeo; *b)* segundo, a la par —y de manera indefinida—, con las bases de los movimientos sociales en busca de ser presentada también como iniciativa legislativa ciudadana y de que fuera útil para los distintos procesos de resistencia locales.

Presentación, difusión y cabildeo del proyecto de nueva ley minera

En esta etapa comenzó el proceso de difusión de la ley. En principio fue mucho menos organizado y coordinado de lo previsto en los acuerdos de las últimas reuniones. El primer evento de difusión se dio en un taller en Coatetelco, Morelos, con los integrantes del Movimiento Morelense. El taller consistió en una reunión con varios líderes locales del movimiento. Fue conducido por uno de los actores del sector académico⁹⁹ y también estuvieron presentes actores del movimiento local que formaban parte activa de la campaña.¹⁰⁰ Por otro lado, el 22 de agosto, la propuesta de nueva ley minera fue presentada¹⁰¹ en un foro-encuentro de varios movimientos sociales en la ciudad de Puebla.

99 ACAD2.

100 MOMO1, MOMO2.

101 FAO2.

Desde el lado de la estrategia de presentación de la propuesta con los partidos políticos, en el mes de septiembre ocurrió un importante viraje. Uno de los temas más cuestionados era la insistencia en trabajar de forma exclusiva con un actor dentro de los partidos políticos (el PRD) y con una sola corriente al interior de este, la encabezada por Carlos Sotelo y la senadora Iris Vianey Mendoza, quienes, de acuerdo con una parte importante de los actores de la CNLM, habían instrumentalizado el proceso de movilización. Por esta razón, varios de los actores decidieron hacer gestiones para presentar el proyecto de los movimientos, que había sido concluido el 24 de julio, con un grupo plural de senadores. Con este fin, el 5 de septiembre sostuvieron una reunión con el senador Alejandro Encinas. Allí se comprometieron a presentar el proyecto oficialmente en el senado el 19 de septiembre y a ofrecer una conferencia de prensa el día anterior.

El 18 de septiembre se llevó a cabo la conferencia de prensa; en ella estuvieron presentes algunos de los movimientos sociales participantes de la CNLM y los senadores y senadoras que presentarían al día siguiente la iniciativa: Alejandro Encinas (PRD), Dolores Padierna (PRD) y Layda Sansores (Movimiento Ciudadano).¹⁰² Con la presentación del proyecto el 19 de septiembre, se avanzaba en la primera parte de la estrategia que involucraba a los partidos políticos. Después de ello, restaba cabildear esa propuesta y continuar con la otra estrategia a mediano y largo plazo: la iniciativa legislativa ciudadana.

Para darle continuidad al proceso, se convocó a una reunión de trabajo de la CNLM para el 25 de septiembre. Al encuentro asistieron, por los movimientos, integrantes del Movimiento Morelense, del FAO, de Baja California Sur, de La Mira, de San José del Progreso y de LA-VIDA. También participaron miembros del sector académico¹⁰³ y de organizaciones de derechos humanos.¹⁰⁴ En la reunión se hizo un balance del proceso de movilización y se analizaron las vías para cabildear la propuesta en el senado, pero, sobre todo, se hizo énfasis en

102 Ese mismo día, la senadora Iris Vianey Mendoza también presentó el proyecto de ley que días antes le había sido entregado por los movimientos.

103 ACAD1, ACAD4.

104 ODH1, ODH3.

cómo avanzar paralelamente en el lanzamiento de una campaña nacional para impulsar la propuesta de ley de los movimientos, junto con la recolección de firmas a fin de fortalecer el repertorio de la iniciativa legislativa ciudadana.

Al día siguiente, el 26 de septiembre, en una conferencia de prensa los movimientos declararon oficialmente presentada la Campaña Nacional por una Nueva Ley Minera. En ese mismo marco, además de denunciar nuevamente los daños provocados por la industria minera, se anunció que la iniciativa fue presentada en la Cámara de Senadores y que existen otras iniciativas que no representan las aspiraciones del movimiento; asimismo, se llamó a la unidad de todas las luchas nacionales en defensa del territorio. Además, se acordó organizar una gran movilización nacional el 24 de noviembre —con un foro y muestra fotográfica en la avenida Paseo de la Reforma— para inaugurar la campaña y fortalecer el proceso de recolección de firmas.

Durante los meses de octubre y noviembre se continuó con la labor de difusión de la propuesta, en un intento porque esta llegara a las bases de los movimientos locales. Se organizaron dos visitas a Tetela de Ocampo (12 y 19 de octubre), donde, en el marco de actividades de movilización y articulación local, se explicó el contenido de la propuesta de nueva ley minera y los objetivos de la campaña. Entre el 2 y el 5 de noviembre también se socializaron el contenido del proyecto de ley y los objetivos de la campaña en Baja California Sur, donde la Universidad Autónoma de Baja California Sur fungió como anfitriona, y se llevaron a cabo talleres en Los Cabos (3 de noviembre) y en La Paz (4 de noviembre). Ambas actividades de socialización de la propuesta estuvieron organizadas por los movimientos locales, con la participación de integrantes de la comisión redactora.¹⁰⁵

Paralelamente, se iba organizando la “Jornada nacional por una nueva ley minera desde los pueblos y movimientos”, prevista para finales del mes de noviembre. Para evitar los problemas generados en la organización del foro de junio, se confeccionaron invitaciones personales para cada movimiento y se realizaron varias reuniones de organización vía Skype. Finalmente, el 24 de noviembre se realizó la jornada nacional.

En Paseo de la Reforma —justo en el último domingo del mes, cuando la calle se cierra al tránsito vehicular y muchas personas circulan ya sea caminando o en bicicleta—, se instaló una exhibición fotográfica e informativa donde cada movimiento ocupó un espacio para mostrar las afectaciones provocadas por la industria minera en los territorios. También se desarrollaron actividades culturales intercaladas con el uso de la palabra por cada movimiento. Además, se colocó una mesa para que las personas que pasaran y se solidarizaran con la movilización pudieran llenar un formato con su firma en apoyo a la presentación de la iniciativa legislativa ciudadana.

Esta jornada, si bien contó con una participación amplia de organizaciones, académicos y movimientos en general, fue convocada solo por algunos de los actores que habían participado a lo largo de todo el proceso (CPUVO, Baja California Sur, LA-VIDA, Movimiento Morelense, Tetela de Ocampo y el FAO). Como se puede apreciar, algunas organizaciones ya se habían apartado definitivamente del proceso.

Esta jornada nacional, paradójicamente, la tomo como el evento de cierre de la CNLM. Todos los esfuerzos por conservar la unidad dentro del movimiento no lograron concitar el apoyo mayoritario que tuvo durante la segunda etapa. En esto también influyó el hecho de que, en octubre, el Congreso de la Unión aprobara la reforma fiscal, que incluía una modificación a la Ley Federal de Derechos y a la Ley de Coordinación Fiscal en materia de minería, por medio de la cual se regularon nuevos impuestos para esta industria, pero se dieron por cerradas las discusiones en torno al tema minero en el Congreso. Las oportunidades se comenzaban a cerrar.

Los legisladores perdieron interés en un tema cuya agenda iba pasando y la movilización no pudo conservar la fuerza suficiente para continuar por la vía de la iniciativa legislativa ciudadana. Si bien hubo nuevos intentos por mantener viva la CNLM —y también nuevos ataques contra el proceso—,¹⁰⁶ estos carecieron de fuerza social y organizativa. Las razones de este declive, así como los saldos del proceso de MSL y el balance de este a partir de los elementos analíticos definidos a lo largo del libro, serán analizados en el próximo capítulo.

106 Evento en Zacualpan y documento que circuló FAO1 en abril de 2014.

¿Minando la movilización? La construcción de la acción colectiva como proceso de movilización sociolegal: avances, obstáculos y aprendizajes de la CNLM

Pero entonces, definamos, compañeros: los partidos políticos o no, o metemos una ley politizada o la metemos con los movimientos, que es una ley consensuada, con un ritmo diferente, donde estas expresiones de que tenemos incongruencias [...] En una comunidad no hay incongruencias [...] hay respeto por la decisión de que diga la gente, y si la gente dice que no quiere una minería del tal característica, no es una incongruencia, es un respeto colectivo [...] y entonces eso es lo que nos pone en tensión a algunos y no es nuevo [...] Hubo un proceso de poca horizontalidad y poca transparencia, y siempre, siempre, los partidos políticos nos meten en condiciones de discusión diferente; más allá de entender que a la hora de la hora, el partido político es el que la va a seguir en la mesa, pero ahí ya ninguno de nosotros juega o a alguno de nosotros nos dejan entrar ahí [...] ¡No! Hasta cuando vamos a los foros se paran y se van.
Ni nos escuchan [...]

(REMAI, REUNIÓN DE MOVIMIENTOS ANTIMINEROS, IIJ-UNAM,
13/06/2013).

Cualquier propuesta de ley o de propuestas positivas para nuestra sociedad, para nuestros pueblos, puede ser positiva siempre y cuando no olvidemos que la fuerza radica en la organización y la participación de la gente. Si nosotros no nos apropiamos de eso, difícilmente podemos llevarlas a cabo.

(ENTREVISTA MOMO3, 24/11/2013).

Si en el capítulo anterior describimos el proceso de acción colectiva que constituye el caso de estudio en el presente trabajo, el objetivo de este cuarto capítulo es revisar analíticamente la CNLM. Para ello, a partir de las herramientas presentadas en la introducción y trabajadas en el capítulo segundo para estudiar el MNCM, aquí examinaremos el proceso de construcción de la acción colectiva durante la CNLM, con sus aciertos y obstáculos.

Analizaremos el proceso de acción colectiva —en cuanto a los elementos analíticos que lo componen— dando cuenta de cuatro hallazgos de investigación relacionados con los componentes de la acción colectiva definidos en la introducción. En primer lugar, veremos cómo la diversidad de actores con distintas trayectorias impidió construir un marco claro para la acción colectiva frente a los oponentes, lo cual generó también importantes impactos en las estructuras de movilización.

En segundo lugar, revisaremos cómo la debilidad en las estructuras de soporte, específicamente aquellas que tienen que ver con el financiamiento económico del proceso de acción colectiva, llevó a que la CNLM tuviera que depender principalmente de los recursos económicos aportados por los partidos políticos, lo que acentuó la dependencia hacia estos.

En tercero, veremos cómo la dificultad en las estructuras organizativas y las conectivas dentro de las estructuras de movilización llevó a que en la CNLM solo participaran las élites dentro de los movimientos, por lo que el proceso fue relativamente desconocido para las bases al interior de cada uno de los movimientos locales. Además, el movimiento tampoco logró definir una estructura organizativa clara, lo cual produjo problemas de coordinación y ejecución de las tareas asumidas en cada reunión, aspecto que limitó la capacidad de acción colectiva y generó malentendidos que abonaron a las divisiones internas dentro de la campaña.

En cuarto lugar, explicaremos cómo la combinación entre la opción tomada a favor del repertorio de la presentación del proyecto de ley vía los partidos políticos en lugar de la iniciativa ciudadana, así como la debilidad de los otros repertorios de acción colectiva que acompañaron al uso del derecho, condujeron a que el proceso de MSL quedara muy a merced de las dinámicas institucionales de los partidos políticos y del Congreso de la Unión.

A pesar de estos elementos propios del proceso de acción colectiva que impidieron una mayor fortaleza del proceso, este dejó saldos positivos importantes —tanto para los movimientos locales como para el movimiento nacional— que abordaremos en las conclusiones de este trabajo. Con ello queremos evidenciar que la relevancia de un proceso de movilización social, y específicamente de MSL, no puede medirse solo por la vitalidad del propio movimiento o por el cumplimiento de sus demandas explícitas.

DIVERSIDAD DE ACTORES MOVILIZADOS ¿DIVERSIDAD DE CONFLICTOS? LOS LÍMITES EN LA CONSTRUCCIÓN DE LA IDENTIDAD DEL MOVIMIENTO

Como expliqué en el capítulo anterior, la CNLM no fue un acuerdo tomado en el seno del MNCM, sino una idea lanzada por algunos de los actores (el FAO) a partir de sus necesidades como movimientos y de los textos y discusiones generadas por los académicos. Rápidamente, numerosos movimientos a lo largo y ancho del país abrazaron esta idea y se sumaron al proceso de movilización. Más allá de las estructuras de oportunidad que pudieron abrirse, existían elementos que permitieron generar de manera casi inmediata una identidad clara entre cada uno de los diversos movimientos locales que se sumaban al proceso: el hecho de ser afectados por megaproyectos mineros en cualquiera de las fases ya descritas. Además, desde el principio se trataba de movimientos que tenían muy clara su postura ante las compañías mineras: no aceptaban bajo ningún concepto la instalación u operación de los proyectos extractivos.¹⁰⁷

107 “Yo creo que sí tiene que salir [de] este foro una posición clara y contundente, nosotros no podemos ser ambiguos, incluso los senadores no lo han sido, [por eso] tenemos que tener una posición muy clara de ‘¡no a la minería a cielo abierto!’ y que cualquier esfuerzo como este, que es importante, que es un avance; que nos sentemos, que dialoguemos, que intentemos tener una posición como movimientos” (REMA5, Foro Ley Minera, Senado de la República, 24/04/2013).

“Necesitamos estar plenamente convencidos y convencer a los demás movimientos de que una de las principales posibilidades de frenar los proyectos mineros es la

En resumen, el elemento que aglutina y le da una identidad inicial a todos los actores que se fueron congregando poco a poco en torno a la CNLM fue el rechazo a los proyectos. En ese aspecto, desde el principio se trató de un movimiento homogéneo, de un movimiento para detener los megaproyectos mineros. Ahora bien, el hecho de que existieran claros “significados compartidos que impulsan a las personas a la acción colectiva” (Tarrow 2004, 48) no implicaba que estuviera resuelto el problema de los “esfuerzos estratégicos conscientes realizados por grupos de personas en orden de forjar formas compartidas de considerar el mundo y a sí mismas que legitimen y muevan a la acción colectiva” (Snow en McAdam, McCarthy y Zald 1999, 27).

Entonces, estaba pendiente construir la identidad de la CNLM como “definición compartida, construida y negociada mediante procesos continuos de activación de relaciones sociales que conectan a los actores” (Melucci 1999, 38). Así, a partir de esa identidad común inicial, ¿cómo enmarcar ese proceso de acción colectiva para generar identidad entre los diversos movimientos dentro de la CNLM? ¿Cuál de esos marcos sería el o los movilizados frente a los oponentes y ante la opinión pública?

Aquí es donde la enorme diversidad de actores participantes que explicamos en el capítulo anterior entra a desempeñar un papel fundamental. Cada activista comenzó a desplegar diferentes ideas para que fueran convertidas en marcos para la acción colectiva. De las reuniones y entrevistas emergieron las siguientes posibles ideas aglutinantes.

Medio ambiente, defensa de la Madre Tierra, lucha por la tierra

Este marco fue enarbolado mayormente por movimientos de rango intermedio (o actores específicos dentro de un determinado movimiento con sujetos

modificación con una nueva ley minera, yo creo que eso es clave, porque si pensamos que podemos resolver nuestro movimiento, ya sea a nivel estatal, con algunas autoridades [...] difícilmente nos vamos a integrar a esto” (FAO2, Reunión movimientos contra la minería, 22/10/2012).

diversos), de carácter urbano y campesino —mas no indígena— y con un menor grado de radicalidad en sus propuestas políticas. En este caso, el acento se puso en la lucha por la conservación del medio ambiente, de los bosques, del agua y de la tierra como recurso del cual extraen su sustento las comunidades locales:

Tetela es un lugar, ustedes lo han visto, de montañas, de bosques. La montaña tiene agua y para nosotros también, porque aquí está nuestra vida, aquí está nuestro patrimonio; esto para nosotros es un paraíso [...] esta es una sierra verde, todo el año; hay ríos, hay arroyos, hay cascadas, hay mucha fruta; estas tierras producen (Entrevista a TETEL, 19/10/2013).

Como se puede apreciar en este fragmento de entrevista, se trata de un marco que se centra en la defensa del medio ambiente, los bosques y el agua. La propuesta de una nueva ley minera buscaba entonces, para estos actores, una mejor protección de esos bienes y no tanto fortalecer procesos organizativos como mecanismos para preservar y darle sentido colectivo al territorio. Estamos ante una lucha menos politizada. Quizás por esa misma razón constituye un marco que ningún actor rechazaría, pero que no permitiría generar una identidad clara y sólida al interior de la CNLM porque no ofrecía pistas respecto al sentido político del proceso, al tipo de organización que hay que construir y los repertorios que hay que utilizar para movilizar dicho marco. En resumen, desde el punto de vista interno, este fue un marco inocuo. Sin embargo, frente a los oponentes y a la opinión pública resultaba un marco atractivo porque permitía generar empatía con facilidad, al conectar muy bien con el “sentido común medioambiental” instalado tanto en el imaginario de la población en general como en la retórica de los políticos e incluso de las empresas.

Comunalidad, autonomía, autoorganización y defensa del territorio (giro ecoterritorial)

Este fue el marco que intentaron construir los movimientos de base de procedencia indígena del centro y sur del país, así como las organizaciones locales

y nacionales que acompañaban a estos procesos, tal y como aquí podemos apreciar:

Para nosotros no es preferente la minería, porque no comemos oro; pero sí tenemos empresas comunitarias, que las manejamos ordenadamente, y de esa manera creamos empleos para nuestra gente; evitando la migración y los recursos que genera, y las utilidades se van al seno de la comunidad. Aquí les quiero manifestar que nuestra comunidad se rige por la máxima autoridad, que es la Asamblea Comunitaria. A la vez, tenemos el Consejo de Ancianos, que es el que analiza lo que va a hacer la Asamblea, lo que va a hacer la comunidad en adelante, y algún problema grave que se presente ahí lo analizamos. Creemos que nuestro consejo comunitario es lo más cercano a la democracia pura. Ese es nuestro mensaje para que vayamos empujando esta nueva ley minera, que queremos que sea lo más pronto posible (CAPU1, Foro Ley Minera, Senado de la República, 23/04/2013).

Ahí los compañeros de Capulálpam han hecho algo muy importante, o sea, se han sentado a planear para qué les sirve el territorio sin que les diga el Estado para qué les sirve. Y eso es algo que tenemos que estar trabajando, porque es bien fácil este discurso, “los compañeros de aquí que quieren...”. No tenemos empleos y nos estamos muriendo de hambre. No creo que estén muriendo más de hambre que los compañeros de la Montaña de Guerrero [...] y ahí hay un proceso de resistencia bien concreto y hay una claridad: no queremos ninguna cosa que tenga que ver con el modelo extractivo. Y ahí están las mineras, las reservas de la biósfera, los transgénicos; ahora el programa contra el hambre. O sea, ninguna cosa que tenga que ver con algo que llega de fuera y que además sustraiga algo en particular que no necesariamente tiene que ver con un bien fundamental, sino también con la misión comunitaria, con la comunalidad, con el espíritu social de los pueblos [...] y es una definición muy importante (REMA1, Taller Ley Minera, Cuernavaca, 21/04/2013).

Si bien estos dos extractos no fijan específicamente una postura frente a la CNLM, sí ubican las prioridades de estos actores, lo cual permite conocer dónde

se colocan respecto al proceso de MSL que aquí analizamos. Los movimientos que intentaron construir este marco partían de la idea de que lo más importante era la construcción local (¿qué hacer en lo local?) y cómo el proceso podía ayudar al fortalecimiento del territorio y de las organizaciones, al margen del Estado.

De tal suerte, aunque dentro de esta postura existían diferencias en torno a la relación con el Estado,¹⁰⁸ coincidían en que esta no era una lucha por el derecho y que insistir en la ley era solo un pretexto para la organización. Por ello, y como veremos más adelante, estos actores enfatizaron mucho que resultaba fundamental adherirse a los tiempos de los movimientos y no a los tiempos de los partidos, ya que el trabajo con las comunidades era lo más importante. Para estos actores, el proceso de MSL era apenas un pretexto para la organización.

Este posible marco no resultaba antagónico con otros de los discutidos a lo largo de la CNLM, sino que se articulaba con ellos, pero dejaba en el centro la construcción de capacidades organizativas y movilizativas en lo local. Además, congruentes con la postura que estaba detrás del marco de la comunalidad, se trataba de un argumento para construir identidad al interior del movimiento y no tanto para proyectar el movimiento frente a sus oponentes y para sumar nuevos adeptos. En su mayoría escépticos en torno a las posibilidades de aprobación de la ley, partían de la idea de que lo más importante era la organización, tanto al interior de cada movimiento local como del movimiento nacional. En general, los partidarios de este marco asumían una versión politizada del “marco ambiental”, al articular la defensa del medio ambiente, los bosques y el agua con las demandas de organización para la defensa del territorio. Cuando esto ocurre, estamos ante lo que hemos denominado en el capítulo segundo como el *giro ecoterritorial*, puesto que se configuran movimientos del tipo MSAT.

108 Mientras REMA1 era refractario a la relación con el Estado, CAPU1 creía que desde la fortaleza de la organización comunitaria se podía intentar presionar y obtener resultados satisfactorios de la negociación y presión al poder político.

Soberanía nacional y recursos de la nación

Este fue uno de los marcos que más consenso generó, pues todos los actores lo manejaban y estaba presente en todos los documentos emitidos por la CNLM. Sitúa a la actual megaminería y a las normas que la permiten como un atentado contra la soberanía nacional, en tanto propicia el saqueo de recursos que constitucionalmente pertenecen a todos los mexicanos:

Lo que decía el académico [...] o sea, la defensa de la nación, porque al final de cuentas es en lo que estamos, estamos defendiendo los recursos de la nación, que deben ser para los mexicanos (FAO2, Reunión de movimientos 13/03/2013, segunda etapa, fase 2).

Miren, yo lo que creo es que este es un asunto de los centrales, porque, como se ha dicho [...] el asunto de los recursos naturales, los constituyentes del 17, este es un punto central y dijeron, pues como nos han jodido tanto, pues que lo administre el Estado. Nada más que los constituyentes no se imaginaron cómo iba a evolucionar el estado neoliberal. Ese es el problema. El problema es que lo tiene el Estado y el Estado hace con él lo que se le antoje: ese es el gran problema. Yo digo que tal vez pueda haber acuerdo en que hay que ponerle trabas a esa facultad del Estado (ACAD1, Taller Ley Minera 22/04/2013, segunda etapa, fase 1).

Por lo tanto, por encima de la Ley Minera actual y el despojo desatado al amparo de esta, está la propiedad originaria de las tierras, aguas y recursos naturales por parte de la nación (artículo 27 constitucional); está también la obligación del Estado mexicano de ejercer la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que este sea integral y sustentable, que fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático (artículos 25 y 28 constitucionales); está el principio y mandato constitucional (artículo 39) de que la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo, que todo poder dimana del pueblo y se instituye para beneficio de este (“Pronunciamiento por una nueva Ley Minera desde los pueblos y movimientos sociales”, 24/11/2013).

Aunque es importante apuntar que se trató de un marco en el cual insistió mucho el sector académico de la CNLM y que el movimiento rápidamente tomó como bandera, la gran virtud de este radicaba en su conexión con el fuerte sentimiento nacional que se ha construido históricamente en México a partir de distintos episodios de su historia, en particular luego de la Revolución mexicana y su legado educativo. Esta razón permitía que fuera efectivo tanto para generar identidad al interior del movimiento como para sumar seguidores al proceso.

En cambio, con relación a los oponentes, de inicio se trataba de un discurso que limitaba la profundidad de las demandas que podían ser planteadas por el movimiento social. Como los recursos son de la nación y de todos los mexicanos, en el diseño constitucional son los poderes constituidos los que velan por los recursos que pertenecen a la nación y, por lo tanto, son los que están facultados para otorgar concesiones que permitan el aprovechamiento de estos. Por lo tanto, lo máximo que se podía plantear con este marco en la contienda era una mayor participación de las comunidades en las decisiones relativas a los recursos naturales presentes en su territorio y un aumento en los impuestos que pagan las empresas por la extracción de minerales.

Como se puede constatar, como este marco impedía la articulación de una demanda contra el extractivismo minero por los daños que provoca y por las distorsiones económicas y sociales que conlleva ese modelo, los y las activistas que lo plantearon lo hicieron desde una postura que radicalizaba la apelación a los recursos de la nación: si los recursos pertenecen a la nación, pertenecen a todos los mexicanos y son estos los que deben decidir sobre su destino, no solo los Gobiernos como depositarios de la soberanía nacional. Este argumento no resuelve el problema sobre quién en concreto habla por la nación, pero al menos fortalece el marco de la soberanía nacional al aterrizar la discusión no en la abstracción de la nación, sino en seres humanos concretos, con capacidad de disputar y decidir en torno al aprovechamiento o no de los recursos naturales. Ello abría la puerta a que la decisión pudiera llegar a la ruptura con el modelo extractivo minero.

Movilización del derecho y de los derechos humanos

Este es el marco principal invocado a lo largo de la CNLM. Esto se deriva en gran medida de los elementos explicados cuando hablamos de las estructuras de oportunidad para la movilización social en México, en particular en el contexto de la CNLM. Si bien se trataba de un marco que también fue impulsado por algunos de los académicos que participaron en la campaña, no estaba ajeno a la retórica de los actores movilizados contra las compañías mineras.¹⁰⁹ Además, se trataba del elemento central del proceso de acción colectiva en curso: si los movimientos estaban envueltos en un proceso de MSL para cambiar la norma, era lógico que uno de sus marcos girara en torno a argumentos que permitieran justificar —desde la perspectiva interna del derecho— la petición del cambio normativo. Los derechos humanos constituían una referencia obligada.

Hay otro conjunto [...] que no es una dádiva de nadie, sino que los pueblos han tenido que luchar durante mucho tiempo, que es todo el régimen de los derechos humanos y también los derechos colectivos y los derechos de los pueblos. ¿Qué pasaba?, que antes del 2011 era muy difícil, casi imposible, ganar cualquier tipo de demanda porque casi todos los derechos humanos no estaban reconocidos, pero es importante ir difundiendo en todos los foros que sean posibles, que a partir de las reformas a los derechos humanos en 2011 [...] se aprob[ó] que todos los tratados internacionales de la ONU, convenios de la OIT sobre pueblos indígenas, tuvieran la misma importancia de los artículos de la Constitución; es como si fuera la Constitución [...] si se logra congeniar y ahora hay más herramientas, la defensa jurídica a través de los derechos humanos y de otros recursos [...] es otro elemento más que no hay

109 Como hemos explicado, en los últimos años los derechos humanos han comenzado a ser utilizados en mayor medida como parte de los repertorios de los movimientos sociales. Algunos éxitos en los procesos de acción colectiva enmarcados en los derechos humanos han llevado a que estos estén comenzando a formar parte del “*stock cultural*” (Zald 1999) de los movimientos en México.

que dejárselos, no hay que dejarles el derecho (ACAD2, Taller Ley Minera, Cuernavaca, 21/04/2013).

Sí, esto finalmente va a caer como una figura de una defensa de los derechos humanos, porque en este proceso de estar atacando a la minería desde la perspectiva de los daños ambientales, la difusión que se ha dado es que hoy tenemos derecho al agua, a disponer de agua, no solamente en cantidad [sino] en calidad; tenemos el derecho al medio ambiente sano; entonces, este tipo de detalles [...] ¿Por dónde voy a entrarle? Defendiendo mis derechos; los que están puntualmente consagrados en la Constitución más los que vienen legislados de tratados o cualquier otra relación legal o convenio que tenga nuestro país con otro país [...] entonces, en ese punto me parece puede ser punto de quiebre para rebasar únicamente el ataque para la eliminación o proscripción de la actividad minera metálica, específicamente metales preciosos (Entrevista a BAJA2, 14/11/2013).

O sea, respetemos a nosotros mismos, respetemos a nuestra naturaleza sin tantas trabas, sin tantas leyes, una cosa simple y sencilla. Entonces, ahorita sea que esté [en] boga o no lo de los derechos humanos es parte del trabajo político y social que se viene dando dentro de la vida social de cada una de las sociedades. Entonces, sí tenemos que tomar en cuenta, pues, ese papel del derecho humano para que se puedan hacer valer los derechos o lo que nosotros entendemos como necesidad para tener una mejor vida en cada uno de nosotros y de nuestra sociedad, una vida comunitaria mucho mejor (Entrevista a MOMO3, 24/11/2013).

Como se puede apreciar, este marco constituyó una forma de articular algunos de los otros marcos planteados y explicados. El marco autonómico se relaciona con los derechos colectivos de los pueblos indígenas; el marco de la defensa del medio ambiente, con los DESCA, y la soberanía nacional, con los derechos de participación y los derechos económicos. No obstante, en el transcurso de la CNLM los derechos humanos adquirieron una dimensión propia. La justificación de la propuesta de nueva ley minera, desde esta óptica, no

dependió necesariamente de la devastación ambiental o del control del pueblo sobre los recursos naturales propiedad de la nación, sino de la necesidad de armonizar la Ley Minera con el nuevo paradigma constitucional de los derechos humanos que quedó plenamente establecido luego de las reformas de 2011.

Ahora bien, si fijar el elemento generador de identidad del proceso de movilización en torno a los derechos humanos podía ser de gran utilidad de cara a la opinión pública para sumar aliados y seguidores, así como para plantarse con argumentos sólidos que el Estado no pudiera desdeñar fácilmente, resultaba en cambio un marco muy débil para generar identidad al interior del movimiento. Por mucho que fuera incorporado a la retórica, los movimientos que se enfrentan a compañías mineras no luchan por obtener derechos —tal y como queda claro en el tercer fragmento citado—, sino por conservar su tierra, agua y bosques; por evitar ser desplazados, por no perder sus formas tradicionales de vida.

Muchos marcos, poco consenso

Estos fueron los principales marcos¹¹⁰ a través de los cuales se intentó construir la identidad de la CNLM y movilizarla frente a los oponentes del proceso. Si bien todos los actores confluyeron en la CNLM como un nuevo espacio articulador para luchar contra la instalación u operación de compañías mineras en sus territorios, dentro del más amplio MNCM, se trataba de un espacio nuevo. Como tal y con dinámicas propias, precisaba de una construcción identitaria más sólida hacia el interior, para, por esa vía, contribuir al logro del objetivo explícito del proceso de acción colectiva: modificar la Ley Minera.

110 A pesar de que fueron los principales, no fueron los únicos. En el proceso de codificación de los datos detectamos otros dos marcos posibles: 1) obtener nuevos instrumentos de defensa legal frente a las compañías mineras, y 2) la preservación del patrimonio. Por tratarse de elementos aislados con apenas una o dos referencias (frente a más de diez de los otros marcos sí incluidos), decidimos no agregarlos al análisis realizado en el presente apartado.

No obstante lo anterior, la gran diversidad de movimientos y actores que formaban parte de la campaña dificultaba el proceso de construcción consensuada de los marcos de acción colectiva a ser movilizados. Las principales reuniones y entrevistas atestiguan cómo a lo largo del proceso no se dio una competencia clara por definir qué marco iba a ser el definitivo, sino que incluso estos cuatro marcos se trenzaron muchas veces en un mismo argumento que parecía darle una identidad común e integrada al proceso:

Diversos grupos de mexicanos —campesinos, indígenas, profesionistas y académicos, entre otros— se han manifestado recientemente por que se modifiquen las leyes que regulan las actividades mineras en el país. Muchas y variadas son las razones en que fundan sus propuestas; entre ellas, que en las dos décadas recientes el Gobierno ha concesionado a las empresas mineras, la mayoría de capital extranjero, alrededor de la tercera parte del país, y que estas, al actuar como enclave, han minado la soberanía del país en ese territorio; que los beneficios por la entrega de los recursos minerales del país a dichas empresas solo le han dejado las migajas que por derechos de concesión pagan cada semestre —de cinco a 111 pesos por hectárea—; que, en cambio, causan grandes daños al medio ambiente, ocupan el agua que debería servir para consumo humano y para la producción de alimentos y, en general, violentan los derechos de los mexicanos todos y de los pueblos indígenas en particular (ACADI, artículo de prensa, 28/08/2012).

Sí nos preocupamos por la situación que vive nuestro país y sobre todo por la Ley Minera, que ha sido impulsada desde hace años y que hoy día socava, mina, perfora, lixivía todos nuestros derechos humanos, nuestros derechos de los compañeros de pueblos indígenas, pero también los derechos de la Madre Tierra. Estamos aquí convencidas y convencidos de que la unidad entre nosotros podrá impulsar esta iniciativa y sacar adelante lo que queremos como mínimo de respeto hacia nuestros derechos. Estamos firmes y estamos convencidas y convencidos de que el asunto de la Ley Minera es un asunto de soberanía nacional, estamos convencidos y convencidas de que el despojo y desalojo es la vía a través de la cual estas empresas se instalan en nuestras

tierras y se instalan en nuestros territorios (LAVI2, Foro Ley Minera, Senado de la República, 23/04/2013).

Ahora bien, detrás de este proceso de aparente confluencia estaba latente una disonancia en torno a los sentidos derivados de cada uno de estos marcos confluyentes, la cual amenazaba el éxito de la CNLM.¹¹¹ En concreto, existían elementos que separaban al segundo de estos marcos de acción colectiva de los otros tres. El marco de la comunalidad o del giro ecoterritorial ponía el acento en la autoorganización de las comunidades locales para la defensa del territorio y en el desarrollo de capacidades de organización y autogestión para generar su propio desarrollo, con independencia de las políticas estatales. Si embarcarse en la tarea de construir y cabildear una ley minera permitía detonar estos procesos, sea bienvenida la participación.

Para los que asumían este marco importaba tanto el deterioro medio ambiental como la pérdida de soberanía nacional y los derechos humanos, y solo la organización comunitaria podría hacerle frente al problema de la expansión megaminera. Por esta razón, la relación con las instituciones del Estado era muy conflictiva, y acudir a repertorios de acción colectiva que implicaran confiar en el Estado o sumarlo a las estructuras de movilización era visto con mucho escepticismo.¹¹²

Mientras los marcos 1, 3 y 4 —en sus múltiples posibles interacciones— no negaban la necesidad y la importancia de los procesos organizativos, sí asumían la necesidad de una interlocución constante con el Estado. Si para modificar la Ley Minera se toma como marco el cuidado del medio ambiente, el

111 Esta disonancia velada puede verse a lo largo de las distintas intervenciones en el taller sobre la Ley Minera celebrado el 21 y 22 de abril de 2013 en Cuernavaca. Mientras algunos insistían en la importancia de generar un proceso de participación amplio, con vistas a que la campaña permitiera fortalecer capacidades locales, otros ponían el acento en la negociación con el Poder Legislativo para, a partir de los tiempos de los partidos, proponer una modificación al marco normativo.

112 No podemos perder de vista que los marcos atraviesan todo el proceso de acción colectiva al permitir construir los agravios, apreciar las oportunidades y elegir tanto las estructuras de movilización a ser utilizadas como los repertorios de acción.

agua, los bosques, la tierra, y ello se expresa a partir de derechos que implican la protección de esos bienes; si se justifica en defender los recursos de todos los mexicanos en virtud de que, según la Constitución, son propiedad de la nación, o bien, si se pretende encontrar un asidero en el hecho de que la actual Ley Minera está en franca contradicción con el paradigma constitucional de los derechos humanos, entonces se tendrá necesariamente al Estado como interlocutor, e incluso a los partidos (en este caso PRD, PT, MC y Morena) dentro de la estructura de movilización de la campaña.

Estas tres ideas aglutinantes, quizás más efectivas como marcos a ser movilizados frente a los oponentes o de cara a la opinión pública, también fueron utilizadas para generar identidad al interior de la CNLM, por lo que quedaron en una velada contradicción con el marco de la comunalidad. La dificultad para generar estructuras económicas de soporte —que serán analizadas más adelante— llevó a que existieran muy pocos espacios para consensuar las diferentes posturas derivadas de la gran diversidad de actores implicados y condujo a que no se generara un marco identitario realmente aglutinante.

El albazo¹¹³ llegó en un momento relativamente joven de la CNLM y llevó a que las diferencias veladas en torno a los marcos de acción colectiva se hicieran evidentes y “minaran” la movilización. Cuando los actores de base que asumían el marco comunalista o del giro ecoterritorial vieron traicionado el movimiento por parte de los partidos políticos y de otros movimientos —sumado también a otros problemas de índole organizativo que más adelante serán explicados—, su opción fue separarse de la campaña. Si bien con posterioridad existieron llamados a la unidad y se sucedieron varias reuniones para intentar reencauzar la campaña, por diversas razones estos actores nunca regresaron.

Ahora bien, estos problemas, generados en el ámbito de los procesos enmarcadores internos, no afectaron necesariamente la movilización de los marcos hacia el ámbito exterior (opinión pública y oponentes). Como el marco comunalista o del giro ecoterritorial nunca estuvo tan presente en los marcos

113 Se refiere a la presentación anticipada que de la propuesta de ley hicieron los actores del PRD, de acuerdo con algunos movimientos y organizaciones dentro de la CNLM, tal y como explicamos en el capítulo tercero.

que fueron movilizados públicamente, la CNLM siguió esgrimiendo de manera articulada los mensajes insertos en los marcos 1, 3 y 4, que desde el principio fueron los que permitían una mayor interlocución con los oponentes y sumar seguidores al proceso.¹¹⁴

No obstante, como veremos en los siguientes apartados, esta dificultad para construir la identidad del movimiento en su interior fue una de las causas que llevó a que se viera afectada y debilitada la estructura de movilización de la campaña, y también, por lo tanto, la posibilidad de sumar repertorios más efectivos. Esto a su vez debilitó la capacidad para movilizar efectivamente los marcos existentes para sumar seguidores y ejercer una mayor presión frente a los oponentes.

En resumen, la CNLM tuvo en su seno actores muy disímiles con identidades colectivas e imaginarios también diversos. Estos, al no ser capaces de propiciar los espacios para consensuar y tramitar esas diferencias en favor del proceso de acción colectiva, no lograron desarrollar procesos enmarcadores consistentes que permitieran sortear los obstáculos derivados de la interacción con los partidos políticos, un aspecto muy necesario en un proceso de MSL de este tipo. Con un marco sólido y claro hubiera sido mucho más fácil sortear el conflicto: o todos hubieran optado por la iniciativa ciudadana, o todos hubieran asumido los costos que implicaba la negociación con los partidos para poder proponer un cambio de norma.

PARTIDOS POLÍTICOS, ACADÉMICOS Y ORGANIZACIONES DE DERECHOS HUMANOS COMO ESTRUCTURAS DE SOPORTE: ¿MUCHAS AGENDAS PARALELAS POR CONTROLAR?

Como explicamos en la introducción, las estructuras de soporte constituyen un elemento fundamental si queremos comprender las estructuras de movilización de cualquier movimiento social. Charles Epp (1998), para el caso de

114 Para evidenciar esta afirmación, se puede consultar el “Pronunciamiento por una nueva Ley Minera desde los pueblos y movimientos sociales” en el anexo 2 de este libro.

procesos de MSL centrados en revolucionar el derecho a partir de la judicialización, define las estructuras de soporte para la movilización sociolegal como aquellos recursos necesarios para sostener largos procesos de acción colectiva, lo cual incluye tanto el apoyo de abogados comprometidos y de organizaciones de derechos humanos como los mecanismos existentes para generar recursos económicos que permitan sostener el proceso de MSL.

En nuestro trabajo hemos trasladado la hipótesis de Epp a cualquier proceso de acción colectiva, afirmando que las estructuras de soporte son fundamentales dentro de las estructuras de movilización que erige cualquier movimiento social. Entonces, la forma en que se estructura organizativamente cualquier proceso de acción colectiva pasa por generar los mecanismos para que este sea sostenible en el largo plazo. Ello requiere tanto una red densa de colaboradores que apuntale al movimiento como recursos económicos suficientes para mantener largos procesos de movilización social.

Las estructuras de soporte se vuelven todavía más importantes cuando estamos frente a procesos de MSL, como es el caso de la CNLM, pero, a diferencia de los casos estudiados por Epp, estamos frente a un proceso de MSL que pugna por el cambio normativo. Entonces, resulta significativo construir de manera distinta el contexto en el que vamos a tratar de situar las estructuras de soporte para nuestro caso. Uno de los elementos que justificó la acción colectiva y —como explicamos en el apartado anterior— procuró darle identidad al proceso en la CNLM fue argumentar la exigencia de una nueva ley minera en la necesidad de armonizar la Ley Minera de 1992 con el nuevo marco constitucional de derechos humanos que emergió luego de las reformas de 2011.

Por lo tanto, la CNLM sí se sitúa en un contexto de una amplia carta de derechos, donde esta actúa como un elemento justificador de la acción colectiva. Ahora bien, a diferencia de otros contextos que cita Epp (1998) en su estudio, en México estábamos en 2012 ante un escenario donde el discurso de los derechos humanos —instalado solo en la retórica— no había cambiado todavía las prácticas de los operadores jurídicos y mucho menos la de los legisladores, tan sujetas a los vaivenes de la política. Por lo tanto, la CNLM tenía que sortear un contexto de transición donde los derechos humanos no habían logrado imponerse como principios de funcionamiento del ordenamiento jurídico, además

del entorno institucional de un Poder Legislativo que responde de manera mucho más directa que el Judicial a las razones que dictan los intereses políticos y partidistas. En este contexto tenemos que entender la dinámica de las estructuras de soporte para nuestro caso de estudio.

La CNLM tuvo cuatro tipos básicos de soporte: el soporte técnico (ST), el legislativo (SL), el económico (SEC) y el mediático (SM). El primero de ellos permitió contar con el conocimiento experto necesario dentro de los campos de conocimiento implicados (minero y legal), caracterizados por un alto grado de complejidad técnica que muchas veces escapaba a las posibilidades de los movimientos locales. El segundo permitió a los movimientos el acceso al espacio legislativo, donde si bien ellos podían llegar a partir de la iniciativa legislativa ciudadana, la falta de reglamentación de este derecho de participación hacía incierta la capacidad real del movimiento para acceder a la instancia legislativa y activar este derecho.

El tercero también resultaba fundamental porque permitía generar los espacios de encuentro necesarios para que los movimientos pudieran debatir los alcances de su propuesta y crear una estrategia efectiva de comunicación que incluyera su difusión tanto a la opinión pública en general como a las bases de los movimientos. Por último, el soporte mediático, también de índole técnico, implicaba contar con toda una red de actores que pudieran encargarse de la necesaria difusión de la propuesta de ley generada por los movimientos. Esto resultaba fundamental para el tipo de movilización en marcha debido a que, para lograr que una propuesta de reforma legal como esta fuera considerada, resultaba fundamental el apoyo de la opinión pública, el cual permitiría generar presión sobre los legisladores.

Estos soportes fueron suministrados por diversos actores que, en distintos momentos, actuaron como aliados del proceso y llegaron incluso a formar parte de la campaña como actores directos. Antes de comenzar a analizar a los actores y su papel al apuntalar las estructuras de soporte, vale la pena hacer una aclaración importante. Creemos importante no confundir a los “actores influyentes” como elemento para generar *estructuras de oportunidad política*, con aquellos otros que brindan soporte a un proceso de acción colectiva. Si bien no se trata de aspectos totalmente distintos, sí se trata de dimensiones analíticas diferentes

que pueden implicar a los mismos actores. Con relación a los primeros, se trata de aliados con los que el movimiento puede contar para la acción. Tenerlos del lado de los movimientos puede impulsar a estos a la acción colectiva. Ahora bien, el análisis de la dinámica organizativa que se teje entre estos actores y los del movimiento corresponde a las estructuras de soporte como concepto dentro de la categoría de estructuras de movilización.

Durante la CNLM fueron tres clases principales de actores las que ayudaron a sostener el movimiento. Por un lado, están los académicos, ellos acompañaron la campaña brindando tanto el conocimiento experto necesario para contribuir a la definición del problema como los insumos técnicos necesarios para ayudar a construir la propuesta de ley minera (ST). En ocasiones colaboraron también en la generación de recursos económicos para sostener encuentros (SEC) y amplificar el proceso en los medios de comunicación, principalmente a través de artículos de opinión en periódicos de circulación nacional (SM).

Por otro lado, están los políticos, principalmente de los partidos considerados de izquierda (PRD, PT, MC y Morena). Estos, en primer lugar, ayudaron en la difusión del movimiento y los diversos actos realizados, a través de sus redes internas de convocatoria a la prensa (SM; foros, conferencias de prensa, etc.). También contribuyeron a la redacción de la propuesta de ley poniendo a sus asesores legislativos a disposición del movimiento. Ahora bien, su mayor contribución, sin lugar a duda, se centra en el aporte de recursos económicos para la campaña (SEC), y en brindar el soporte necesario para que el trabajo de los movimientos pudiera entrar con facilidad dentro del proceso legislativo (SL).

Por último, algunos actores específicos miembros de la sociedad civil en general y de la sociedad civil organizada (organizaciones de derechos humanos) también fungieron como apoyo al proceso aportando en todos los rubros mencionados, con excepción del SL. Ahora bien, la forma en que cada uno de estos actores se sumó a las estructuras de soporte y el momento del proceso en el que lo hicieron resultaron fundamentales para la suerte de la CNLM.

Durante la primera etapa de la CNLM el papel de los académicos fue trascendental. En primer lugar, la labor de investigación desarrollada por algunos académicos, como ya hemos explicado, resultó decisiva para que los movimientos los consideraran como actores capaces de amplificar los conflictos

locales, generar alianzas y ubicar como uno de los temas de discusión la necesidad de modificar la ley minera.¹¹⁵

Por otro lado, los cuatro foros académicos convocados abrieron los espacios necesarios para que los movimientos se encontraran y pudieran reflexionar colectivamente acerca de sus diversos procesos de resistencia contra las compañías mineras y de la necesidad de cambiar el marco normativo. La realización de estos foros implicó el despliegue de recursos económicos tanto para organización y logística como para los traslados y hospedaje de los movimientos asistentes (SEC). Ello fue cubierto con recursos de proyectos de investigación dentro de las universidades, así como por redes que los académicos ayudaron a tejer con organizaciones de la sociedad civil que aportaron recursos económicos.¹¹⁶ Dentro de los foros, el aporte de los académicos a las discusiones, desde sus distintos campos de conocimiento (ST), resultó también fundamental para ayudar a los movimientos a identificar los conflictos mineros a escala global y sistémica, y a pensar de manera colectiva las vías para enfrentar esos problemas.

Durante esta etapa, la actuación de los académicos todavía estuvo limitada a brindar soporte a la CNLM. A instancia de algunos de los movimientos

115 “¡Ah! Eso fue, así fue como los descubrimos a ustedes, porque yo leo un artículo de (ACAD5) que dice: ‘Ley minera, despojo... no sé que’, y entonces lo leo y después no sé en qué [...] esta es su cuenta de correo y le empiezo a escribir. Pero alguien más, coincidimos con él por otra cosa, y entonces lo buscamos a él, o sea, lo buscamos a raíz de que yo leo un artículo de él en *La Jornada*” (Entrevista a TETE3, 19/10/2013).

“Todos tenemos dinámicas distintas, una idea para coordinar los movimientos nacionales necesita ser una tarea nacional que les interese a todos. En ese sentido, nos dio luz (ACAD1) con su libro. Nos ayudó a esclarecer las cosas un poco cuando este (ACAD5) se mete [en] la bronca [de] que vamos a generar una propuesta de ley minera, ¿no? Él andaba en eso, nada más que andaba desde la academia nada más, y nosotros nos metemos y nos juntamos con los movimientos y decimos: ‘Vamos a generar una ley minera en serio’” (Entrevista a FAO2, 7/04/2014).

116 Es importante mencionar el soporte económico brindado por Habitat International Coalition-América Latina —organización que no constituyó un actor directo en la CNLM— para la asistencia y traslado de los movimientos al foro de octubre de 2012. También el Colectivo de Estudios Críticos en Derecho (Radar) apoyó en las labores de logística y en lo económico al hospedar en sus casas a algunos de los asistentes al foro.

(específicamente el FAO) que querían impulsar como estrategia dentro del MNCM la idea de proponer una nueva norma que sustituyera a la Ley Minera de 1992, los académicos organizaron foros que propiciaron un espacio de confluencia preparatorio para la campaña, pero en ningún momento transitaron hacia convertirse en actores directos del movimiento. Los políticos ni siquiera ayudaron a sostener ninguna de las acciones durante esta etapa, mientras que la participación de las organizaciones de derechos humanos fue aislada, limitada a aportar algunos recursos económicos para el desarrollo de los foros.

Ahora bien, una consecuencia del importante peso de los académicos en esta etapa como estructuras de soporte de la CNLM fue la imposibilidad de que esta trascendiera —más allá de encuentros esporádicos en las universidades— hacia un espacio de confluencia que permitiera avanzar en el propósito de redactar y proponer una nueva ley minera. Esa transición es la que aportaron los actores de la política legislativa una vez integrados a la CNLM.

Desde la academia, que aportaron muchísimo, muchas bases ahí, pues nos podíamos pasar discutiendo otros tres años, cuatro años más, pero no había una manera de sacar una ley minera si no estaba el impulso de los movimientos, y yo creo que es muy importante centrarse en esto. Si no irrumpen los movimientos y agarrando las aportaciones que habían hecho los intelectuales, la academia, no pasa nada; seguiríamos discutiendo en reuniones en las universidades [...] y sí logramos, pues, plasmar una idea completa (Entrevista FAO2, 7/04/2014).

En la segunda etapa de la CNLM, la irrupción con fuerza de los movimientos —pero también de los políticos— cambió radicalmente la dinámica del proceso. Las consecuencias se pueden observar tanto en el número y tipo de actores que comenzaron a asistir a las reuniones como en el lugar donde estas se desarrollarían. De un movimiento cobijado por los académicos y la UNAM se pasó a uno apoyado en el soporte del PRD y del Senado de la República. Los movimientos que operaron este cambio querían un proceso más rápido y efectivo, que permitiera pasar de la discusión a la acción, y los políticos —debido a las estructuras de oportunidad abiertas— estaban dispuestos a ser ese vehículo.

Para ello, comenzaron a brindar al proceso soporte legislativo, técnico y económico.

Los políticos constituían la vía directa para la entrada de cualquier proyecto de ley de los movimientos al proceso legislativo. La corriente de Carlos Sotelo dentro del PRD ofreció a los movimientos un acuerdo en el que ellos presentarían —por medio de la senadora Iris Vianey Mendoza— lo que resultara de los trabajos de redacción del proyecto de ley (SL). Para ello, ofrecieron el apoyo técnico de sus asesores parlamentarios con experiencia en la construcción de proyectos de ley, además del espacio del senado para las reuniones y el respaldo económico para que los movimientos de todo el país pudieran asistir al gran foro donde se presentaría la propuesta de ley.¹¹⁷

Bajo este cobijo comenzó el proceso de redacción del anteproyecto durante la fase A de esta segunda etapa, con la característica mencionada de que se trataba de un grupo de trabajo mucho más pequeño y menos representativo que el que se había venido reuniendo en los foros académicos. Durante los dos meses en los que se preparó el primer borrador ocurrió un hecho importante en términos de las estructuras de soporte y que tendría grandes repercusiones

117 “No, bueno, les digo un poquito más: esta proposición prácticamente viene del PRD. El PRD ya sabemos quiénes son y cómo funcionan. Lo que pasa es que el PRD tiene ahorita la bronca [de] que se está formando Morena —otro partido político— y se les va a ir la gente. A nosotros, después de dieciséis años, no se acordaban de nosotros [...] Nos acaban de llamar, ‘bueno, ahora sí los vamos a apoyar’. O sea ‘necesitamos acercarnos a los movimientos sociales, los habíamos olvidado’ [...] y corren el riesgo de perder muchísima gente. Nosotros sabemos lo que es la gente del PRD, los hemos criticado duramente, piensan que no los bajamos de rateros y vendidos. Pero bueno, es una coyuntura que se está presentando en este momento, no sabemos más adelante [...] que, de hecho, vinieron a ratificar la propuesta hoy —que fue lo que leyeron ahí en el foro— y decían ‘si avanzan en la creación de una comisión para trabajar la iniciativa de ley minera con perspectiva social y ambiental, ofrecemos el espacio del senado para estos trabajos’ [...] eventualmente, hasta la posibilidad [de] que pueda viajar más gente para estar participando. Bueno, es lo que hay, y si no, si no está esto, cómo empujamos desde nuestros propios lugares para esta modificación. Es que si no, no va a pasar absolutamente nada, no va a pasar. Después de esto nos vamos de este foro y ¿quién lo mueve? [...] nadie lo va a mover; habrá interés de prensa, intelectuales, científicos, del derecho, pero [...] se va a quedar ahí” (FAO2, Reunión movimientos antiminereros, IJ-UNAM, 22/10/2012).

en la CNLM: tanto los actores del PRD que se incorporaron a estas reuniones como los académicos que aún participaban brindando un soporte técnico en la elaboración del proyecto de ley fueron pasando de ser simples coadyuvantes de la CNLM a ser actores directos del proceso.

Ahora bien, mientras los académicos y miembros de organizaciones de derechos humanos asumieron la perspectiva de los movimientos,¹¹⁸ los partidos políticos se incrustaron en la campaña a partir de sus propios intereses. Este hecho tendría graves consecuencias, tomando en cuenta que no fue percibido con agrado por una parte importante de los actores que, dentro del MNCM, participaban en la CNLM.¹¹⁹ Ya en el taller de Cuernavaca se hicieron patentes estas diferencias cuando algunos actores dentro del movimiento trataron de centrar, junto con los políticos, las discusiones en el punto de acelerar el proceso y presentar lo más pronto posible la propuesta de ley:

Yo tengo una moción para (REMA2): me parece que estás presionando; no tiene ningún sentido, porque todos necesitamos participar y creo que a eso

118 “Pero ojo, sí es fundamental que sea impulsado, organizado y que al final quede lo que las propias organizaciones y los propios movimientos quieran; y que si uno como académico participa, uno participa en el sentido de que uno es una especie de técnico que si participa, traduce un poco las cosas, ¿no?” (ACAD2, Reunión movimientos antimineiros, IJJ-UNAM, 22/10/2012).

“[El borrador de la ley] de ninguna manera se trata de un documento acabado, se trata de un documento que está en trámite y que en todo caso cumplirá los tiempos, las formas y los contenidos que este proceso organizativo —del cual solo formamos parte como académicos— demande. Entonces, yo creo que eso es importante dejarlo claro como parte del comité redactor y también como parte del sector académico que está participando: somos coadyuvantes. En ese sentido, todos los comentarios y todas las opiniones que son fruto de un proceso colectivo que está en construcción y que va a terminar con la propuesta de ley entregada, cuando así lo demande y así lo exijan todos los movimientos y los grupos que están participando en este proceso” (ACAD2, Foro Ley Minera, Senado de la República, 24/04/2013).

119 No se trata de que el resto de los actores confiaran ciegamente en los partidos. Como hemos evidenciado, sabían de la complejidad que implicaba sumarlos al proceso, pero confiaban en la posibilidad de subordinarlos a las formas y los tiempos que marcaran los movimientos.

venimos. Es importante que estemos revisando, y si nada más era así como para que hiciéramos [...] entonces, ¿para qué venimos? [...]

Tenemos muy poco tiempo y volvemos a plantearnos los detalles, cuando estamos perdiendo en realidad lo fundamental: nos faltan otros artículos. Mi intención ha sido siempre [la] de recuperar la parte central, no perder los pesos por algunos centavos: hay que ir a lo central. Nos estamos deteniendo en detallitos otra vez, y por qué no pasamos a los otros artículos, que son sanciones, primero concesiones [...]

En eso yo creo que hay una cosa. La idea de traer a la discusión esto tiene que dejarnos algo más que una simple ley discutida. Tiene que dejar los entendimientos en términos; entendimientos en procesos, y yo creo que eso es lo importante de que a veces, a ratos, se discuta un poquitito más a fondo, porque nos permite generar espacios.

El compañero (REMA2) tiene todo su derecho a opinar, para él eso es fundamental, pero para nosotros no. Aquí se están planteando cuestiones fundamentales para las comunidades; entonces, también tenemos el derecho de estar participando y si no terminamos, pues nos podemos ir más tarde, podemos quedarnos aquí [...] pero tenemos nuestros propios criterios [...] no podemos decir que lo fundamental es lo que piensa la compañera o el compañero.¹²⁰

[El tema minero] lo habían agarrado [el PRD dentro del Pacto por México] a propósito, conociendo este proceso [...] en estos cuatro meses se va a trabajar para concluir los diversos proyectos; uno es el minero. Y nosotros aspiraríamos a que la iniciativa que surja del Pacto por México, si es que surge [...] pero si surgiera la iniciativa, la idea que tendríamos algunos es que esa iniciativa ya [tenga] elementos de este proyecto, ya lleve los elementos principales; por ejemplo, la reforma del sexto, que la iniciativa que se mande ya

120 Se trata de un diálogo en el marco del taller entre cuatro actores que tiene la siguiente secuencia: REMA5 – REMA2 – ACAD2 – FAO5. Taller Ley Minera, Cuernavaca, 22/04/2013.

elimine ese aspecto y que incorpore varios más de los que aquí se han estado trabajando [...] Entonces, la idea es que, en septiembre de este año, entremos en septiembre con condiciones suficientes para que se pueda discutir, votar, la reforma minera; en ese periodo, que es septiembre, octubre, noviembre y diciembre [...] Ahora, ¿cuál es la expectativa?, pues yo creo que hay condiciones de que suceda una reforma al menos aceptable [...]

El foro legislativo va a ser, digamos, mañana, pasado mañana, 23 y 24; quizá este jueves 25 sea la última sesión [...] entonces, queda martes 23, el jueves 25 y martes 30, que es el último día. Yo creo que ese último día ya no va a sesionar el senado; por lo tanto, si nosotros queremos dejar colocada nuestra iniciativa [en] la mesa, casi casi tenemos que presentarla este jueves. Entonces, tendría que aquí culminarse un proyecto, pulirse bien en el foro de martes y miércoles; y el miércoles, terminando el foro, la comisión que se considere casi casi tiene que trabajar a marchas forzadas en la exposición de motivos y en el articulado para presentarla el jueves, para dejarla colocada sobre la mesa y que si hay un debate allá donde está el pacto por México o dondequiera, obligadamente tengan que decir: “Mira, ahí está una propuesta de los movimientos” (Carlos Sotelo, Taller Ley Minera, Cuernavaca, 22/04/2013, sesión vespertina).

Esta presión volvió a aparecer en el foro llevado a cabo en el senado los días 23 y 24 de abril de 2013.¹²¹ Como lo muestran estas posturas, los políticos, una vez incrustados en la CNLM a partir de su financiamiento y de saberse el vehículo directo para la introducción del proyecto dentro del proceso legislativo,

121 En el primer día del foro, al final de la sesión de la mañana, luego de que se anunciara que dos senadores del PRD acababan de presentar una iniciativa, Carlos Sotelo tomó el micrófono, anunció este hecho como una traición dentro del grupo parlamentario y aprovechó para insistir en la necesidad de presentar la propuesta de los movimientos: “Quisiera dejar, en todo caso, la propuesta al foro nacional minero, continuación del foro social minero [una continuación del foro que inició en Cuernavaca], que hasta por esta razón —algo que se discutió ayer en Cuernavaca por la tarde— me parece que hay que presentar en este periodo, antes de que concluya abril, la iniciativa ciudadana social movimientista [sic] minera”.

comenzaron —con el apoyo de algunos actores de los movimientos— a actuar abiertamente para su propio provecho. El taller y el foro sirvieron para que lo que se había venido trabajando en un grupo pequeño se extendiera a un número considerable de movimientos. Frente a la postura de que los políticos del PRD serían el principal soporte legislativo del proceso, se reforzó la propuesta de que, aun cuando se seguiría trabajando una propuesta para que la presentara la senadora, los tiempos serían los que determinara el movimiento y no los que querían imponer el PRD y algunos actores del movimiento.

Al ampliarse la base de actores que discutió tanto el contenido de la ley como la forma de presentarla, difundirla y cabildearla, la centralidad que habían adquirido los partidos políticos —gracias al protagonismo ganado luego de proveer las estructuras de soporte económicas, legislativas y parte de las técnicas— fue fuertemente cuestionada. Lo anterior llegó al punto de que se concretaron acuerdos distintos a las expectativas de los actores del PRD.

El albaño del 30 de abril fue una clara demostración de que los actores de dicho partido no estaban dispuestos a ceder la centralidad que habían ocupado en la CNLM. Además, pudieron hacerlo debido a que su alto nivel de involucramiento en el proceso los llevó a tejer fuertes nexos con algunos de los actores del movimiento —tanto de procesos locales como de organizaciones nacionales—,¹²² quienes les facilitaron un ejemplar del borrador que había estado trabajando la comisión redactora.¹²³

Durante la fase B de la segunda etapa quedó evidencia clara de la forma en que los actores del PRD se habían hecho necesarios para la CNLM: a partir de ejercer una importante influencia mediante algunas de las estructuras de soporte legislativas y económicas. En primer lugar, el soporte legislativo que brindaban a la campaña continuó, pero solo con la promesa de que, una vez

122 REMA2, MOMO1, FAO1, ODH1.

123 Un elemento que refuerza el argumento del oportunismo político del PRD, más allá del contenido central de la CNLM, es el hecho de que la propuesta que al final presentaron el 30 de abril de 2013 era un borrador desactualizado que no incluía las aportaciones que habían desarrollado los movimientos durante el taller y el foro; incluso tampoco los últimos trabajos que habían adelantado antes de esos eventos quienes trabajaron dentro de la comisión redactora.

terminada de consensuar la iniciativa que estaban trabajando los movimientos, la senadora sustituiría la que había ingresado por esta propuesta más actualizada. En resumen, los actores del PRD seguían soportando el proceso desde el punto de vista legislativo.

Ya en la fase C, a pesar de que para el foro de junio se intentó regresar al esquema de foro académico y luego a reunión política, auspiciado de nuevo por el IJ de la UNAM, y de que el evento previo para la reunión de los movimientos se realizó en un salón de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, la influencia del PRD sobre el proceso no pudo evitarse del todo.

A pesar de las resistencias y de la retirada de algunos movimientos de la campaña, la senadora Iris Mendoza inauguró el foro del 13 de junio de 2013 y presentó la iniciativa de los movimientos como “su iniciativa”. Además, el traslado y el alojamiento de los movimientos para asistir a estos dos eventos se gestionó con recursos brindados, ahora con un poco más de resistencia, por parte de la oficina de la senadora.

Durante la reunión de los movimientos se hicieron explícitas las posturas encontradas en torno al soporte legislativo para la CNLM, al papel de los partidos políticos y a la forma en que dañaron el proceso.¹²⁴ A pesar de ello, la

124 “Otra cosa que es fundamental: tenemos que decidir abiertamente si esta propuesta de iniciativa ciudadana es un claro deslinde de cualquier partido político, porque, entonces, ahí también juega la toma de decisiones de algunas de las organizaciones que quieran o no quieran sumarse, y eso también tiene que ver luego con las estrategias de con quién se cuenta y con quién no” (REMA1, Reunión movimientos antiminereros, IJ-UNAM, 13/06/2013).

“Yo dijera que no dejáramos a un lado lo político. Tenemos que hacerlo, entonces cada quien, si hay de Morelos, de Michoacán, de Tamaulipas, de Veracruz, cada quien que se adhiera a sus diputados o a sus senadores y jalarlos. ¿Qué están haciendo por uno? ¿Por su tierra? A lo mejor y es tocarles un poquito la sensibilidad. Yo diría que no hiciéramos a un lado lo político, aquí hay más experiencias, pero son singulares. Yo opino que nos agarremos tanto de los diputados como también de los senadores” (CAPU1, Reunión movimientos antiminereros, IJ-UNAM, 13/06/2013).

“Pero entonces definamos, compañeros: los partidos políticos o no; o metemos una ley politizada o la metemos con los movimientos, que es una ley consensuada, con un ritmo diferente, donde estas expresiones de que tenemos incongruencias [...] En una comunidad no hay incongruencias [...] hay respeto por la decisión de que diga la gente, y si

decisión fue seguir contando con el soporte del PRD en el corto plazo. Para el largo plazo, los propios movimientos asumirían esa función a partir del repertorio de la iniciativa legislativa ciudadana como una forma de restarle protagonismo a los partidos políticos. Como ya hemos explicado, esta fórmula trataba de motivar a aquellos actores que habían abandonado el proceso para que se reincorporaran.

En otro orden de ideas, es importante también decir que durante esta segunda etapa el soporte técnico no corrió por parte de los senadores y sus asesores legislativos de manera exclusiva. Al respecto, la función de asesoría técnica más importante estuvo a cargo de actores del sector académico (ACAD1 y ACAD2) y de las organizaciones de derechos humanos (ODH1), quienes poco a poco pasaron también a formar parte activa del movimiento. El soporte mediático sí se dejó en manos de los actores del PRD, quienes, a través de sus redes, cumplieron el papel de difusión de la campaña, partiendo de convocar a los medios de manera directa por parte de la Oficina de Prensa del Senado de la República.

Durante la tercera etapa la CNLM fue abandonando poco a poco al sector del PRD que sirvió de soporte legislativo, económico y técnico al movimiento. A pesar de que la senadora Mendoza substituyó en septiembre de 2013 la iniciativa que había presentado en abril por la nueva que el 24 de julio habían terminado de redactar los movimientos, la petición de los movimientos para que un grupo de senadores de distintas fuerzas políticas dentro de la izquierda presentara la iniciativa era un claro intento por desmarcarse de la senadora y

la gente dice que no quiere una minería de tal característica no es una incongruencia, es un respeto colectivo [...] y entonces eso es lo que nos pone en tensión a algunos, y no es nuevo[...] Hubo un proceso de poca horizontalidad y poca transparencia, y siempre siempre los partidos políticos nos meten en condiciones de discusión diferente; más allá de entender que, a la hora de la hora, el partido político es el que la va a seguir en la mesa, pero ahí ya ninguno de nosotros juega, o ¿a alguno de nosotros nos dejan entrar ahí? ¡No! Hasta cuando vamos a los foros se paran y se van. Ni nos escuchan, y eso nos lo han hecho ene [sic] veces” (REMA1, Reunión movimientos antiminereros, IJ-UNAM, 13/06/2013).

de su grupo político. No obstante, el mensaje seguía siendo el mismo: todavía era necesario el soporte de los partidos políticos.

Ahora bien, una vez que terminaron de presentarse los proyectos por parte de los partidos políticos, terminó también su papel relevante dentro de la campaña. En esto no podemos ver solo una decisión por parte del movimiento, sino también una pérdida de interés de los partidos. Presentadas ya las iniciativas, el protagonismo político, que en particular la senadora del PRD quería lograr frente a sus compañeros de bancada y hacia el pleno del senado en un tema central de la agenda legislativa, llegaba a su fin. Además, con la aprobación de la reforma fiscal, como ya hemos apuntado, la minería había salido de esa agenda, donde solo se consumaron unos cambios de índole tributario. Los actores políticos no mostraron más interés por un tema que les había dejado de redituár.

No obstante, el movimiento también decidió que una vez que la iniciativa fuera presentada en el senado, la CNLM continuaría por la vía de la iniciativa legislativa ciudadana. De esta forma, el movimiento asumió la tarea de comenzar a recolectar firmas para este propósito. Para ello, contaron con el soporte de actores del sector académico, quienes hicieron esfuerzos para socializar y enriquecer el contenido de la propuesta de los movimientos a partir de talleres con las comunidades. No obstante, puesto que no se requería más soporte técnico debido a que la propuesta de ley ya estaba redactada, el papel de los académicos dentro del proceso pasó a ser el mismo que el de cualquier otro activista dentro de la campaña.

Con relación al soporte económico, las reuniones que se hicieron con posterioridad al foro de junio de 2013 contaron con una asistencia mucho menor. Si bien la retirada definitiva del proceso por parte de algunos actores era una de las razones, la debilidad de formas autónomas para financiar la campaña también afectó la convocatoria a las reuniones, incluso a pesar de que en la reunión del 25 de septiembre se creara, por parte de la CNLM, una comisión de finanzas que nunca funcionó. Así, aunque a la jornada nacional del 24 de noviembre en el Paseo de la Reforma asistieron varios movimientos, el hecho de que fuera convocada por solo seis de ellos demuestra la debilidad en la que ya estaba sumido el proceso. Luego de esta cita no se volvieron a celebrar grandes

reuniones que impulsaran la propuesta de ley. La CNLM quedó sustancialmente debilitada, entre otras razones, por la incapacidad para generar recursos económicos para la acción colectiva independientes a lo aportado por los partidos políticos.¹²⁵

Por último, en esta tercera etapa el soporte mediático pasó de nuevo a manos de los actores del movimiento, de las organizaciones de derechos humanos y de académicos que colaboraban o formaban parte de la CNLM. Ello rindió frutos importantes que serán analizados más adelante cuando hablemos de los repertorios para la acción colectiva dentro del proceso. No obstante, el alcance de la información y difusión siguió siendo limitado, debido a que los aliados, en su mayoría integrantes de los medios libres, no tenían la capacidad para hacer llegar la información al gran público, que se informa por los grandes medios de comunicación radiales y televisivos.

En resumen, con relación a las estructuras de soporte, podemos afirmar que el protagonismo de los partidos políticos aceleró el proceso —logró reunir en muy poco tiempo y en varias ocasiones a los movimientos, y obtuvo en menos de seis meses un borrador de propuesta de nueva ley minera que se ingresó al proceso legislativo— pero también movió a la CNLM hacia sus intereses y llevó a que esta girara en torno al “tiempo de los partidos” y no al “tiempo de los movimientos”. Además, esta presencia condujo a que el movimiento fuera incapaz de generar estructuras de soporte económico autónomas, por lo cual, al desaparecer ese apoyo institucional, no tuvo la capacidad para seguir generando espacios de encuentro para los distintos actores.

Por último, este protagonismo de los partidos políticos también contribuyó en gran medida a la fractura de un movimiento que recién comenzaba, que nucleaba en su seno a actores muy diversos y que, como explicamos en el apartado anterior, no había logrado generar de manera consensuada una

125 En entrevista con MOMO2 (15/04/2014), respecto a la pregunta en torno a la relación con los partidos políticos y los recursos económicos del movimiento, su respuesta fue contundente: “Exacto, ese es el problema, ¿no? Que los movimientos no tenemos recursos. No tenemos recursos... Yo creo que ese es el punto, tocaste un punto muy importante”.

identidad clara que le permitiera, sin ambigüedades, lidiar con un actor tan poderoso como los partidos políticos y el Poder Legislativo, quienes en todo momento sacaron provecho del movimiento.¹²⁶

Por su parte, dado el papel central que comenzaron a desempeñar los partidos, las otras posibles fuentes de soporte tanto técnico como económico y mediático quedaron fuertemente limitadas. Los académicos y los actores de las organizaciones de derechos humanos participantes quedaron reducidos a una función técnica, y dejaron la función de generar recursos y la mediática en manos de los políticos. Una vez que se fueron retirando estos últimos, el movimiento ya estaba muy debilitado y las grandes organizaciones de derechos humanos con capacidad para servir de soporte a este tipo de procesos decidieron tácitamente no apostarle a un proceso que había sufrido un desgaste significativo y que ya no generaba consenso entre el MNM.

El caso de la CNLM permite afirmar que, en procesos de MSL por el cambio legislativo, generar estructuras de soporte independientes de los partidos políticos resulta fundamental porque se trata de un tipo de MSL que necesariamente tiene que interactuar de manera estrecha con actores que tienen una

126 En la misma entrevista con MOMO2 (15/04/2014), cuando analizamos la relación con el Estado y los partidos políticos en este tipo de procesos de MSL, aporta las experiencias similares de un proceso de mucho mayor calado: el de la Ley General de Víctimas, promovido por el Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad: “Yo creo que un esfuerzo que debemos hacer en los movimientos mineros es evaluar lo que sucedió con esa ley, lo que ha sucedido con esa ley [Ley General de Víctimas]. Porque, por un lado, fue claro, ¿no? La lucha que se dio. Pero yo digo, bueno, esta es una evaluación que todavía no he hecho de fondo, pero yo digo que la ley fue impulsada sí por un grupo pequeño del movimiento, ¿no? Y que sacamos la ley porque la sacamos, ¿no? Y con la fuerza que tenía el movimiento, y Javier Sicilia en particular, y la gente [...] el padre Concha, gente muy reconocida. Pero eso ocasionó que muchas gentes, todo esto que se dio con el Estado, este diálogo con el Estado, fracturó al Movimiento por la Paz, porque mucha gente que tenía [...] o sea, el Movimiento por la Paz [...] el crecimiento fue rapidísimo, ¿no? De cuando mataron a Juan a cuando se hizo la caminata, las caravanas; en un año hicimos muchísimo y [se] logró articular al principio a mucha gente. Cuando se dan los diálogos con el Estado, cuando empiezas a tener la relación con el Estado, se desmorona. Muchos lo dijeron: ‘Hasta aquí llegamos, hasta aquí llegamos’. Hay que analizarlo a fondo porque de ahí tenemos que aprender.”

gran capacidad y experiencia para dividir, cooptar y sembrar la discordia dentro de los movimientos sociales.

El caso de la CNLM muestra que, para trazar las reglas de esa interacción con saldos favorables para el movimiento, es preciso que este muestre —además de una identidad interna sólida y de fuerza política y organizativa— la capacidad de sobrevivir sin la necesidad del soporte que eventualmente pueden ofrecer los partidos políticos. Por otro lado, vincularse exclusivamente y recibir apoyo de un solo partido invalida de inicio la posibilidad de tejer consensos más amplios que permitan lograr los objetivos planteados por la acción colectiva.

LOS CÍRCULOS ORGANIZATIVOS DE LA ACCIÓN COLECTIVA EN LA CNLM: DEBILIDAD DE LAS REDES CONECTIVAS, AUSENCIA DE FORMAS PERMANENTES DE ORGANIZACIÓN Y AISLAMIENTO DEL TERCER CÍRCULO

Dentro de las estructuras de movilización como elemento analítico de los movimientos sociales, las formas de organización y las redes conectivas desempeñan un papel fundamental, tal y como explicamos en el capítulo primero. Ambas mostraron una gran debilidad durante la CNLM, siendo en parte responsables del pronto declive de este proceso de MSL.

Desde el punto de vista organizativo —como ya mencionamos en el capítulo tercero—, la campaña se articuló en tres círculos¹²⁷ que giraban en torno al tema central del proceso de MSL: la construcción y cabildeo de una propuesta de nueva ley minera.

El tercer círculo, el más alejado del centro, estaba conformado por los actores de los movimientos locales contra la gran minería. Se trataba no de aquellos que asistieron a las reuniones de la campaña, sino de las bases sociales que

127 Utilizo el concepto de *círculo* porque, además de ajustarse a la idea analítica que pretendo construir en torno a actores girando a diferente distancia alrededor del motivo del proceso de MSL (la propuesta de nueva ley minera), así fue sugerido por uno de los actores durante una entrevista.

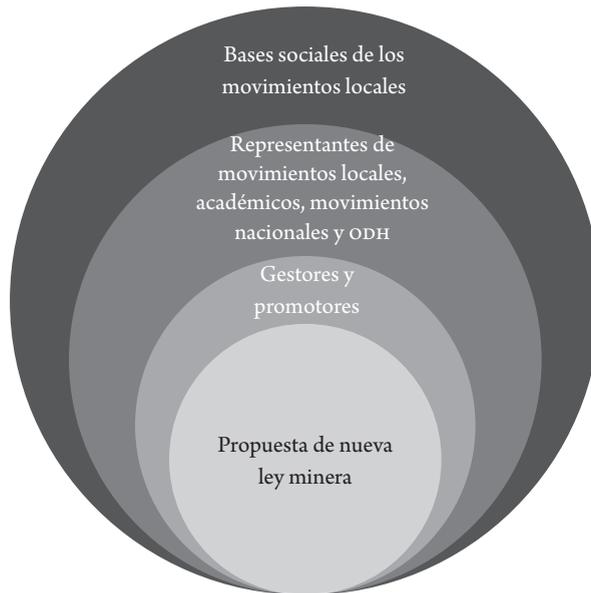
sostenían los procesos locales de resistencia contra diversos proyectos mineros. Estos procesos en concreto y su diversidad de actores y formas de resistencia fueron abordados en el capítulo segundo al referir las etapas del ciclo de protesta contra la megaminería. La diversidad de formas organizativas y de redes conectivas dentro de cada uno de estos procesos escapa a los objetivos del presente trabajo. Lo que sí analizaremos será la forma en que la CNLM los vinculó o no al proceso. En este sentido, es importante adelantar que la CNLM apenas logró acercarlos al centro del objeto de movilización: la propuesta de una nueva ley minera.

El segundo círculo estaba formado por aquellos actores que participaron de manera directa en la CNLM. Estaba compuesto por algunos actores concretos de los procesos locales (generalmente sus líderes o actores más visibles), por los actores del sector académico, por aquellos de las organizaciones nacionales contra la minería, por las organizaciones de derechos humanos y, por último, por los miembros de los partidos políticos.

Este segundo círculo se caracterizó por una mayor participación en la construcción de la acción colectiva, aunque su contribución no se dio con la misma intensidad en cada una de las etapas del proceso. Si bien se trataba de una red de movimientos y de personas articuladas en torno a un elemento identitario (McCarthy 1999) —en este caso, la oposición al modelo extractivo minero—, la CNLM tenía como objetivo pasar de esta forma de organización a otra con un mayor nivel de formalización, pero sin pretender lograr una estructura organizativa permanente (McCarthy 1999). La observación y participación en el proceso mostró que la CNLM —en este segundo círculo— se encontró a medio camino entre estas dos formas organizativas.

Por último, tenemos el primer círculo, el de los promotores y gestores de la CNLM. Se trata de aquellos actores que, si bien pertenecían al segundo círculo, tuvieron a su cargo tanto la toma de las principales decisiones respecto de la CNLM como el trabajo directo en la redacción del borrador de la propuesta de ley, así como las labores de convocatoria y organización de los diversos foros, talleres y reuniones durante los cuales se fue construyendo el proceso de MSL. Como demostraremos más adelante, si bien hubo momentos en los que

Figura 4
Los círculos organizativos de la CNLM



Fuente: Elaboración propia.

el segundo círculo se acercaba bastante al primero, hubo otros en los cuales se alejaba hasta casi coincidir con el tercero.

Con relación a estos tres círculos, en estas páginas perseguimos mostrar, en primer lugar, cómo la debilidad de las redes conectivas impidió acercar a cada uno de estos círculos —incluso desde su posición— hacia la construcción participativa de la propuesta de ley minera. Esta situación impidió la gestación de una estructura de movilización permanente que le diera mayor vigor a la CNLM y, por lo tanto, fortaleciera el MNCM. En ello también desempeñó un papel importante la forma en que se desplegaron las estructuras de soporte —aspecto analizado en el apartado anterior—. En segundo lugar, mostraremos cómo la forma en la que se organizó el proceso de acción colectiva, específicamente en el segundo círculo, impidió tejer redes más sólidas entre cada uno de los actores participantes, sumar a nuevos movimientos y construir relaciones más estrechas con las bases de cada uno de los movimientos que se encontraban

en el tercer círculo. Más preocupados por el resultado —sacar el borrador de la nueva ley minera—, descuidaron la organización del proceso.

Como ya hemos indicado a lo largo del libro, una de las razones que llevaron a que se lanzara la CNLM fue precisamente gestar un espacio de encuentro, acción y coordinación para el MNCM; de tal forma que permitiera la articulación de todos los actores por encima de las diferencias y agendas que hasta ese momento tenían los dos espacios de articulación de los movimientos contra la minería: la ANAA y la REMA. Por lo tanto, la CNLM surge de un primer círculo de actores preocupados por este tema, quienes, a partir de la convocatoria a foros académicos a los que les siguieron reuniones a puertas cerradas entre los diversos movimientos, lograron que este tema fuera acogido por un gran número de movimientos locales, con lo que comenzó a integrarse este segundo círculo de este proceso de MSL.¹²⁸ Este último se fue conformando en torno a los líderes más visibles de los movimientos que asistieron a los foros convocados en el IJ de la UNAM en abril y octubre de 2012.

Una vez conformados con claridad los dos primeros círculos en la reunión de los movimientos del 22 de octubre de 2012, además de discutir las oportunidades, las posibles acciones y la necesidad de escribir un borrador del proyecto de nueva ley minera, se señaló que se requería tanto sumar más movimientos al segundo círculo como conectarse con las bases de cada uno de los que ya eran participantes. En otras palabras, se comenzaba ya a notar que era necesario acercar el segundo y tercer círculo del proceso de acción colectiva que se estaba gestando.

Desde ese preciso momento se empezaron a trazar las tres formas en las que se pretendía que las bases locales de los movimientos se integraran a la CNLM: *a*) a través del conocimiento, modificación puntual y suscripción de la propuesta que se elaborara en el primer círculo; *b*) por medio de un proceso más amplio de participación, consulta y construcción de acuerdos colectivos

128 “Porque nosotros estamos viendo el problema directo. ¿Quién puede entender esas cosas? Pues los movimientos, y creo que los movimientos siempre entendieron bastante bien y muy rápido, pero en un periodo muy corto, que sí había que modificar la Ley Minera” (Entrevista a FAO2, 16/03/2014).

en torno a los contenidos, y c) mediante una solución intermedia que implicara un núcleo inicial que elaborara un proyecto y que luego este fuera difundido y enriquecido por los movimientos, sin límite de contenidos ni de tiempo.¹²⁹

Como ya hemos explicado, es en esta misma reunión en la que surgió la idea de aceptar el ofrecimiento de algunos actores del PRD para poder acelerar el proceso y conseguir recursos económicos para sacarlo adelante. La metodología de trabajo que llevó a la profundización del espacio entre el círculo de los promotores y el círculo de los movimientos y organizaciones surgió ese mismo día.

Quien arrastraría el lápiz serían los intelectuales. Yo creo que serían (ACAD2, ACAD3) no sé, todos los equipos para hacer los trabajos. Y ya los líderes sociales yo creo que serían como una voz, como un respaldo para hacer ese foro. Porque a lo mejor ese foro no sería de grandes masas, porque es muy costoso (MOGUE2, Reunión movimientos antimineros, IJ-UNAM, 22/10/2012).

La división ya estaba marcada: habría un grupo que se encargaría de trabajar el borrador de la propuesta de ley. Ese borrador luego se presentaría al grueso de los representantes de los movimientos para su discusión. La forma en que este se socializaría con el tercer círculo no quedaba del todo clara. El énfasis se ponía entonces en sacar el borrador de la ley y no tanto en un proceso más amplio de construcción colectiva.

129 “Pero yo creo que podríamos hacer una campaña y un análisis con las comunidades y que todos aporten, ¿no? Pero también poniendo sobre la mesa una campaña de difusión con todas las comunidades, organizaciones con las que trabajamos, para buscar el apoyo social que sea mayor, ¿no?” (FAO3, Reunión movimientos antimineros, IJ-UNAM, 22/10/2012).

“Y yo creo que, por ese lado, yo siento que es necesario primero hacer la consulta en las comunidades. Claro, sí es costoso, pero el interés de cada ciudadano yo creo que es interesante, ¿no? Porque los acuerdos, si no llegarían, los manejarían los representantes de cada institución social, pues yo siento que va a haber una confrontación entre comunidades y la institución, ¿no?” (MOGUE2, Reunión movimientos antimineros, IJ-UNAM, 22/10/2012).

Durante los meses posteriores a esta reunión, el primer círculo organizativo de la CNLM comenzó a trabajar en un borrador de la propuesta. Al proceso se sumaron, sin que hubiera una legitimación expresa por parte de los movimientos y organizaciones, los actores del PRD cercanos a Carlos Sotelo y a la senadora Iris Mendoza. Como parte de los movimientos, participaron actores del FAO, de la REMA y del sector académico. Durante esos meses de marzo y abril de 2013 en que se dieron los trabajos, no hubo conexión entre este círculo y los otros actores del segundo círculo que no estaban participando en la redacción del borrador.¹³⁰ Por esta razón, cuando llegan la mayoría de los movimientos y organizaciones participantes de la CNLM dentro del segundo círculo al taller de Cuernavaca, algunos se sienten sorprendidos al constatar hasta qué punto se había avanzado en la elaboración de la ley sin haber sido consultados ni informados.

Luego se hace la primer[a] reunión de Morelos, que eso fue ya algo como más concreto. Ahí nosotros nos dimos cuenta [de] que ya había un grupo que había estado trabajando con esa ley y que los demás no sabíamos, al menos nos importaban más los tres que estaban de REMA ahí [...] y entonces, pues, un poco nos sorprendió a los otros de REMA que habíamos ido a ese evento, que ya había un avance importante de esa ley que nunca se había discutido al interior de la REMA y que, de repente, pues así, tal cual, como fue ese evento [...] nosotros consideramos que querían avalar un proceso con una discusión muy delgada (Entrevista REMA1, 29/05/2015).

Pero tampoco en ese primer círculo había uniformidad de criterios en cuanto a los procesos organizativos. Si bien algunos querían un proceso más

130 “El primer tema que metieron de la ley minera fue en una previa, que nosotros hicimos en Xalapa, donde estábamos preparando la reunión mesoamericana, la del M4, y ahí fue en la parte de la agenda [...] que salió el tema de la ley minera, que esa no entraba en la agenda del M4, sino era más local. O sea, sabíamos que estaba el tema rodando, pero no sabíamos que lo estaban literalmente ya gestando. O sea, cuando nosotros llegamos a Morelos (foro de Cuernavaca), nos damos cuenta [de] que ya lo habían gestado” (Entrevista REMA1, 29/05/2015).

de élite, en el cual los movimientos, las organizaciones y sus bases cumplieran solo la función de validar y darle fuerza social al proceso, otros insistían en que luego de que se generara un primer borrador era necesario abrir más el proceso para acortar la distancia entre los círculos y también con relación al motivo central de la movilización (la propuesta de ley minera).

Por otro lado, los representantes del PRD solo pretendían, montados sobre los hombros de los movimientos, incidir en la agenda legislativa con la legitimidad que le otorgaban los actores sociales, pero con la fuerza social sometida a los canales institucionales.¹³¹ En las reuniones para redactar el borrador de la propuesta, todas estas fuerzas se mantuvieron siempre en tensión. El taller en Cuernavaca y el foro en el senado constituyeron el espacio por excelencia para tramitar esas diferencias dentro del primer círculo, para que también algunos actores relegados al segundo reclamaran mayor participación y para que se aliaran con los que reclamaban lo mismo desde el grupo promotor.

Durante el taller, la presión de los movimientos, tal y como ya hemos explicado, llevó a que los actores que querían tramitar el proceso de forma más expedita tuvieran que ceder y se propiciara, por lo tanto, una discusión más amplia. Esta se concentró en el proceso de redacción del borrador y en lo relativo al involucramiento del segundo y tercer círculo dentro del proceso.¹³² Con ella

131 Esto fue muy claro en la reunión sostenida con Jesús Ortega, el líder de la corriente Nueva Izquierda (o los Chuchos) del PRD, que ostentaba la presidencia del partido. Ante la presión de los movimientos y organizaciones que formaban parte de ese primer círculo, nos dijo por lo claro dos cosas: 1. que él es reformista y que con lo de la ley no íbamos a acabar con el capitalismo; 2. que quería que hubiera confianza de ambas partes. En este sentido, aclaró que —tomando como ejemplo a Andrés Manuel López Obrador en su oposición al IVA en alimentos y medicinas— una cosa es utilizar algo para lograr una reforma y otra utilizarlo para armar un movimiento. Así nos dejaba en claro que no quería que esta reforma la utilizáramos para armar un movimiento, como pasó con los maestros en lo relativo a la reforma educativa; que no fuéramos a aprovechar la ocasión para armar el movimiento. El objetivo tenía que ser sacar la reforma y no utilizar el marco para armar movimientos sociales o para fortalecerlos.

132 “Entonces, lo que quiere decir simplemente es que necesitamos discutir estas cosas. Mañana lo vamos a hacer con más detalle; vamos a presentar los contenidos de la propuesta que hemos venido trabajando, pero en el entendido de que vamos a [tener] que aterrizar en cosas más concretitas de cómo le hacemos entre todos. Aquí ya se está[n]

se logró, al menos, acercar al primer y segundo círculo, y hacer un llamado a que el proceso se extendiera hacia las bases de los movimientos locales. No obstante, el importante tema acerca del tipo de organización que se podía constituir para articular de manera estable la participación de todos los actores, salvo en algunas excepciones,¹³³ estuvo ausente.

Durante el foro en el senado estas diferencias en torno a cómo organizar la participación volvieron a salir a flote. Además de algunas intervenciones que evidenciaron los diferentes puntos de vista respecto a la profundidad de la participación de los distintos círculos en el proceso, la forma en la que la mayoría de los actores —en un acto público donde se estaba presentando el contenido

planteando algunas de ellas” (REMA2, Taller Ley Minera, Cuernavaca, 21/04/2013, sesión matutina).

“Lo que yo creo que hay que hacer es nombrar una comisión que incorpore al documento todo esto que se observó en la mañana, que haga una postura política y, pues, que sobre eso sigamos mañana [...] Y lo otro, ni modo, tenemos que traducir esto a documentitos que los entienda la gente, hacer asambleas [...] Si no hacemos eso, o sea, si llegamos y entregamos una postura y nos vamos a nuestra casa, no sé a ustedes, pero para mí no valdría la pena todo el esfuerzo que hice” (ACADI, Taller Ley Minera, 22/04/2013, sesión vespertina).

“Porque la consciencia misma la hacemos cuando vemos el papel que ya se está difundiendo de la situación. Es como lo que hacemos cuando se hace un baile: ¿quién sabe de la organización antes de que se haga un baile? ¿Qué se hace? La publicación, y la gente solita va a llegar. Yo no percibo en esa situación que todo el mundo se esté ocupando. Eso nunca puede ser. Pero pues al final de cuentas viene siendo la realidad. ¿Para qué nos vamos [a] estar peleando como compañeros ‘que yo opino esto y yo esto, y yo no opino lo mismo’ [...] pero al final de cuentas terminamos haciendo todos lo mismo? Nosotros, como Oaxaca, digo, sabemos de esto que se metió y va a caminar. En nuestras comunidades y en nuestro mismo estado podemos hacer, vincular este documento para que la gente se vaya dando cuenta y se vaya despertando” (CPUVO1, Taller Ley Minera, Cuernavaca, 22/04/2013, sesión vespertina).

133 “Esa otra cosa que tenemos que hacer. En principio, ¿cómo le hacemos para coordinar esto? A mí me parece que hay que hacer una red, no sé cómo se haga eso [...] es muy probable que tengamos que organizarnos vía regiones también; que Oaxaca y Chiapas [...] ¡Está bien!, sí, que ellos se coordinen, pero que el mismo material sea el que esté en Chihuahua, en Sonora, en no sé dónde, ¡también!” (ACADI, Taller Ley Minera, Cuernavaca, 22/04/2013, sesión vespertina).

de la ley— comenzó a criticar tanto el contenido de lo que se había leído como la metodología de trabajo mostró dos cosas.

En primer lugar, que los movimientos querían ampliar su participación y, por lo tanto, estaba muy lejos de existir un consenso en cuanto al contenido del borrador de la nueva ley minera. En segundo, que existían serios problemas de organización y conexión dentro de la CNLM en todos sus niveles; esto se evidenció en el hecho de que los propios actores del proceso, en un foro público, salieron a criticar abiertamente tanto un proyecto que se suponía ellos mismos habían propuesto como la forma organizativa en que se había venido trabajando.

La falta de un marco identitario claro, tal y como explicamos en el primer apartado de este capítulo, unida a los diversos intereses existentes, jalonados también por la función de soporte legislativo y económico que cumplían los actores del PRD, impidió que la CNLM pudiera definir una estructura organizativa clara. También evitó que generara redes conectivas sólidas entre los diversos círculos, con independencia de lo cercanos o lejanos que estuviesen del centro del proceso de acción colectiva.

La reunión posterior en el Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez sirvió para lograr un acuerdo con potencial para relanzar el proceso. Asimismo, mostró con claridad quiénes estaban incluidos en ese segundo círculo; además de los que habían estado trabajando en el borrador y, por lo tanto, pertenecían al primer círculo, asistieron los movimientos locales, algunos académicos con mayor grado de vinculación al proceso, los actores que representaban al PRD y miembros de las organizaciones de derechos humanos que ya estaban integrados a la campaña. Con ello quedaba claro que todos estos actores ya se habían incorporado a la estructura de movilización de la CNLM.

Esta reunión, aun cuando no dejó definida una estructura organizativa clara, sirvió para llegar a algunos acuerdos importantes en torno a la forma de conectar los dos primeros círculos con vistas a sacar el borrador del proyecto de ley. El borrador demoraría quince días más en entregarse para procurar que los movimientos y organizaciones participantes de la campaña pudieran enviar comentarios que la comisión redactora incorporaría. El objetivo era que el anteproyecto que presentara la senadora ya incluyera los puntos de vista de

los actores que estaban en el segundo círculo. Lo que vendría después sería un proceso de difusión y enriquecimiento de la propuesta, a partir de llevarla a las bases de cada uno de los movimientos, tal y como se había planteado en el taller de Cuernavaca: “Las organizaciones, los pueblos, tienen que organizar talleres y nosotros iremos si nos invitan y tenemos tiempo. Pero hay que generar mucha gente [...] así como en los acuerdos de San Andrés” (ACADI, Taller Ley Minera, 22/04/2013, sesión vespertina).

El albaño rompió este acuerdo que habría permitido consolidar el proceso con todos sus actores y círculos:

Esa última reunión que tuvimos en el Pro [Prodh] para mí, y que estuvieron [...] para mí fue como el momento en el que podíamos —después de todo lo que sucedió en el senado— justo fue un momento en el que podíamos dirimir de manera colectiva lo que sí queríamos hacer y bajar a un acuerdo concreto. Y que luego en dos días eso colapsa, por un cambio de giro, y ahí fue donde ya el conflicto agarró vuelo” (Entrevista REMA1, 29/05/2015).

Como hemos explicado, un grupo de actores perdió la confianza en el proceso después de este hecho, aunque oficialmente no lo abandonaron. Los integrantes del primer círculo, que hasta ese momento conformaban también la comisión redactora, y algunos de los cuales habían sido partícipes del albaño, se siguieron reuniendo y avanzaban en el borrador de la ley con una estrategia en dos tiempos —que hemos explicado en apartados anteriores—. Los actores preocupados por un proceso más abierto y participativo confiaban en que la próxima reunión de todos los movimientos lograra reencauzar el proceso.

La falta de claridad en cuanto a las formas organizativas y las redes conectivas entre los dos primeros círculos ahondaron las diferencias. Una lista de correos incompleta y una convocatoria al foro de junio de 2013 mal diseñada y consensuada¹³⁴ llevó a que aquellos actores que habían perdido la confianza en

134 “Y no he estado dejando de mandarles correos diciéndoles que los procedimientos que hacen tienen errores. No tienen dolo, tienen errores de procedimiento por quienes lo integran, porque tienen mucho menos práctica de los procesos horizontales [...] y se

el proceso decidieran deslindarse públicamente. Con ello, la unidad y legitimidad del segundo círculo quedaría mermada; no obstante, el proceso continuó.

A ese taller de discusión de los contenidos del proyecto y posterior foro público y reunión de movimientos asistió una gran representación de todos los procesos locales que participaban en la CNLM. El evento constituyó un punto de inflexión en la dinámica organizativa. Los problemas de esa índole, que en parte habían conducido a que un grupo importante de organizaciones se deslindara del proceso, llevó a los diversos actores a plantear una mayor preocupación por la forma en que la acción colectiva había sido organizada.¹³⁵ Por esta razón, las discusiones se encaminaron a tratar de resolver las diferencias suscitadas luego del albedo, a ver cómo se terminaba de redactar el proyecto de ley y cómo luego se iba a movilizar y difundir. Muchas intervenciones

les ha generado, a partir de lo que decía (FAO2), una simple lista incompleta de correos que se ha vuelto un verdadero caos. Y entonces llega información incompleta, incongruente, inconstante” (REMA1, Reunión Ley Minera, IJ-UNAM, 13/06/2013).

135 “Y habiendo tantas tareas, la primera yo creo que es el poder organizarnos, no solamente es la parte conceptual, sino la parte organizativa, efectivamente [...] ¿Es suficiente la comisión que salió de difusión o es necesari[o] otro grupo de trabajo sobre comunicación u otro grupo de trabajo, absolutamente horizontal, de coordinación en donde se ponga[n] plazos para decir: ‘A ver, ya programaron ustedes allí en Oaxaca tales y tales tareas, ya programaron en tal estado?’” (REMA2, Reunión Ley Minera, IJ-UNAM, 13/06/2013).

“Entonces, hay cosas también bastante importantes que debemos sacar, como las comisiones que también habíamos dicho, porque ahorita [...] sí hay cosas que han estado mal en las decisiones que se han tomado, pero también ha sido en cierta parte porque se han quedado muchas de las decisiones en la comisión de redacción porque solo existe la comisión de redacción. Entonces, la comisión de redacción ha sido la que ha decidido cuándo son los foros, cuándo son las reuniones, en dónde son [...] en algunos momentos, pero porque no existe otra comisión. Entonces, creo que sería esta parte de hacer una comisión de logística u organización para sacar esa parte [...] o quiénes van a ser los que mandan los correos para que justo no se pierdan los correos; o sea, toda esta cuestión nos falta, y si no avanzamos también en esto, pues vamos a estar igual en la siguiente reunión: discutiendo por las mismas cosas porque nosotros mismos no nos estamos apuntando, insisto, para las comisiones” (FAO3, Reunión Ley Minera, IJ-UNAM, 13/06/2013).

estuvieron centradas no solo en acercar el primer y el segundo círculo, sino también al tercero.

Como resultado de la reunión, se crearon varias comisiones¹³⁶ que en la práctica llevaron a que todo el segundo círculo se juntara con el primero y desapareciera de manera clara esta distinción. El mayor reto que quedaba era llevar las discusiones del contenido de la ley a un proceso participativo más amplio, una vez que la comisión redactora terminara su trabajo de incorporar todas las observaciones que los actores del segundo círculo (ya unificado con el primero) enviaran. Las reuniones de organización serían más frecuentes y con una convocatoria mayor, a través de medios electrónicos que no necesitaran la asistencia física de las personas. Además, se hizo un llamado a las organizaciones que se salieron del proceso para que se reincorporaran. Había surgido con mayor claridad una estructura organizativa a partir de esta reunión. El reto por venir sería que esta funcionara.

Ya en la reunión de redondeo del proceso, anunciada para el 13 de julio, se comenzaron a advertir algunos problemas con el funcionamiento de las comisiones creadas en el encuentro anterior. En general, la comisión de organización no cumplió con sus funciones, ni siquiera con la de elaborar una lista de correos que resolviera el problema de comunicación entre los actores de la CNLM. Por esta razón fue rediseñada, pasó a llamarse Comisión de Logística y Coordinación y fueron nombrados otros actores (FAO4, FAO3, ODH3) para esta función. Por otro lado, se crearon nuevas comisiones que se sumaron a las tres existentes (redactora, coordinación y de difusión-comunicación). Una de ellas fue la de cabildeo. Esta, si bien iba a tener determinados integrantes, su composición sería abierta para garantizar que todos los participantes en la CNLM se pudieran sumar a esta labor en sus respectivos estados. Además, se

136 Además de confirmar a los miembros de la comisión redactora y a los de la comisión de difusión-comunicación, se decidió nombrar una comisión de organización encargada tanto de coordinar la campaña como de la labor comunicativa, especialmente de confeccionar una lista de correos. También se nombró otra comisión temporal encargada de elaborar un pronunciamiento político acerca de la CNLM.

creó una comisión de arte y cultura para darle soporte al proceso de divulgación y difusión de la campaña.¹³⁷

Como se puede apreciar, en esta última reunión se había consolidado la estructura organizativa de la campaña, en la que dos aspectos comenzaban a destacar. En primer lugar, se había pasado de una estructura formada por tres círculos poco conectados entre sí y coordinados (no liderados) por el primero —y particularmente por la comisión redactora— a otra de carácter más horizontal, en la que se habían fundido los dos primeros círculos y ahora emergían cuatro comisiones con funciones específicas, pero sin un ente coordinador claro. Ello le aportaba cierto grado —necesario— de formalización, pero con una gran flexibilidad para adaptarse a una forma de acción colectiva que nucleaba a actores que se encontraban dispersos a lo largo del país.

En segundo lugar, en esa fusión de círculos se iba consolidando la reducción del número de movimientos que participaban activamente en la CNLM; así aumentaba el número de actores de las ODH y de ciudadanos comprometidos pero no tan cercanos a las comunidades de base. Mientras la CNLM se ampliaba en número de actores activos y se reducía en cantidad de movimientos, se volvía más articulada desde el punto de vista organizativo. Esta estructura tenía el potencial para ser mucho más efectiva que la anterior, pero resultaba más importante que nunca la forma en que se tejieran las redes conectivas entre los miembros de las diversas comisiones y entre estos y el todavía lejano tercer círculo, sin el cual la CNLM carecería de fuerza social para lograr sus propósitos.

En la reunión del 22 de julio de 2013, luego de la movilización del Día Mundial contra la Minería, los temas organizativos volvieron a ser parte importante en el orden del día. Para esta fecha, la comisión redactora todavía no había culminado su tarea, por lo cual se fijó que el 24 de julio se debía entregar el borrador de la ley, aunque se dio plazo hasta el 7 de agosto para que esta comisión —a la que se incorporarían otros actores— redactara la exposición

137 A la campaña se sumaron actores que pertenecían al Movimiento Morelense, pero que hasta ese momento no habían participado en la CNLM. Se trataba de actores urbanos que hacía meses se habían sumado al amplio proceso de lucha contra Esperanza Silver, pero que no formaban parte de las comunidades de base.

de motivos. Ya culminada la etapa de elaboración del borrador, que había consumido casi todos los esfuerzos de la CNLM hasta ese momento, se comenzó a poner mucho más énfasis en el proceso de difusión del texto para extender así la campaña hacia las comunidades de base a partir de un primer documento.¹³⁸

Si bien para esa fecha integrantes de la comisión redactora habían visitado la comunidad de Capulálpam de Méndez y ya había una invitación para dar un taller sobre la propuesta de ley minera en Morelos, en general las acciones de la CNLM se habían concentrado en la Ciudad de México y no se habían extendido a muchos de los procesos de resistencia locales. Con esto en mente, se acuerda preparar un taller para activistas locales, con vistas a que estos sirvieran de difusores de la propuesta de ley y que los miembros de la comisión redactora no tuvieran que moverse en varias ocasiones por todo el país, considerando la escasez de tiempo y de recursos económicos.¹³⁹ En esta reunión se le pidió también a la comisión de cabildeo que presentara un programa de actividades a más tardar el 31 de julio, con vistas a definir las estrategias que comenzarían a operar en septiembre, una vez que empezara el periodo ordinario de sesiones en el senado.¹⁴⁰

Como se puede colegir de los asuntos organizativos planteados en esta reunión, se reforzaba la estructura organizativa emergida de las reuniones del 13 de junio y del 13 de julio; no obstante, eran evidentes también los pocos avances en el cumplimiento de los acuerdos planteados y de las tareas encomendadas

138 Es importante recordar que esta fue la esencia del acuerdo al que se llegó en la reunión del Centro Prodh, cuyo espíritu algunos actores siempre intentaron recuperar.

139 Es importante recordar que este proceso de extensión de la propuesta y de continuación de las discusiones y enriquecimiento del borrador tendría lugar en el escenario a largo plazo de la campaña. Se recabaron firmas luego de un amplio proceso de difusión y consulta de la propuesta con las comunidades locales, para lo cual en esta reunión se comisionó a uno de los actores para que elaborara un borrador de formato para las firmas a partir de estrechar la alianza con la campaña para la nueva propuesta de Ley de Aguas Nacionales. Por otro lado, en el corto plazo, la senadora Iris Vianey Mendoza presentaría el borrador que entregaría la comisión redactora, para que este pudiera formar parte de las discusiones que se darían en el senado entre los meses de septiembre y diciembre.

140 Este programa nunca fue presentado.

a cada una de las comisiones. Ello se hizo más patente en la reunión del 25 de septiembre. Para esa fecha ya se había presentado la propuesta entregada por la comisión redactora —tanto por la senadora Mendoza como por el grupo de senadores de los partidos de izquierda—. Por esta razón, el grueso de la reunión se dedicó a las tareas de difusión de la propuesta.

Nuevamente, se señalaron problemas con la lista de correos y se llamó a especificar mejor las tareas que le correspondían a cada comisión y a mejorar la coordinación entre ellas y entre los diversos actores del proceso. Se insistió en el trabajo de base para integrar ese tercer círculo a la CNLM. Como el taller propuesto en la reunión anterior nunca se organizó, algunos miembros de la comisión redactora se comprometieron a ir a los diversos estados que tuvieran conflictos, esto para impartir talleres sobre la propuesta de ley minera y con el objetivo de ampliar la participación en la campaña, e ir comenzando con la recolección de firmas.

Por otro lado, se analizó la labor desempeñada por las comisiones. En ese sentido, existía una queja por parte de la comisión de difusión-comunicación respecto a la poca respuesta del resto de los actores con relación a las numerosas propuestas que habían sometido a consulta para su implementación. En este aspecto se acordaron acciones concretas a realizar por cada una de las comisiones, con vistas a las estrategias a corto y a largo plazo. Para esta última estrategia, se organizaría un gran evento en el que se diera a conocer públicamente la Campaña Nacional por una Nueva Ley Minera desde los Pueblos y Movimientos.¹⁴¹ En dicho acto se intentaría hacer una gran convocatoria a todos los movimientos a nivel nacional.

De esta reunión, que confirma la estructura organizativa que venía operando y el tipo de actores que se iban sumando, se pueden destacar tres hechos relevantes. El primero es la ausencia de los actores más vinculados a los partidos políticos en la composición de las distintas comisiones. El segundo es la creación de una nueva comisión (finanzas) que se encargaría de gestionar

141 Fue hasta esta reunión cuando los actores decidieron darle un nombre al proceso de acción colectiva. Ello evidencia que fue en esta etapa cuando el proceso adquirió características menos improvisadas y más estratégicas.

fondos propios para la CNLM.¹⁴² El tercero sería la incapacidad para traer de vuelta a la campaña a aquellos actores que la habían abandonado antes del foro del 13 de junio.

Luego de varias reuniones virtuales de organización y de dos talleres impartidos por la comisión redactora en Baja California Sur y en Tetela de Ocampo, el 24 de noviembre se desarrolló el gran evento de lanzamiento nacional de la campaña. Este acto, que no contó con una reunión de organización posterior, fue el último que se desarrolló dentro de la CNLM. La debilidad de la estructura organizativa no pudo hacerle frente a un cambio importante en las estructuras de oportunidad y a las limitaciones en la construcción de los procesos enmarcadores. Ahora bien, a modo de resumen, ¿en qué consistió esta debilidad?

En primer lugar, es importante destacar la dificultad para definir la forma en que se organizaría el movimiento. En la primera etapa y en parte de la segunda (hasta el foro del 13 de junio), se trataba de actores unidos identitariamente por su posición contra la minería (segundo círculo), pero cuya articulación dentro de la CNLM no iba más allá de los tres encuentros que sostuvieron (abril de 2012, octubre de 2012 y abril de 2013); mientras tanto, la campaña era coordinada por un pequeño grupo (primer círculo) sobre el cual pesaba una presión muy fuerte por parte de los actores políticos del PRD.

Un tercer círculo, conformado por las comunidades y organizaciones de base, quedaba en este momento muy lejos del proceso de construcción de la propuesta de ley minera. Durante la mitad de la segunda etapa y en la tercera, si bien el movimiento ganó en estructura orgánica, esta tuvo una gran fluctuación de actores en función de quienes fueran asistiendo a las reuniones de trabajo, lo cual influyó muchas veces en el incumplimiento de los compromisos asumidos dentro de cada una de las comisiones.

En segundo lugar, las estructuras conectivas siempre fueron débiles; en gran medida, debido a dos factores: la falta de formas permanentes de organización y la pluralidad de actores que concurrían a los espacios de encuentro. La falta de una estructura permanente no es un problema irresoluble para la

142 Estos hechos vienen a reforzar las conclusiones a las que arribamos en el apartado anterior, cuando analizábamos lo relativo a las estructuras de soporte.

acción colectiva si logra suplirse con una interacción permanente entre los actores del movimiento, a fin de establecer las redes conectivas necesarias para articular el proceso de movilización social.

En el caso de la CNLM esto no se logró debido a que, derivado de la escasez de recursos económicos para los traslados y de la multiplicidad de ocupaciones en las que estaban inmersos varios de los actores, la asistencia a las reuniones no era constante, ni por parte de los actores específicos ni por parte de los movimientos, lo cual impedía que las juntas de planeación (a falta de una estructura permanente) se convirtieran en un espacio para crear estructuras conectivas efectivas.¹⁴³ A ello hay que sumarle el hecho de que los compromisos derivados de los procesos de resistencia y organización locales a veces les impedía prestar toda la atención a la CNLM.

En tercer lugar, a medida que el movimiento ganó en estructura organizativa y planeación estratégica fue perdiendo actores de base sin que se lograra sumar nuevos movimientos a la CNLM. Algunos de ellos se retiraron como consecuencia del alzado y de los errores de coordinación; otros simplemente dejaron de asistir porque perdieron interés o por las distintas dinámicas derivadas de sus propios procesos locales de movilización social. Este hecho los llevó a no tener la suficiente fuerza social que permitiera darle continuidad al proceso organizativo tomando en cuenta que, además, la CNLM no logró llegar con fuerza al tercer círculo de los movimientos de base que aún continuaban dentro de la campaña.¹⁴⁴

143 “Mi percepción —tómala con todas las pinzas posibles porque estamos todavía en ese proceso de conocimiento— es que no existe una coordinación articulada fuerte de los movimientos” (Entrevista MOMO2, 15/04/2014).

144 “Nos faltó más capacidad de convocatoria. No dimos la difusión adecuada para que la gente tuviera conocimiento de las implicaciones de esta actividad” (Entrevista BAJA2, 14/11/2013).

“Cualquier propuesta de ley o de propuestas positivas para nuestra sociedad, para nuestros pueblos, puede ser positiva siempre y cuando no olvidemos que la fuerza radica en la organización y la participación de la gente. Si nosotros no nos apropiamos de eso, difícilmente podemos llevarlas a cabo” (Entrevista MOMO3, 24/11/2013).

Por último, creo importante señalar un problema fundamental de índole organizativo para el propósito del MNCM de generar, a partir de la CNLM, una estructura permanente a nivel nacional para la organización y articulación de los movimientos. Este problema radicaba en que se trataba de una campaña que tenía como centro un motivo con fecha de caducidad: la aprobación o no de un proyecto de nueva ley minera. La estructura organizativa, si no mudaba de objetivo, estaba destinada a desaparecer cuando desapareciera el momento jurídico que había brindado oportunidades para que la acción colectiva fuera posible: el cambio de sexenio, el Pacto por México, el inicio de una legislatura y la inclusión del tema minero en la agenda legislativa. Ni siquiera una movilización nacional más vigorosa hubiera impedido que la movilización decayera una vez que al proyecto se le hubiera dado trámite dentro del proceso legislativo.

INDEFINICIÓN, VACILACIÓN E INCONSISTENCIA EN EL DESPLIEGUE DE LOS REPERTORIOS DE ACCIÓN COLECTIVA

Los repertorios, como conjunto de medios del que dispone un grupo para plantear sus reclamos y así lograr que estos sean atendidos y resueltos, tampoco escapan a la situación general descrita para la CNLM. En general, se pueden advertir tres problemas fundamentales que marcaban los repertorios de acción colectiva. En primer lugar, fueron muchos más los repertorios anunciados repetidamente en las diversas reuniones que los ejecutados en el accionar de la CNLM. Derivado de ello, en segundo lugar, los repertorios jurídicos no fueron apoyados por otros repertorios de acción colectiva que hubieran ayudado a que los primeros fueran más afectivos.

En tercero, esta debilidad de los repertorios, que está asociada a los límites y restricciones para la acción colectiva, tiene también una estrecha relación con las limitaciones explicadas en cuanto a los procesos enmarcadores y a las estructuras de movilización. A continuación, analizaremos los repertorios que fueron enunciados y desplegados durante la CNLM, haciendo un análisis de sus

aciertos y limitaciones. Estos repertorios serán vistos a lo largo de la CNLM en las dos etapas que le son propias.¹⁴⁵

La fase inicial comprende la primera etapa y parte de la segunda fase de la CNLM, cuya fecha final es la reunión del 13 de junio de 2013. La otra abarca parte de la segunda etapa de la campaña y casi toda la tercera —va desde esta reunión de junio hasta el foro de la avenida Paseo de la Reforma del 24 de noviembre de 2013—. Esta división está basada en el hecho de que durante la primera etapa la CNLM se limitó a discutir varios posibles repertorios, pero solo activó el repertorio de la iniciativa legislativa. En la etapa que comienza el 13 de junio de 2013 se empezó a insistir más en la activación de esos otros repertorios.

La iniciativa legislativa como repertorio

En esta obra estudiamos la CNLM como un proceso de acción colectiva, a partir de todos los elementos analíticos que permiten comprender el accionar de un movimiento social. Tal y como vimos con las estructuras de soporte, la idea de utilizar el derecho como un instrumento para la movilización —en específico la iniciativa legislativa— constituye en sí mismo un repertorio. Por esta razón, la propuesta de ley será vista en este apartado solo como repertorio. En este sentido, se inserta como uno de los repertorios jurídicos que en los últimos años ha utilizado el MNCM (2017).

La utilización de la iniciativa legislativa como forma de actuación del MNCM durante la CNLM respondió a diversas razones, que hemos abordado y explicado a lo largo de este libro. Ahora bien, este repertorio tenía dos formas claras a través de las cuales podía ser desplegado: la iniciativa legislativa ejercida por los representantes del Congreso de la Unión y la iniciativa legislativa ciudadana, cuyos elementos normativos ya explicamos en el capítulo tercero. Elegir una u otra opción tenía implicaciones fundamentales para la acción

145 No se deben confundir estas etapas con las de la CNLM. Aquí nos referimos a dos etapas específicas de los repertorios porque la periodización de las etapas de la campaña no resulta tan útil para analizar los repertorios.

colectiva y para los otros repertorios que podrían ser desplegados. A su vez, tal predilección también estaba muy conectada con cómo se fuera construyendo la identidad del movimiento.

Se trataba de un repertorio legal (la iniciativa legislativa) poco habitual dentro del arsenal de los movimientos sociales en México. No obstante, la reciente experiencia del Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad había mostrado que era un repertorio útil que podía ser replicado.¹⁴⁶ De resultar efectivo, podría contribuir a que se transformara en uno habitual en una época en la que, como expliqué en el capítulo tercero, se abrían oportunidades para que la acción colectiva discurriera también por los caminos de la institucionalidad estatal.

En la CNLM, tanto la iniciativa legislativa a través de los partidos como la ciudadana fueron planteadas, discutidas y negociadas desde el comienzo¹⁴⁷ y a todo lo largo de la campaña. Ahora bien, durante la primera etapa que hemos definido para este apartado, predominó la insistencia en activar la iniciativa

146 Que un movimiento tome una demanda concreta y realice una labor de difusión en la opinión pública y de cabildeo con legisladores y aliados influyentes sí es un repertorio habitual de los movimientos sociales en México. Lo que definitivamente no constituía un repertorio habitual era el hecho de que los movimientos decidieran elaborar por sí mismos un proyecto de ley y tratar de que este fuera aprobado. No cabe duda de que la reforma política de 2012 contribuyó mucho a que este repertorio —y la CNLM en general— fuera posible.

147 En la reunión de movimientos y académicos activistas del 27 de agosto de 2012 ya se planteaba que las dos posibles opciones, en caso de intentar cambiar la Ley Minera, eran o ir con los partidos, o por la vía de la iniciativa legislativa ciudadana. De igual manera esta discusión fue central en la reunión de movimientos de octubre de 2012: “Y también la parte esta de los partidos que a todos nos causa un poco de comezón, ¿no? De cómo lidiar con ellos y las banderas políticas que portan y demás. Pero también, haciendo un análisis real, pues son la única opción que hay para —como Estado mexicano, ¿no?, la Cámara de Diputados y [la Cámara de] Senadores— dirigirnos más de manera institucional” (REMA3, Reunión movimientos antiminereros, 22/10/2012). “Entonces, ¿por qué la iniciativa ciudadana simbólicamente? Es muy importante porque va acompañada, ahora que se puede, con un montón de firmas, y eso es muestra de que además hay movilización detrás, de que no sea solo un problema de tecnicismos” (ACAD2, Reunión movimientos antiminereros, 22/10/2012).

legislativa como repertorio de lucha contra las mineras, a partir de la presentación del proyecto que pudieran hacer los partidos políticos, particularmente actores del PRD con presencia en el Senado de la República.

Lo anterior estuvo estrechamente ligado a las oportunidades políticas abiertas, a las estructuras de soporte brindadas por el PRD y a una estructura organizativa centrada en la redacción de un primer borrador para que pudiera entrar en el proceso legislativo en el “tiempo de los partidos”, a pesar de todos los esfuerzos de algunos actores para que el proceso siguiera el “tiempo de los movimientos”. Si bien la idea de la iniciativa legislativa ciudadana estuvo presente en casi todos los actores como un proyecto a largo plazo, esta quedó en un segundo plano pese al constante llamado de atención hacia la importancia de esta vía que hicieron los actores que defendían el marco de acción colectiva de la comunalidad.¹⁴⁸

La reunión de los movimientos el 13 de junio de 2013 marcó un punto de inflexión. Si bien todavía se insistía en continuar el repertorio de la iniciativa legislativa con los partidos políticos hasta que terminara el próximo periodo legislativo del Congreso (septiembre-diciembre de 2013), las discusiones en torno a la iniciativa legislativa ciudadana, la forma de implementarla y la recolección de firmas con este propósito tuvieron una importante presencia.¹⁴⁹ Como ya

148 “Discutiendo hoy, en esta sede, una ley minera propuesta por los propios movimientos, por los propios pueblos campesinos, por los propios pueblos indígenas, y, por lo tanto, lo que significa es [que es] un proceso amplio, democrático, de consensos desde abajo, para hacer esta propuesta de ley, esta iniciativa ciudadana de ley, que, desde mi punto de vista, sería muy conveniente que se mantuviera con esa naturaleza de propuesta ciudadana de ley, en tanto que ya hay una reforma política en nuestro país que nos permite a los ciudadanos presentar iniciativas ciudadanas de ley” (ACADI, Foro Ley Minera, Senado de la República, 23/04/2013).

149 “En un primer periodo, el movimiento social mexicano tenemos menos de tres meses —junio, julio y agosto— para realizar una campaña de acciones en nuestra localidad, en el estado y a nivel nacional e internacional. Un segundo periodo abarcaría los siguientes tres meses y medio del año, una campaña de acciones que comience en nuestra localidad y crezca para llegar a la acción y convicción unitaria, coordinada a nivel nacional, donde cada organización, con su imaginación, creación y acción, sin jerarquía ninguna, sino con la convicción y buena voluntad de alcanzar los objetivos definidos por todos” (Documento consensuado por los movimientos como punto de partida para la reunión

hemos explicado, ambas vertientes del repertorio de la iniciativa legislativa emergieron con relevancia, aunque sin un claro consenso entre todos los actores.¹⁵⁰

En las reuniones posteriores, a medida que el movimiento se distanciaba de los partidos y viceversa, la iniciativa legislativa ciudadana fue quedando como la única alternativa y todos los esfuerzos organizativos fueron puestos en función de su despliegue. Pero el movimiento estaba debilitado en su estructura de movilización y algunas de las oportunidades comenzaban a cerrarse. Además, si para conseguir el apoyo de los partidos dentro de la iniciativa promovida por el PRD era importante la forma en que se desplegaran también los otros repertorios, para la iniciativa legislativa ciudadana todavía lo era más; particularmente porque no bastaba la presión que pudieran hacer los activistas, sino que también era imprescindible movilizar a las bases locales (tercer círculo).

del 13 de junio 2013 y que fue leído al comienzo de esta).

“Segundo, yo digo [que] este proceso va a ser un proceso bastante largo. Ahorita hay una coyuntura política de aquí a septiembre, donde empieza el periodo legislativo, y en ese periodo se va a discutir una ley minera; hay alguna posibilidad o hay posibilidades, realidades de que esta entre a discusión, la nuestra. Entonces, ese es un periodo, yo digo [que] es un periodo, no se va a agotar ahí [...] Lo que yo digo es preparémonos, con todo lo que podamos, para una iniciativa ciudadana, independientemente de lo que pase en este periodo, de aquí a allá. Si sale completita nuestra ley en este periodo, pues ya nos vamos a otra cosa, nos vamos a la LGEEPA, a reformarla [risas]” (FAO2, Reunión Ley Minera, IJ-UNAM, 13/06/2013).

150 “La aspiración política del otro ritmo no pasa necesariamente por estar empujando políticamente nuestra herramienta, sino posicionándola ciudadanamente. Por eso es importante saber si el deslinde se va a hacer y si la vamos a meter como iniciativa ciudadana: ¿qué necesitamos, qué nos pide el senado para que entre?” (REMA1, Reunión Ley Minera, IJ-UNAM, 13/06/2013).

“El hecho es que la cantidad que fueran, trescientas mil o un millón treinta mil, pregunto si las tenemos, ¿tenemos la fuerza esa? Si valdría la pena eso o podemos hacer una, que es la propuesta de los compañeros de diferentes estados, de decir: utilicemos la vía que tenemos y hagamos la campaña de recolección de firmas. En vez de oponer estrategias, lo que hacemos es hacer que converjan estrategias. Entonces, no hagamos, yo creo que discusión falsa, sino conjuntar esfuerzos, que [es] eso lo que crea unidad de movimiento” (REMA1, Reunión Ley Minera, IJ-UNAM, 13/06/2013).

En este aspecto, la secuencia por la que optó el movimiento —que consistió en tener primero un borrador y luego las firmas, al mismo tiempo que intentaba sumar de manera consistente a ese tercer círculo a la campaña— resultó ineficaz. Esta situación llevó incluso a que muchas veces se pretendiera obtener las firmas antes de que los actores sociales estuvieran inmersos en la CNLM. Esta secuencia no funcionó y mantuvo alejadas de la campaña a las bases locales de los movimientos participantes, lo cual influyó en la debilidad de la fuerza social de la CNLM.

Como ya hemos apuntado en los párrafos anteriores, el repertorio de la iniciativa legislativa, lo mismo con los partidos o por la vía ciudadana, necesitaba —para lograr ser efectivo— del despliegue de otros repertorios. Ningún cuerpo legislativo acepta discutir el contenido de una propuesta que venga de los movimientos sociales si no existe la presión suficiente por parte de los gestores de la propuesta y de la opinión pública en general.

La eficacia del derecho como repertorio de acción colectiva no responde solo a la lógica y coherencia interna de la propuesta jurídica. Bien sea en procesos de judicialización de una demanda social o de su traducción en una propuesta de ley, resulta fundamental la forma en que otros repertorios son desplegados para fortalecer la propuesta jurídica, por razonable que esta sea o lo bien construida que esté desde el punto de vista de los argumentos esgrimidos. Pasemos a analizar la forma en que fueron concebidos y desplegados esos otros repertorios.

Otros repertorios de acción colectiva durante la CNLM

Para el caso de la CNLM, estos otros repertorios fueron el cabildeo, las campañas de información y difusión, las consultas, los comunicados y conferencias de prensa, la alianza con otros movimientos y las acciones de presión popular.¹⁵¹

151 Un buen resumen de los repertorios proyectados por los actores de la CNLM es el que se encuentra en este fragmento de los acuerdos de la reunión del 13 de junio de 2013:

“1. Organizar la resistencia socioambiental desde los pueblos, comunidades, territorios,

Cabildeo

Se trata de un repertorio habitual en cualquier proceso de acción colectiva cuyo objetivo sea modificar o cambiar una ley. Para el caso de la CNLM, se insistió mucho desde la primera etapa de la campaña en la necesidad de cabildear la propuesta de ley con todas las fuerzas políticas.¹⁵² Ahora bien, la postura asumida al aceptar el apoyo que ofrecía la corriente de Carlos Sotelo del PRD limitó casi desde el inicio las capacidades de cabildeo. A pesar de la insistencia en la necesidad de desplegar de manera agresiva este repertorio, durante el proceso de elaboración del anteproyecto hubo muy pocas conversaciones con legisladores

barrios, colonias, unidades habitacionales, formando comités promotores de la ley minera de los movimientos.

“2. Programar reuniones con organizaciones campesinas, de pueblos originarios, sindicatos, organizaciones gremiales, estudiantiles, de profesores, para darles a conocer la ley minera de los movimientos.

“3. Posicionar la ley minera de los movimientos en las comunidades, en los pueblos, en la sociedad, en la opinión pública, en los medios de comunicación, televisión, video, radios comunitarias y comerciales, en las academias, universidades públicas y privadas, con todas las redes de resistencia socioambiental. Se sugiere la realización de foros, seminarios, talleres, reuniones públicas.

“4. Elaboración [de] material educativo de difusión: cápsulas informativas, videos, folletos, trípticos, volantes, boletines de prensa, pintas, declaraciones, pronunciamientos, pegatinas, adheribles, papelógrafos, etc.

“5. La difusión de la ley minera en todas las redes sociales: Facebook, Twitter, blogs, webs, YouTube, etc.

“6. Construir [una] campaña para influir en la opinión de los diputados locales, federales, senadores. Se sugiere que cada movimiento apremie a sus diputados y los persuada de la bondad de aprobar la ley minera de los movimientos.

“7. Promover [una] campaña de mandato ciudadano, recabando firmas en toda la población, para que los senadores y diputados federales asuman el compromiso de avalar nuestra ley minera de los movimientos.

“8. Construir el banco de datos de la resistencia antiminera para el fortalecimiento de los movimientos populares.

152 “Tal vez no con un solo partido, y buscar a otros partidos; porque si el PRD solo es el único que levanta la bandera, pues el PRI y el PAN lo van a bloquear, ¿no? De la misma manera, si lo hace nada más el PRI, los demás no van” (REMA3, Reunión movimientos antiminereros, 22/10/2012).

de otros partidos. En ello cobró importancia el hecho de que tardó mucho en concluirse un proyecto de ley que el movimiento pudiera mostrar para pedir el apoyo a los legisladores. Luego de que el borrador estuvo listo, a finales de julio, el distanciamiento con la corriente del PRD que había participado en la campaña era claro.

El último intento de cabildear la ley se dio con la presentación de esta en septiembre, por parte del grupo de senadores de varias denominaciones políticas de la izquierda. Fuera de ese esfuerzo, no hubo otro de consideración en el sentido de convencer a los senadores de distintos partidos, o a los que integraban las comisiones a las que fue turnada la iniciativa, para que apoyaran la propuesta de los movimientos. La comisión de cabildeo —que tuvo durante varios meses como uno de sus miembros a un actor que, si bien participaba del Movimiento Morelense, era también parte del equipo de trabajo de la senadora Iris Vianey Mendoza— nunca funcionó, tal y como explicamos en el apartado anterior. El cabildeo, como repertorio, no fue capaz de sostener el repertorio de la iniciativa legislativa en ninguna de sus dos formas.

Información y difusión

La información y difusión de la CNLM constituyen en sí mismas un repertorio; sin embargo, fueron mencionadas, discutidas y desplegadas a través de varias acciones concretas. Dentro de ellas, están los videos promocionales, el volanteo, carteles, cápsulas informativas, redes sociales, talleres, festivales. Se trata de repertorios habituales que despliegan los movimientos que tienen, como uno de sus objetivos, convencer a la opinión pública de la legitimidad e importancia de su lucha. Dentro del campo de la resistencia local a megaproyectos mineros, las experiencias de movimientos más antiguos, como el de cerro de San Pedro u otros recientes (como el *wirikuta* o el de Baja California Sur, que desplegaron una amplia y efectiva campaña de información y difusión), mostraron que estos repertorios son de vital importancia para conseguir la solidaridad social necesaria para presionar a los tomadores de decisiones implicados en la instalación y funcionamiento de proyectos mineros.

Por esta razón, desde la reunión de movimientos en octubre de 2012 se insistió en la necesidad de difundir a nivel nacional los daños que ocasiona la minería, para convencer a la opinión pública de la pertinencia de cambiar la Ley Minera.¹⁵³ En el taller en Cuernavaca se volvió a insistir en la importancia de la difusión, no solo del daño que provoca la minería, sino también de que los movimientos estaban tratando de hacer algo al respecto proponiendo una nueva ley minera que tratara de cambiar esa realidad.¹⁵⁴ No obstante, no hubo acciones nacionales concretas insertas en el contexto de la CNLM más allá de aquellas que habitualmente desplegaban los movimientos locales. Una vez redactado el borrador, se esperaba ampliar su difusión involucrando a las bases de los movimientos locales en el proceso.

Como en los otros repertorios mencionados, luego de la reunión de junio de 2013 se comenzó a insistir más en la necesidad de desplegar aquellos vinculados con la información y la difusión. La comisión de difusión, nacida en la reunión desarrollada en el Centro Prodh, se reforzó y se abocó a la

153 “Por qué no empezar también con buscar hacer una campaña visual, ¿no? De alguna forma, y bueno, hacíamos referencia a un video, ¿no? Como empezar a hacer esas pequeñas cosas, como hacer algo pequeño —en realidad— y poderlo distribuir de alguna forma” (FAO3, Reunión movimientos antiminereros, IJ-UNAM, 22/10/2012). “Hacer una campaña publicitaria para explicar por qué nos está afectando la Ley Minera. Que esta campaña se maneje con todos los grupos” (BAJAI, Reunión movimientos antiminereros, IJ-UNAM, 22/10/2012).

154 “Yo propondría: hay que difundirla por todos lados. ¿Cómo le vamos hacer? ¿Cómo vamos a difundir esta ley mucho más allá de nuestras propias comunidades? ¿Cómo vamos a hacer que esta ley la asuma la gente como propia y que sean los ‘Acuerdos de Cuernavaca’ [como analogía de los Acuerdos de San Andrés]” (FAO2, Taller Ley Minera, Cuernavaca, 22/04/2013, sesión vespertina).

“La otra cosa es cómo le vamos hacer para difundir el documento, que me imagino que la base será el que se presente en el senado. Ahí sí que la imaginación, compañeros. Lo primero es el documento, pero hay que hacer cápsulas. No están aquí los compañeros de la CRAC, pero la otra vez hicieron una reunión, así como está proponiendo el compañero (CAPU1) allá en San Luis [Acatlán], y dijeron: ‘A ver, ¿usted qué sabe hacer, usted sabe leer? Pues échese un rollo aquí, yo lo voy a grabar. ¿Usted sabe traducir? ¿Pues usted me lo traduce!’. Y se hicieron unas cápsulas bien bonitas [...] ‘¿Y usted sabe cantar? Pues cántele aquí’. Esas son estrategias de comunicación que yo no sé, pero algo así hay que hacer” (ACADI, Taller Ley Minera, Cuernavaca, 22/04/2013, sesión vespertina).

realización de acciones concretas.¹⁵⁵ La comisión de arte y cultura, creada en la reunión del 13 de julio, vino a reforzar la labor de información y difusión. Por otra parte, los movimientos locales asumieron esa función en cada uno de los territorios, en la medida de sus fuerzas y capacidades organizativas, luego de algunos llamados de atención al respecto.¹⁵⁶ En concreto, fueron varias las acciones que se llevaron a cabo.

En primer lugar, se abrieron perfiles de Facebook¹⁵⁷ y Twitter¹⁵⁸ para difundir la campaña y todas las actividades a realizarse.¹⁵⁹ Además, se creó un eslogan de la campaña y se produjeron dos videos promocionales que se cargaron en la plataforma YouTube: uno por parte de las activistas de Tetela hacia el Futuro¹⁶⁰ y otro por el programa *Hijos de la Tierra*, de Rompeviento TV.¹⁶¹ En

155 “La segunda, el territorio lo requerimos para hacer la campaña de difusión, y en la difusión se plantean por lo menos los siguientes datos: recurrir a la prensa escrita, hablada y visual; la elaboración de materiales, que implica [el] logotipo de la campaña; los escritos dados por nosotros de por qué esta ley; y los audios de un minuto o dos para subir a video, y usar las redes sociales lo más ampliamente que se pueda” (LAVI2, Reunión Ley Minera, IJ-UNAM, 13/06/2013).

156 “Hacer una campaña —yo me imagino una campaña en medios, por un lado, y una campaña estatal o nacional— requiere muchos recursos humanos y muchos recursos también de dinero [...] pero es que a veces perdemos de vista la capacidad de difusión de la propia gente. Por ejemplo, un comité que se forma en una comunidad donde lo que es más importante es informarles cómo funciona una mina a tajo abierto, qué es lo que ocurre ahí y por lo que estamos luchando: una ley que prohíbe este tipo de minería, etc., pero que se dé este tipo de información y les pedimos que ellos mismos se conviertan en difusores” (MOMO2, Reunión Ley Minera, IJ-UNAM, 13/06/2013).

157 <https://es-la.facebook.com/LeymineraDH>

158 <https://twitter.com/leymineradh>

159 El contenido actual de ambas páginas ilustra lo que hemos afirmado respecto a que el último evento de la CNLM fue el celebrado en Paseo de la Reforma el 24 de noviembre de 2013.

160 <https://www.youtube.com/watch?v=fvxHyXHkFw>. Si bien fue publicado con posterioridad, fue parte de los esfuerzos de difusión de la CNLM.

161 Se trata de un *medio libre*, nombre con el que se conoce en México a los medios autónomos que no responden ni a los patrones comerciales ni al Estado. Aunque esa situación termina permitiéndoles una total libertad con relación a los contenidos, no cabe dudas tampoco de que la audiencia es menor que la de los grandes medios. <https://www.youtube.com/watch?v=sY3paMafCY>

segundo lugar, se hizo un cuadro comparativo de la Ley Minera vigente y con la propuesta por los movimientos, el cual se difundió por todas las vías electrónicas que tenía la campaña. En tercer lugar, con relación a la difusión en las comunidades de base, si bien se había propuesto la impartición de varios talleres en cada una de las comunidades afectadas por la minería que participaban en la CNLM, la escasez de recursos y las limitaciones de la estructura organizativa llevaron a que solo se impartieran cuatro talleres: uno en Coatetelco, Morelos; otro en Tetela de Ocampo, Puebla,¹⁶² y dos en Baja California Sur (Los Cabos y La Paz).¹⁶³

Si bien se trató de esfuerzos importantes, quedaron apenas como esfuerzos aislados que carecieron de sistematicidad. Por último, creemos importante mencionar los intentos de organizar un gran festival cultural con motivo de la CNLM. La idea original —inspirada en el Wirikuta Fest—¹⁶⁴ consistió en hacer un megaconcierto para difundir información acerca de la campaña y recaudar fondos para su labor. El evento nunca llegó a realizarse.

162 En este caso, no se trató de un taller, sino de un espacio que se les abrió a los actores de la CNLM para informar a los pobladores de Tetela de Ocampo de las actividades de la campaña y de los contenidos de la propuesta de ley, en el marco de una reunión informativa acerca de la minería en la región.

163 “Definitivamente, la gente que fue quedó satisfecha de los talleres; de la gente del Cabo hemos estado recibiendo comentarios muy positivos; de la gente de aquí [La Paz], igual. O sea, desgraciadamente, yo creo que nos faltó más divulgación del taller; se nos fue el tiempo [...] y sacamos el póster ya muy tarde. Fue una de las cosas que nos pasó mucho. Y ahí tú (ACAD2) también tienes alguna responsabilidad, porque mandaste tarde la información” (Entrevista BAJA3, 4/11/2013). Esta respuesta del entrevistado a la pregunta en torno al grado de satisfacción con relación a los talleres ilustra las limitaciones de estos últimos debido a la saturación de actividades por parte de los activistas de la CNLM.

164 Se trató de un multitudinario festival cultural y musical organizado por los activistas que apoyaban la lucha contra la minería en el territorio sagrado del pueblo *wixárika*. Contó con un excelente cartel, que incluía, entre muchos otros, a Calle 13, Caifanes, Café Tacvba y Julieta Venegas, y se celebró el 26 de mayo de 2012 en el Foro Sol de la Ciudad de México, con la asistencia de 50 000 personas. Sirvió tanto para generar conciencia social en torno a la demanda por la cancelación de las concesiones como para difundir esta información y generar, con la taquilla del evento, fondos suficientes para continuar la lucha.

Como se puede colegir con relación a estos repertorios, si bien se hicieron algunas acciones concretas, estas se quedaron muy por debajo de lo prometido y requerido para lograr los objetivos de la campaña: faltó sistematicidad a la hora de cumplir lo enunciado y para que lo realizado no se quedara en un evento o hecho aislado, sino que se le diera seguimiento para ir generando opinión pública, empoderamiento local y presión hacia los legisladores.

Consultas

Ahora bien, la difusión de información o de un borrador de un proyecto de ley con las bases de los movimientos participantes en la campaña no se puede confundir con una consulta sobre esa propuesta. A lo largo de la CNLM, algunos actores insistieron en que lo más importante no era obtener la aprobación del proyecto de ley en el Congreso de la Unión, ni siquiera lograr presentarlo, sino detonar procesos organizativos en la base o que la campaña sirviera para acompañar y fortalecer los procesos ya existentes.¹⁶⁵ Estos actores pugnaban porque no se tratara solo de un proceso de difusión, sino de generar un verdadero proceso de consulta con las bases sociales de los movimientos, sin importar el tiempo que esto requiriera.¹⁶⁶ Estas consultas nunca se hicieron, lo cual ahondó las dificultades aludidas para sumar al tercer círculo a la campaña.

165 “Todo mundo habla de los Acuerdos de San Andrés, y es probable que algunos ni sepan, pero hablan de los Acuerdos de San Andrés. ¡Así tenemos que tener nuestra ley! ¡Y esta es mi ley! ¿Por qué? Porque lo dijo el pueblo. Es una lucha política. Nos puede pasar en el senado como [con] los acuerdos de San Andrés: que el Congreso nos mande al carajo. Pero lo que importa es una generación de un convencimiento de que lo mínimo que podemos tener es esto, y que sobre eso tenemos que seguir” (ACADI, Taller Ley Minera, 22/04/2013, sesión vespertina).

166 “Hay una cuestión que me preocupa cuando se coloca esa idea de que se construye aquí la ley y luego se va a informar o comunicar con las comunidades. [Hay que] tener cuidado porque estamos metiendo un apartado en la ley de qué es el derecho a la consulta; sería muy raro que una ley del derecho a la consulta no se consulte. Entonces, no lo planteemos como que se le va a comunicar y se le va a informar; se le va a consultar. Claro, el proceso político lo vuelve más complejo, más amplio, porque *consultar* significa incorporar lo de los pueblos. Pero yo creo que eso forma parte del proceso político

Comunicados y conferencias de prensa

Se trata de un repertorio muy ligado al de información y difusión; no obstante, lo colocamos como un repertorio aparte porque cumplió un papel fundamental para la articulación de la CNLM y para su proyección. Desde el comienzo de la campaña, se impuso como repertorio la práctica de cerrar cada evento con un comunicado en el que los movimientos fijaban una posición. Era un documento que se difundía a través de una conferencia de prensa al día siguiente.

Esta práctica facilitó a los movimientos sistematizar lo discutido en las reuniones y darlo a conocer a la opinión pública. Como se lanzaba un comunicado que muchas veces se difundía en conferencias de prensa, ello permitía citar a los medios de comunicación y que estos replicaran la información, lo cual propició que la campaña fuera dada a conocer.

Alianza con otros movimientos

En varias ocasiones, el uso de este repertorio fue sugerido por los actores de la CNLM.¹⁶⁷ Se trataba de un repertorio para fortalecer la estrategia de la iniciativa legislativa ciudadana, al vincular este proceso con el que se venía construyendo desde la vertiente ciudadana para proponer una nueva ley de aguas nacionales, que enfrentara el proceso privatizador que había lentamente desatado la ley vigente de 1992. Sin lugar a duda, esta alianza podría haber fortalecido al movimiento al decantarlo definitivamente a favor de la vía ciudadana y brindarle mejores posibilidades de hacerle frente a los oponentes del proceso (Estado y compañías mineras). Pero este repertorio no pasó más allá de la enunciación. Los esfuerzos por desplegarlo nunca fueron realizados.

amplio de ir generando esa corriente fuerte de opinión en contra de la minería” (ACAD3, Reunión Ley Minera, IJ-UNAM, 13/06/2013).

167 LAVI3 y CAPU1 en el taller de Cuernavaca, MOMO2 en la reunión del 13 de junio de 2013, ODH1 y FAO2 en la reunión del 13 de julio de 2013, entre otros.

Acciones de presión popular

Si bien estas constituyen un repertorio habitual de los movimientos sociales, que va cambiando en relación con las identidades colectivas e imaginarios de cada tiempo y lugar, tuvieron poca relevancia en la CNLM. Las acciones de presión se limitaron a pequeños mítines en las afueras de oficinas públicas (Secretaría de Economía, Senado de la República) y de embajadas de países mineros, como Canadá. El evento más notorio en número y repercusión fue el foro de Paseo de la Reforma. Todos estos actos tienen tres elementos en común.

En primer lugar, fueron actos nacionales que contaron, al igual que las principales reuniones de la CNLM, solo con la asistencia de los líderes de los movimientos locales y de activistas de la Ciudad de México. En segundo lugar, registraron una participación modesta en cuanto al número de asistentes, puesto que no acudieron los actores de base de los movimientos locales. En tercer lugar, fueron eventos totalmente pacíficos, que ni siquiera incluyeron el cierre temporal de vías importantes de la ciudad. Como se puede apreciar, se trató de actividades más enfocadas a la difusión de la campaña que a generar presión sobre las autoridades o compañías mineras.¹⁶⁸

La CNLM: repertorios adecuados pero débiles frente al tamaño de la acción colectiva propuesta

A partir de los repertorios utilizados en la campaña que hemos explicado, se pueden sacar varias conclusiones.

En primer lugar, se trató de repertorios adecuados para el tipo de fuerza social que tenía la CNLM. Desde el comienzo, no correspondían con un

168 Con esto no estamos afirmando que en general el MNCM no tenga en su repertorio las acciones de presión popular. Estas sí son un repertorio habitual de los movimientos locales dentro de sus luchas concretas contra las compañías mineras. Lo que afirmamos es que en lo local no se desarrollaron grandes movilizaciones en apoyo de la CNLM. Quizás la única excepción sean los festivales del cerro de San Pedro en 2013 y 2014.

proceso de acción colectiva de masas; por lo tanto, hubiera sido desproporcionado apostarle a este tipo de repertorios intentando organizar cortes de ruta, marchas u otro tipo de repertorios cuyo éxito depende del número de convocados. Desde el principio se apostó por repertorios más mediáticos, acordes con la capacidad de movilización de un movimiento joven y con el tipo de repertorio principal, que era el de la iniciativa legislativa a partir de los partidos políticos.

El uso que se hizo de esos repertorios fue efectivo y dinámico, tomando en cuenta las limitaciones de las estructuras de movilización que ya hemos explicado a lo largo de este capítulo. No obstante, y por esta misma razón, fueron muchas más las comisiones creadas y acciones concretas enunciadas que las realmente desplegadas.

En segundo lugar, cuando la campaña fue girando hacia la iniciativa legislativa ciudadana, a los actores les quedó claro que para este tipo de repertorio era imprescindible ampliar la campaña hacia las bases de los movimientos (tercer círculo). Sin ellos, sería imposible continuar la CNLM, y el repertorio principal quedaría aislado y sin la capacidad para ser impulsado. A pesar de los esfuerzos, la retirada de un grupo importante de movimientos de la campaña y las deficiencias en las estructuras de movilización, así como el cambio en las oportunidades políticas, impidieron ampliar los repertorios de difusión, información y consulta, lo cual imposibilitó la generación de la fuerza social necesaria para continuar con la campaña como iniciativa legislativa ciudadana.

Además, los actores que se encargaron de las comisiones de difusión y de arte y cultura no tomaron en cuenta la diversidad de procesos locales involucrados en la CNLM, donde las mismas estrategias de difusión no podían ser efectivas para contextos tan diferentes que incluso hacían difícil introducir la propia idea de la lucha por una ley.¹⁶⁹ Tener un buen proyecto de ley —gestado

169 “Entonces, ¿qué hacemos con las comunidades donde no haya PRD? ¿Qué hacemos con las comunidades donde sean autónomas? Para mí, ese es un tema central porque eso tiene que ver también con estrategia; no que la podamos plantear aquí toda a partir del Facebook. Esa es mi realidad en función de... cuando yo toco tierra, a quién me estoy encontrando allí abajo, y ahí sí hay diferentes realidades [...] A mí me parece que es muy tonto obviar una estrategia mediática en Morelos sin considerar al PRD,

a partir de un importante proceso de participación de algunos actores dentro de varios de los movimientos locales— no bastaba para que fuera considerado por el Congreso o para que las comunidades locales lo asumieran e incorporaran a sus procesos de resistencia. El derecho como repertorio necesitaba de músculo social para ser efectivo:

Yo creo que no tenemos la fuerza todavía. Y yo les digo, porque lo viví con el Movimiento por la Paz [con Justicia y Dignidad]; o sea, la experiencia que tuvimos con el Movimiento por la Paz y la Ley de Víctimas, y que costó y todavía no se ha [...] bueno... y que costó muchísimo [...] ese logro del Movimiento por la Paz fue porque había una fuerza y una conciencia nacional del problema. No era solo porque era [Javier] Sicilia. Había una conciencia nacional que Sicilia representaba, que la gente le puso encima a Sicilia, ¿no?, y le dio la fuerza para dialogar con el presidente de la República y con el Poder Legislativo. Y entonces se planteó la ley, y la ley, Calderón [expresidente mexicano] la vetó. ¿Te das cuenta de lo que implicó esa ley? Y todavía esa ley no se ha logrado en un cien por ciento ni en un sesenta. O sea, ¿sí me explico? Tiene el Estado mil maneras, mil maneras para que la ley no se lleve a cabo (Entrevista a MOMO2, 24/11/2013).

Hubo tres fallas que nunca consideraron los que se quedaron con la ley y que yo en algún momento a algunos se las dije, pero no me pelaron. Cuando reventamos después de esa reunión y se quedaron unos con la ley y otros nos fuimos, lo único que nunca pensaron es quiénes se habían ido; nunca lo reflexionaron. Y quienes se habían quedado no tenían fuerza para conseguir las

considerando la posición de fuerza que ustedes tienen ahí. Eso no excluye una posición mediática, pero eso sí es diferente a que metamos la ley donde yo, en Guerrero, tengo al Ríos Peter (senador del PRD), que nos metió una ley pagada por la GoldCorp, donde tenemos además una confrontación permanente con el Estado, que es el PRD, y que además el “buen Graco” [entonces gobernador del estado de Morelos, del PRD, que se manifestaba en contra de la instalación de la minera Esperanza Silver], nos fue a “ayudar” allá hasta diciendo que no nos metamos con el gobernador, ¿no?” (REMA1, Reunión Ley Minera, IJ-UNAM, 13/06/2013).

firmas [...], y ese fue el pinche costo político-social. Obviamente, los pinches partidos, cuando vieron que no traían fuerza social, ya no los peló [...] los mantuvo en el discurso, pero ya no les dio la fuerza que antes sí había estado teniendo [con la] interlocución directa (Entrevista a REMAI, 29/05/2015).

Me parece importante problematizar esta última afirmación. Si bien la ausencia de los grupos que abandonaron la CNLM sin lugar a duda debilitó el proceso, los movimientos que se quedaron, también con un importante arraigo en sus bases locales, hubieran tenido la fuerza social para juntar las firmas. Ahora bien, los problemas en las estructuras de movilización y los cambios en las oportunidades se sumaron a la importante ausencia de algunos movimientos e impidieron, en conjunto, la construcción de ese músculo social que nunca llegó a desarrollarse: el proceso de difusión se quedó por debajo de las necesidades y las consultas nunca se realizaron.

En tercer lugar, creo importante señalar que las limitaciones de la CNLM —en cuanto a sus repertorios— no se derivaron de una sumisión del contenido político del proceso a las lógicas dictadas por lo jurídico. Es decir, aunque en ocasiones existieron disputas que trataron de limitar el movimiento a los constreñimientos del derecho, siempre triunfó la perspectiva de que el derecho era un instrumento dentro de una movilización que lo trascendía. Eso se vio reflejado en los contenidos del proyecto de ley, que fueron mucho más allá de “lo posible” para plasmar “lo deseable”¹⁷⁰ por los movimientos sociales. No obstante, el movimiento se enfrascó tanto en la obtención de un buen anteproyecto de ley, confiando en que con ese instrumento se iba a poder hacer una buena difusión —que fuera útil para los movimientos locales y que estos luego se lo apropiaran—, que descuidó el proceso organizativo hacia las bases durante todo el proceso de redacción del borrador. Cuando se quiso retomar esa senda, el movimiento ya había sufrido una fractura importante y no tuvo la capacidad para repararla.

170 Este juego de palabras se usa a partir de discusiones que se dieron en estos términos desde el inicio de la CNLM.

En cuarto lugar, considero relevante referirme a esa fractura y a sus razones en cuanto a los repertorios para la acción colectiva. La iniciativa legislativa como repertorio jurídico del MNCM nunca fue decididamente la opción de aquellos movimientos que desconocieron la campaña como consecuencia del albazo y de las deficientes prácticas organizativas. Estos actores, que constituían uno de los distintos sectores organizados en torno a la REMA, eran partidarios de que el repertorio jurídico a utilizar para luchar contra la minería a nivel nacional fuera el de los amparos, en lo cual venían trabajando dentro de la REMA.¹⁷¹ Cuando supieron que se gestaba una propuesta de nueva ley minera y fueron invitados a participar, se acercaron al proceso y se involucraron de manera seria durante el taller de Cuernavaca y el foro en el Senado de la República.

Luego de las decisiones tomadas en la reunión del Centro Prodh, existían grandes posibilidades de que se integraran de manera definitiva y activa a la campaña. Una vez ocurrido el albazo, esa decisión comenzó a ser cuestionada. Los posteriores errores organizativos los convencieron de retirarse de un proceso que asumía repertorios jurídicos que no estaban en su agenda como movimientos locales y como REMA. Si bien sus marcos no estaban alineados con los otros marcos esgrimidos durante la campaña, tampoco la iniciativa legislativa era un repertorio en el cual confiaran.

Finalmente, es importante agregar que las limitaciones de los repertorios dentro de la CNLM están en estrecha relación de dependencia con la indefinición en la identidad del movimiento. Como hemos explicado, la CNLM se quedó a medio camino entre dos grupos de marcos con variantes muy distintas en torno al despliegue de sus repertorios o de sus estructuras de movilización. Por un lado, un movimiento que, desde el marco de la comunalidad, pretendía

171 “Nosotros [REMA] estamos trabajando otro mecanismo [al] que ya les hicimos la invitación a los de Morelos. Ya pararon la mina; vámonos al amparo colectivo con la nueva ley [...] Y así a muchos, o sea, es un proceso que utilizamos todo el tiempo” (REMA1, Reunión Ley Minera, IJ-UNAM, 13/06/2013). “Pero, bueno, eso a nosotros no nos interesaba tanto, el pedo era quién estaba haciendo el proceso más proactivo en función de la agenda que se había definido en el M4, que era la agenda de la REMA, que esa era la que nos interesaba, no tenía que ver nada con la ley” (Entrevista a REMA1, 29/05/2015).

utilizar la campaña como un pretexto para propiciar una mejor organización a nivel local y nacional del MNCM, respondiendo, por lo tanto, a los tiempos de los movimientos y no a los tiempos del proceso legislativo y de los partidos, sin importar tanto si el proyecto fuera o no aprobado. Por otro, un movimiento que, desde el marco de los derechos humanos, de la soberanía nacional y del cuidado del medio ambiente, pretendía lograr al menos un cambio normativo mínimo que permitiera a los movimientos locales enfrentar con más herramientas jurídicas la expansión de las compañías mineras en el país.

Al no definirse con claridad la identidad de la CNLM, no se desplegaron a profundidad ni los repertorios que podrían haber conducido a un proceso más de base y de fortalecimiento de los movimientos locales, ni aquellos que hubieran permitido una presión más efectiva sobre los legisladores para lograr algún cambio en el marco normativo minero.

Lo explicado en este capítulo deja claro que la CNLM incurrió en serios problemas organizativos a la hora de construir la acción colectiva; complicaciones que llevaron al pronto agotamiento de esta. Ello nos podría llevar a concluir que la campaña fracasó y que este tipo de procesos de MSL, bajo las condiciones en las que discurrió, terminan siendo un dique para los movimientos sociales y un desperdicio de energía social; puesto que incluso derivó en la ruptura y, por lo tanto, en la contracción de la acción colectiva de los procesos locales y del MNCM. Pero ¿realmente eso fue lo que ocurrió? ¿Los resultados de un proceso de MSL pueden medirse exclusivamente por el éxito de la demanda alrededor de la cual se teje el proceso de acción colectiva? ¿Solo podemos hablar de cambio social cuando la acción colectiva logra transformar el “sistema de relaciones sociales donde tiene lugar la acción”? (Melucci 1999). La conclusión de nuestro libro nos ayudará a responder estas preguntas.

Conclusión

Aprendizajes, nuevos horizontes para los repertorios legales y nuevas preguntas

Ladran, Sancho, señal de que cabalgamos.

MIGUEL DE CERVANTES, *EL QUIJOTE*

La propuesta de nueva ley minera desde los pueblos y movimientos fue oficialmente desechada por el Senado de la República el 3 de diciembre de 2015; no obstante, desde mucho tiempo antes había sido abandonada por los movimientos sociales y organizaciones que la impulsaron, debido a la falta de fuerza social para continuar con la campaña. En este hecho también influyó el cierre de algunas de las oportunidades políticas que habían permitido la acción colectiva en torno a la propuesta de una nueva ley minera.

En el presente libro me he acercado al estudio de este proceso de movilización social tratando de comprender el proceso de gestación y sostenimiento de la acción colectiva, pasando por sus especificidades como proceso y MSL-E hasta llegar a sus resultados. Para ello, me ha sido de extrema utilidad ir más allá de los modelos analíticos trazados por las teorías de MSL abarcando también las herramientas teóricas aportadas por la teoría de la acción colectiva.

El proceso de investigación, a partir de aproximaciones sucesivas entre el campo y la teoría, me llevó a la convicción metodológica de que si queremos entender a profundidad los procesos de MSL y la forma en que estos pueden ser sostenidos en el tiempo, debemos expandir los marcos comprensivos más allá de la movilización legal hacia la acción colectiva como proceso. Solo desde ese lugar estaremos en mejores condiciones de entender lo específicamente legal y que, aunque aporta ingredientes propios a los ciclos de protesta, estos

están en estrecha relación con la forma en que se construye la acción colectiva fuera de lo legal.

A partir de esta asunción, expondré algunas palabras conclusivas en torno a la CNLM como proceso de MSL-E —particularmente, en lo relativo a las características del proceso de acción colectiva vinculado con lo legal—, para así poder responder la pregunta de investigación que guía este trabajo. Con esto en mente, también contrastaré algunos elementos de la CNLM como proceso de movilización legal por el *cambio normativo* con el tipo de proceso más estudiado por la literatura: la judicialización.

Posteriormente, y con el mismo afán de responder la pregunta de investigación formulada en la introducción, me referiré a los resultados de la CNLM argumentando que si bien no consiguió los objetivos explícitos planteados, los resultados no deben verse solamente a partir de estos, sino, sobre todo, a partir de los saldos que —de manera diferenciada— un proceso de acción colectiva puede dejar para los distintos actores en las distintas escalas. Finalmente, señalaré algunas preguntas que se abren a partir de los resultados de este trabajo.

ACCIÓN COLECTIVA

Y MOVILIZACIÓN LEGAL: LO QUE NOS ENSEÑA LA CNLM

Lo analizado a lo largo de este libro permite sostener que existen retos muy importantes a la hora de construir la acción colectiva a partir de procesos de MSL-E. En primer lugar, poner el derecho en el centro de un proceso de acción colectiva tiene importantes efectos tanto positivos como negativos para la acción colectiva, tal y como hemos explicado a partir del caso de la CNLM.

Desde el punto de vista de los efectos positivos, por un lado, permite tener una demanda concreta en torno a la cual poder reunir a actores muy diversos y articular la acción colectiva. Además, tener el derecho como enmarcado, como repertorio y como elemento alrededor del cual giren los procesos organizativos permite legitimar el movimiento frente a oponentes y ante la opinión pública. Por último, también apalanca la posición del movimiento frente a los posibles embates de esos oponentes. Al relacionarse de manera más estrecha

con uno de los lenguajes empleado por el Estado y las instituciones (el jurídico), los movimientos aprenden a interactuar en un ámbito que en México es tradicionalmente usado solo para imponer los megaproyectos de inversión o para criminalizar a los movimientos sociales, no tanto para confrontarlos. El contacto con el derecho siempre tiene un efecto pedagógico en los actores sociales movilizados, además de que también implica retos y riesgos para los procesos de acción colectiva.

Desde la perspectiva de los riesgos, podemos decir que, en primer lugar, el hecho de centrar la acción colectiva en el ámbito de lo jurídico le pone de inicio fecha de caducidad al movimiento. Como se trata de una demanda concreta que tiene que ser resuelta por un tribunal o por el Poder Legislativo, una vez que se defina a favor o en contra de las pretensiones del movimiento, la acción colectiva se queda sin su motivación inicial. Ello puede conducir a un final abrupto del ciclo de protesta si el movimiento no es lo suficientemente fuerte como para reencauzar la acción colectiva sobre las bases de sus intereses como movimiento social.

En segundo lugar, los procesos de MSL, debido a su elevado contenido técnico, requieren casi siempre de mediadores que traduzcan los distintos lenguajes que aparecen tanto por el lado de la institución como por el lado de los movimientos —sobre todo si desde este último lugar los que participan son movimientos de base ajenos al lenguaje del derecho—. Ello puede llevar a que los movimientos —y sus demandas— se pierdan en esos procesos de traducción (Alfonso 2013) y terminen subordinados a las lógicas de funcionamiento de la institución o de los actores encargados de realizar la traducción (generalmente abogados, académicos o miembros de organizaciones de la sociedad civil).

Del mismo modo, este tipo de movilización requiere una gran cantidad de recursos económicos que el movimiento muchas veces no es capaz de reunir. En esos casos tienen que acudir a otros actores para que brinden ese soporte, con el riesgo de que la movilización termine subordinada a las lógicas de funcionamiento y a los objetivos que persigan esos actores, dinámicas que muchas veces no coinciden con las sostenidas por los actores del movimiento.

Por último, introducen a los movimientos a una dimensión de lo político controlada por los oponentes. Si los movimientos tienen relativo control de la

“política de las calles y la organización social”, el Estado o las compañías desarrolladoras de megaproyectos —al menos en México— tienen el control de la “política institucional”. Ante esta situación, la identidad del movimiento, sus estructuras de organización y sus repertorios tienen que ser aún más sólidos para poder navegar sobre estas aguas.

Según el análisis que se desprende de este trabajo, la CNLM dejó algunos aprendizajes importantes que modulan estas ventajas y peligros de los procesos de acción colectiva del tipo MSL-E.

Aprendiendo de las potenciales ventajas

La CNLM logró reunir en muy poco tiempo a muchos movimientos locales, académicos y actores de la sociedad civil organizada para la redacción del proyecto de ley, lo cual permitió subir el nivel de la movilización de lo local a lo nacional. Esta es una clara ventaja de este tipo de proceso de MSL frente a los casos de judicialización. Por más esfuerzos que se puedan hacer para trazar una ruta nacional con, por ejemplo, juicios de amparo contra concesiones mineras, las propias dinámicas locales de cada uno de los casos y de los procesos dificultan subir el nivel de la movilización. Si bien los resultados pueden tener repercusión nacional —ya sea mediante una resolución de la Suprema Corte o a partir del efecto búmeran (Keck y Sikkink 2000)—, no tienen la capacidad para generar el espacio continuo de encuentro y articulación que sí generó la CNLM.¹⁷²

Con relación a la legitimación de la movilización frente a los opositores o a la opinión pública, la CNLM mostró que es una potencialidad importante

172 Los resultados de la movilización durante la tercera etapa del ciclo de protesta contra la megaminería —que describí en el capítulo tercero— muestran con claridad esta afirmación. Si bien se ha logrado detener muchos de los proyectos mineros, la incomunicación entre los diversos procesos de movilización y sus estrategias legales mediante los amparos es notoria. Además, esta exitosa estrategia en el ámbito de lo local no ha podido traducirse en idénticos resultados a la hora de fortalecer el MNCM.

de los procesos de MSL, sin llegar a ser una consecuencia necesaria. Luchar por una demanda que se puede presentar en clave de *derechos* del que se moviliza puede concitar la no deslegitimación inicial por parte de los oponentes y el apoyo de muchos sectores de la sociedad.

Ahora bien, lo anterior no implica que necesariamente la demanda sea tomada en cuenta seriamente por los oponentes y genere seguidores que se puedan sumar al proceso de acción colectiva. Para que esto ocurra, resulta fundamental la fortaleza del proceso de movilización social, que pasa por una construcción clara de la identidad del movimiento y por la utilización de los repertorios efectivos y adecuados; de tal forma que permitan presionar a los oponentes y hacer que el mensaje llegue con claridad a los posibles seguidores, y por construir una sólida estructura de movilización que permita la consistencia en los repertorios y la viabilidad del movimiento y su persistencia en el tiempo. Si bien esto se puede lograr tanto en casos de judicialización de las demandas sociales como en los de impulso a ellas a través de procesos de cambio legislativo, la CNLM evidenció que si la acción colectiva no se sostiene en el tiempo y no logra generar la suficiente fuerza social para presionar y amplificar con claridad su mensaje, no se producirán estos efectos que tienen potencialmente los casos de acción colectiva a partir de procesos de MSL-E.

Por último, aunque la CNLM mostró ese efecto de apalancamiento de los movimientos partiendo de los aprendizajes que dejó a los actores la relación con el derecho, también mostró que, en este rubro, los casos de MSL-E por el cambio legislativo no tienen diferencias sustanciales con los casos de judicialización de la demanda social. A lo largo de la campaña, los movimientos participantes aprendieron a conocer el marco normativo de la minería y eso les permitió organizar de mejor manera sus procesos de resistencia locales. A su vez, aprendieron de cuáles derechos podían echar mano para defenderse contra las empresas mineras y cómo podían utilizar los recursos aprendidos y el propio contenido de la propuesta de ley que elaboraron para sus procesos de organización y sus estrategias concretas. Además, los contactos generados con los académicos, las organizaciones de derechos humanos y los políticos, les permitieron ampliar sus redes de colaboración y soporte.

Aprendiendo de los peligros

En cuanto a los peligros, la CNLM mostró, en primer lugar, que una demanda que gira en torno al derecho es una demanda con fecha de caducidad. Como he explicado, la CNLM fue posible, entre otras razones, debido a las oportunidades generadas por el cambio de sexenio, el Pacto por México, la reforma de derechos humanos, el inicio de una nueva legislatura, así como por las necesidades organizativas y movilizativas del MNCM y por el contexto internacional de precios de los metales, sumado a la acción colectiva por contagio derivada de la experiencia de los MSAT. Si bien ello contribuyó a que la acción colectiva pudiera ser construida rápidamente, también llevó a que el fin del ciclo de protesta sobreviniera con la misma rapidez, una vez que se cerraron algunas de las oportunidades políticas y la debilidad del proceso de construcción de la acción colectiva no les permitiera hacer frente a este cierre.

La salida del tema minero de la agenda legislativa precipitó el fin de la CNLM, particularmente debido a que la acción colectiva se edificó alrededor del “tiempo de los partidos” y no tanto en torno al “tiempo de los movimientos”. En este aspecto, los casos de MSL-E a partir de la apuesta por el cambio legislativo pueden resultar más intensos pero más efímeros que los casos que implican la judicialización de una demanda social. En estos últimos, la larga duración —en promedio— de los procesos judiciales conlleva que sea posible organizar ciclos más largos de protesta respecto a ellos. Durante ese lapso, los movimientos tienen mucho más tiempo para construir su identidad, corregir los repertorios acompañantes que no hayan resultado exitosos y ensayar diversas estructuras de movilización. En resumen, pueden aprender de los errores, recuperarse de las diferencias y los exabruptos, rearticular la acción colectiva. La CNLM mostró que, en procesos de MSL-E por el cambio legislativo, corregir los errores resulta mucho más complejo debido a lo efímero del momento legislativo. Entonces, estos procesos pueden estar caracterizados a la vez por su vertiginosidad y por su carácter fugaz, razón por la cual la acción colectiva necesita ser construida de forma muy precisa y articulada.

En segundo lugar, y en relación con el carácter altamente técnico de los procesos de MSL, es importante resaltar que en los casos de MSL-E que

implican el cambio normativo, las necesidades de traducción no son tan mediadas como en el caso de la judicialización. En el primero solo se necesita que las demandas políticas de los movimientos sean puestas en el lenguaje jurídico que precisan los procesos legislativos y el derecho parlamentario, pero la demanda es clara: si el movimiento no quiere minería a cielo abierto, la función técnica consiste en saber en qué artículo ponerlo dentro de la sistematicidad que requiere el tipo de disposición normativa que se construye.

En el caso de la judicialización, si un movimiento no quiere la minería a cielo abierto, ese no puede ser el argumento que se esgrima en una demanda de amparo. Es necesario, en primer lugar, traducirlo en derechos violados y, a través de una serie de procedimientos engorrosos y de tecnicismos jurídicos, tratar de que el proceso logre al final cumplir la demanda del movimiento. Por lo tanto, el nivel de traducción siempre es mayor y, por esa razón, también lo es el riesgo de que el movimiento se extravíe en ese proceso. No obstante, se trata de un riesgo presente en ambos tipos de proceso de MLS, aunque en dimensiones distintas.

Ahora bien, en el caso de la CNLM el proceso técnico no sustituyó al político y, por lo tanto, los “traductores” no sustituyeron a los actores. Como hemos explicado, en ello tuvo mucho que ver la vigilancia constante de los movimientos locales en torno a la labor que hacía la comisión redactora y también el hecho de que los académicos y miembros de las ODH, al transformarse de soporte técnico de la campaña en actores, supieron leer las necesidades políticas del proceso antes que los imperativos técnicos del proceso legislativo. En pocas palabras, el movimiento logró ejercer en todo momento un control político sobre la actividad técnico-jurídica.

Por otra parte, los recursos económicos que permiten sostener procesos de acción colectiva son siempre un problema potencial para cualquier proceso de movilización social. En el caso de procesos de MSL-E, además de las necesidades de la movilización, se precisan recursos adicionales para poder movilizar el derecho. En casos de judicialización, los recursos económicos son imprescindibles a lo largo de todo el proceso, debido a lo oneroso que resulta para el movimiento social interactuar con los sistemas de justicia en una situación constante de desequilibrio cuando se enfrenta como oponente al Estado

o a alguna empresa desarrolladora de proyectos. Tanto los abogados y abogadas¹⁷³ como los peritos, los traslados para las audiencias y el propio proceso de construir y presentar las pruebas, todo requiere recursos cuantiosos.

No obstante, la larga duración de los procesos les brinda a los movimientos el espacio para organizar las formas de conseguir esos recursos, sin soslayar el hecho de que el proceso de conseguir el soporte económico para la acción colectiva entraña grandes riesgos, sobre todo con relación a quién financia y a qué exige para financiar. Ahora bien, como contraste frente a los casos de judicialización, la CNLM como proceso de MSL del tipo cambio normativo atestigua estas claras diferencias respecto a las estructuras de soporte. Como se trata de procesos de MSL vertiginosos, la rapidez con la que suceden las cosas tiene como consecuencia que si el movimiento no tiene previsto con tiempo suficiente los soportes económicos, tiene que aceptar financiamientos que pueden condicionar el futuro del proceso y debilitar la movilización.

Eso sucedió en la CNLM, donde, debido a la rapidez del proceso, se terminó aceptando el financiamiento ofrecido por el PRD —sin mucha reflexión colectiva en cuanto a las posibles implicaciones— para las reuniones de redacción del proyecto de nueva ley minera. Ese financiamiento, como ya hemos explicado, permitió a los actores del PRD infiltrarse en el movimiento y, desde adentro, conducirlo hacia sus intereses partidistas, claramente distintos de los del movimiento. Tener que hacer uso de muchos recursos en un periodo relativamente corto resulta un gran reto para los movimientos sociales. La CNLM, que se fue articulando en la medida en que iba avanzando el proceso de acción colectiva, no tuvo respuestas organizativas adecuadas que le permitieran generar recursos de forma autónoma, tampoco articuló una identidad clara que le ayudara a discernir qué tipo de soportes económicos podía aceptar y cuáles

173 Incluso en el caso de que el movimiento encuentre abogados solidarios o que estos sean parte de este, la duración de este tipo de procesos lleva a que el movimiento de igual manera tenga que generar recursos para pagar la manutención del abogado y los gastos de traslado, comidas y otros aspectos que requiera el proceso. Solo en los casos en los que la defensa jurídica sea asumida por alguna ODH no se requerirían tantos recursos; no obstante, la entrada de este tipo de organizaciones genera otros retos para el proceso de acción colectiva.

no. Por esta razón, terminó por admitir el soporte económico del PRD, lo que condujo al albazo, y el albazo, al debilitamiento de la CNLM.

Por último, la entrada al espacio de la política institucional acarreó enormes retos para la CNLM. La elección del tipo de movilización a emprender no dejaba otra salida: si querían cambiar la ley, tenían que entrar al proceso parlamentario y en este, por regla general, mandan los legisladores y no los movimientos. A través del proceso legislativo, los movimientos que participaron en la CNLM se pretendían infiltrar en el Estado tratando de que se aprobara una ley minera —o fragmentos de ella— que respondiera a los intereses de los movimientos. Por su parte, algunos actores del PRD pretendían posicionarse mejor al interior de su partido y dentro del senado, aupados sobre los hombros de los movimientos.

La pugna de intereses estaba planteada, pero resulta que el cuadrilátero estaba montado en el terreno legislativo, donde los políticos, que estaban en una de las esquinas del *ring* junto a las empresas mineras, eran también los jueces de la pelea, unos jueces cuyo mayor mérito técnico era el hecho de ser políticos. No obstante, el graderío era abierto y se había dado cita mucho público. Por lo tanto, la única opción para contrarrestar esta situación de desventaja estructural era pelear muy bien y, con ello, ganarse al público, de tal manera que a los jueces-opponentes les significara un alto costo político declararse vencedores. En otras palabras, si el movimiento no podía generar una importante fuerza social, no se podría evitar que los políticos utilizaran el movimiento a favor de sus intereses, y mucho menos se lograría la reforma pretendida.

A diferencia del caso de MSL por el cambio normativo encarnado en la CNLM, en los casos de judicialización el proceso no se gana solo con argumentos, sino también con movilización y fuerza social, pero el oponente en la contienda no es al mismo tiempo juez (Poder Judicial), sino el primo del juez (Ejecutivo o Legislativo).¹⁷⁴ Por otro lado, ese juez no es un político de

174 Nos referimos en específico al Poder Ejecutivo en cualquiera de sus ramas, debido a que, en la mayoría de los casos de judicialización, la autoridad responsable señalada es algún actor de este —cuyo acto de autoridad puede resultar violatorio de derechos humanos o puede ser susceptible de ser anulado, entre otras posibles peticiones de la demanda—, o el Poder Legislativo, en el caso de que lo que esté demandado sea la constitucionalidad de una ley.

profesión, sino un especialista al cual es más fácil convencer con argumentos técnicos, aunque responda también a la presión política y social del público asistente. En otras palabras, en los casos de MSL-E del tipo cambio normativo, los movimientos tienen que preocuparse más por la forma en que ejercen presión política ante unos potenciales *aliados-jueces-oponentes* que responden en mayor medida a razones de oportunidad política y no tanto a argumentos técnicos. Por esta razón, es todavía mucho más importante —si se compara con los casos de judicialización— el buen engranaje del proceso de acción colectiva, lo cual implica procesos enmarcadores claros, repertorios eficaces y una estructura organizativa bien integrada y sólida, que permita no ejercer la suficiente presión para mover esos intereses e incluso sobrevivir a los cambios en las oportunidades políticas y en los otros elementos del contexto.

Con una buena propuesta de ley no se gana en el proceso legislativo. Con una buena demanda de amparo tampoco, pero se está mucho más cerca de la línea de meta. La CNLM no entendió eso y se preocupó demasiado por tener una buena ley y no tanto por la presión necesaria para que esta se impusiera dentro del proceso legislativo. Ejercer esa presión implicaba sumar desde el principio a ese tercer círculo. Una vez que tuvieron lista la propuesta de ley, el desgaste del movimiento y la desconfianza que había generado en un sector no permitieron que, aunque fuera de forma tardía, se diera un proceso de apropiación del proyecto por parte de los actores de base de los procesos locales de resistencia antimegaminera. La CNLM se quedó a medio camino entre un intento por presionar arriba y por movilizar abajo.¹⁷⁵ Ahora bien, esto no quiere decir que no arrojara resultados relevantes para los actores que participaron en ella.

175 Aquí las palabras *arriba* y *abajo* son utilizadas tal y como fueron mencionadas desde el principio por la CNLM en la reunión de algunos movimientos con académicos en agosto de 2012. *Arriba* significa el trabajo de presión con los políticos para tratar de cambiar la ley. *Abajo* significa la apropiación desde la base del proceso de acción colectiva para que los insumos de lo discutido y los resultados en términos de un borrador de nueva ley minera sirvieran para detonar procesos organizativos y fortalecieran los procesos de resistencia local y su capacidad de movilización.

LOS RESULTADOS MÁS ALLÁ DEL “FRACASO” DE LA DEMANDA PRINCIPAL DE LA CNLM

La existencia de diversos movimientos con diferentes historias y trayectorias marcó todo el proceso de movilización por una nueva ley minera. Ello condujo a que realizaran diversas interpretaciones acerca de los acontecimientos que marcaron el proceso de movilización. Esta pluralidad de identidades afectó tanto la valoración de las oportunidades como la participación dentro de las estructuras de movilización, las decisiones en torno a las estructuras de soporte permitidas, el tipo de repertorios a ser utilizado y la forma en que estos fueron desplegados. Como consecuencia, la CNLM no logró su objetivo explícito.

Ahora bien, lo que la CNLM también dejó claro es que los resultados de los procesos de acción colectiva de tipo MSL-E no pueden valorarse solo por el cumplimiento o no de la demanda principal. La cantidad de actores involucrados y de procesos que se detonan en varias escalas nos conduce a que la respuesta en torno al éxito o fracaso de la acción colectiva nunca pueda darse en términos totales. Es necesario graduarla en tipos de actores y en distintas escalas. Plantear los resultados en términos de éxito o fracaso, además de ser paralizante en términos de acción política, simplifica las respuestas que ofrece el mundo de lo social a las preguntas que le formulamos. La realidad que siempre construimos a partir de las preguntas que le formulamos y de los métodos a través de los cuales pretendemos comprenderla tiene matices que van mucho más allá de los esquemas binarios.

Por esta razón, observaremos los resultados de la CNLM de manera diferenciada, haciendo referencia no solo a la demanda principal, sino también a los otros resultados en función de los diversos actores y los distintos niveles.

En primer lugar, y en lo relativo a la demanda principal, queda claro que la ley minera de los movimientos no se dictaminó, ni siquiera el tan controvertido artículo sexto. Ahora bien, como he explicado a lo largo de estas páginas, en la reforma fiscal que se aprobó durante el periodo ordinario de sesiones de septiembre a diciembre de 2013 se incluyeron nuevos impuestos para esta industria. Si bien no se puede afirmar que es un resultado directo de la CNLM —entre otras cosas, porque esa no fue una de las demandas principales del movimiento—, sí

podemos concluir que el ambiente creado en torno a la necesidad de modificar el marco normativo de la minería llevó a que el Poder Legislativo tuviera que dar alguna respuesta. La más pequeña posible y que menos costos implicaba era la reforma fiscal. En su aprobación influyó de manera indirecta la presión ejercida por la CNLM.¹⁷⁶

Aunque esta reforma puede ser considerada menor, en el largo plazo —y debido a las condiciones del contexto— se ha convertido en un elemento que ha detenido la inversión en megaproyectos mineros,¹⁷⁷ lo cual juega a favor de los movimientos, puesto que esta es su demanda fundamental, a pesar de que durante la CNLM la hayan traducido en una demanda jurídica. En un contexto de bajos precios de los metales en el mercado mundial, tener que pagar más impuestos es un claro desincentivo a la inversión, y en mayor medida si los proyectos están amenazados por la movilización social de los pueblos y comunidades afectadas. Como se puede ver, aunque en dimensiones muy modestas en relación con los objetivos planteados, la CNLM sí obtuvo algunos resultados, al menos indirectos, vinculados con el centro de la demanda.

En segundo lugar, en lo concerniente a la escala nacional, los resultados de la CNLM fueron mixtos. Por un lado, logró tejer redes horizontales permanentes entre algunos movimientos, lo cual resultó fundamental para aquellos que se iniciaban en la resistencia contra megaproyectos mineros. Además, la campaña permitió articular durante un tiempo a los distintos movimientos en una escala superior a la local y en un espacio organizativo distinto a los ya existentes y que, como hemos afirmado, no habían logrado aglutinar de manera consistente a los distintos movimientos locales. Con ello se logró mantener la vitalidad del MNCM por más de un año, con el pretexto de la lucha por una nueva ley minera. Por esta razón, hemos insistido en varias ocasiones que resulta relevante comprender la CNLM como parte de una etapa dentro del ciclo de protesta más amplio que ha dado lugar al MNCM.

176 Entrevista a FAO2.

177 Esto ayuda también a explicar el relativo éxito de las estrategias de judicialización que mostraron sus resultados durante la tercera y cuarta etapa del actual ciclo de movilización contra la megaminería.

Ahora bien, el albazo cortó de tajo la posibilidad de lograr un nuevo espacio de articulación permanente y por encima de las diferencias que existían en el seno de las organizaciones nacionales. A partir de ese momento, la CNLM perdió la posibilidad de ser un ente aglutinante de todos los movimientos y no solo de algunos. Además, provocó fracturas adicionales al interior de la REMA, que si bien sirvieron para depurar esta organización apartando a algunos actores lejanos a los procesos de base y que impedían el desarrollo de una agenda desde abajo, también apartaron a otros cuyo aporte sí era fundamental. Por lo tanto, si bien a escala nacional la CNLM constituyó un buen pretexto para mantener viva la movilización más allá del espacio local, fracasó en el objetivo de crear un espacio aglutinante de carácter permanente y por encima de las diferencias existentes en las organizaciones nacionales.

En tercer lugar, y con relación a los movimientos locales, la CNLM aportó resultados diferenciados. Por un lado, para los movimientos ya consolidados constituyó un espacio más de encuentro, intercambio y aprendizaje, pero no reportó ganancias sustanciales para la movilización local. Con respecto a otros movimientos —nuevos o consolidados—, para los cuales la REMA era el espacio por excelencia de participación, construcción y despliegue de estrategias de movilización social, la importancia de la CNLM fue menor debido a que no necesitaban a la campaña como espacio de aprendizaje y articulación. Como hemos dicho, por esta razón, a este grupo de movimientos les resultó sencillo abandonar la campaña desde las primeras muestras de desacuerdo, desorganización y manipulación partidista.

Por otro lado, para los movimientos sin espacios efectivos de articulación —sin importar si fueran movimientos nuevos o con experiencia—, los saldos de la CNLM fueron muy distintos. Para los primeros, la CNLM resultó fundamental porque les permitió conocer otros procesos de resistencia contra la minería y a ODH con la capacidad para acompañar procesos locales de movilización. Este encuentro les abrió las puertas para nuevas formas de articulación, tanto con otros movimientos como con ODH que terminaron fortaleciendo procesos locales que recién empezaban. Además, pudieron aprender las distintas posibilidades de resistencia tanto desde lo político y social, como desde lo jurídico. Para estos movimientos, la CNLM fue una escuela con vistas

a sus propios procesos de resistencia local. A los movimientos con más años en la lucha antiminera (como el FAO, CPUVO o La Mira) y con un importante nivel de desgaste luego de ciclos muy largos de acción colectiva local, la CNLM los motivó a no dejar languidecer la movilización y tener un nuevo pretexto para seguir convocando en lo local a la resistencia contra las compañías mineras; al mismo tiempo, les permitía a algunos de sus actores principales un mejor posicionamiento en el marco nacional, a la vez que reforzaban sus articulaciones con otros movimientos.

Ahora bien, más allá de estos resultados diferenciados, lo que sí unifica a todos los actores en cuanto a los saldos de la CNLM es el carácter pedagógico del uso del derecho. El proceso de construir la propuesta de nueva ley minera permitió a los actores participantes un importante acercamiento al lenguaje técnico del derecho y un panorama más amplio de cuáles eran las oportunidades que la vía jurídica ofrecía para la acción colectiva en lo local. Este panorama les permitió fortalecer estrategias de movilización social en lo local y un mejor posicionamiento para la discusión y la disputa del derecho tanto con autoridades como con los “traductores” aliados de los movimientos (ODH), que condujeron los procesos de judicialización en curso y por venir.

Por último, para poder comprender el lugar y la importancia de la CNLM, no se puede mirar descontextualizada del MNCM, que describimos en el tercer capítulo de este trabajo. En ese sentido, aunque es posible afirmar que la campaña fracasó, si se le mira como el corazón de una etapa dentro de un ciclo de protesta más amplio (MNCM), podríamos afirmar que el proceso alrededor de esta propuesta de nueva Ley Minera constituyó un motivo más para seguir articulando movimientos locales y mantener vivo el movimiento nacional. Visto desde ese movimiento nacional de más largo aliento, la CNLM constituyó uno de los repertorios jurídicos usados por el movimiento nacional para seguir existiendo.

Luego de este proceso, los repertorios legales más usados pasaron a ser el juicio de amparo y la estrategia de las declaraciones territorios libres de minería. No obstante, entre 2012 y 2013, fue la Ley Minera como repertorio jurídico la que mantuvo la vitalidad del movimiento nacional. Esa vitalidad del movimiento, más allá de si se cumplieron o no las metas de cada una de las

etapas dentro de este ciclo de protesta, resulta de gran importancia desde el punto de vista estructural, así como para impedir que los flujos de capital para la inversión minera fluyan sin obstáculos y que la movilización permanente sea siempre un escollo que vencer.

NUEVAS PREGUNTAS

Como cualquier proceso de investigación, el estudio de la CNLM desde las herramientas analíticas de los estudios de movilización legal y de las teorías de la acción colectiva respondió algunas preguntas y abrió otras. Las interrogantes emergentes aparecen como pistas para nuevos procesos de investigación, siempre necesarios para el avance del conocimiento sobre el campo de estudio de los movimientos sociales, en particular, el ámbito sociojurídico relativo a la movilización legal.

En primer lugar, este libro es apenas un pequeño impulso para la tan necesaria investigación comparada en torno a los procesos de MSL que avanzan por la vía del cambio normativo, por un lado, y por la vía de la judicialización, por otro. Los estudios de movilización legal han prestado mucha mayor atención a los segundos y descuidado a los primeros; este trabajo aporta elementos analíticos en torno a estos últimos. Ahora bien, las limitaciones de un estudio de caso individual solo permiten plantear algunas generalizaciones teóricas a partir de la CNLM, pero no una comparación. Esta es, entonces, una tarea pendiente para los investigadores sociolegales.

En segundo lugar, es importante dar cuenta de que, luego de 2014, las condiciones del ambiente y contexto cambiaron con la caída de los precios de los metales en el mercado mundial. ¿Esta situación modifica de manera importante los resultados del presente trabajo? Resulta pertinente ponerlos a prueba en un contexto que ha cambiado. Si el cambio en el contexto modifica los hallazgos derivados del estudio de la CNLM o introduce otros, entonces tendremos un elemento más que prueba que la teoría, aquí construida a partir de la literatura y el campo, funciona.

Por último, como expliqué en la introducción, uno de los motivos que me llevó al estudio de la CNLM fue la dificultad para estudiar procesos de movilización social que utilizaron la vía de los tribunales para hacer valer sus demandas sociales. Ello debido a la escasez de casos y al abismo existente entre aquellos con una larga trayectoria en los tribunales y otros que recién empezaban, situación que hacía muy difícil establecer criterios válidos para la comparación. Durante los últimos cuatro años este panorama ha cambiado.

Hoy, a diez años de la reforma constitucional en materia derechos humanos, en México ya son bastante abundantes las experiencias de procesos de MSL a partir de la judicialización de las demandas sociales, incluso para casos de resistencia contra megaproyectos mineros. Toca entonces a los investigadores e investigadoras sociolegales comenzar a estudiar los resultados de estos procesos desde marcos analíticos sólidos; a través de procesos de investigación metodológicamente rigurosos, que permitan conocer qué ha pasado más allá de la descripción de los casos. La comparación de estos procesos con la CNLM se antoja, cuanto menos, atractiva. En el contexto de un país como México, ello se vuelve mucho más urgente, puesto que la investigación empírica rigurosa sobre el derecho y su uso por parte de los movimientos sociales aún está poco presente en la discusión académica.

Referencias bibliográficas

- Acosta, Alberto. 2011. "Extractivismo y neoextractivismo: dos caras de la misma maldición". *La Línea de Fuego. Revista Digital*. <https://lalineade-fuego.info/extractivismo-y-neoextractivismo-dos-caras-de-la-misma-maldicion-por-alberto-acosta/>.
- Albarracín, Mauricio. 2011. "Corte constitucional y movimientos sociales. El reconocimiento judicial de los derechos de las parejas del mismo sexo en Colombia". *Sur. Revista Internacional de Derechos Humanos* 8(14): 7-33.
- Alberoni, Francesco. 1981. *Movimiento e institución: teoría general*. Madrid: Editora Nacional.
- Alfonso, Tatiana. 2013. "Lost in Translation: When Race and Ethnicity Go Global. The Transnational Mobilization of Afro-Colombians". Tesis de maestría. University of Wisconsin.
- Alfonso, Tatiana y Jorge Peláez Padilla. 2020. "Ley minera y derechos de los pueblos indígenas: ¿inconexos o indisociables?". *Nexos: Sociedad, Ciencia y Literatura*. <https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/ley-minera-y-derechos-de-los-pueblos-indigenas-inconexos-o-indisociables/>.
- Alfonso, Tatiana y Jorge Peláez Padilla. 2022. "Ley minera y pueblos indígenas: la inconstitucionalidad que nadie quiere ver". *Nexos: Sociedad, Ciencia y Literatura*. <https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/ley-minera-y-pueblos-indigenas-la-inconstitucionalidad-que-nadie-quiere-ver/>.
- Alimonda, Héctor. 2011. "La colonialidad de la naturaleza: Una aproximación a la ecología política latinoamericana." En *La naturaleza colonizada: Ecología política y minería en América Latina*, coordinado por Héctor Alimonda, 21-58. Buenos Aires: Ciccus; Clacso.

- Ansolabehere, Karina. 2007. *La política desde la justicia: Cortes supremas, gobierno y democracia en Argentina y México*. México: Flacso; Fontamara.
- Ansolabehere, Karina. 2010. "Los derechos humanos en los estudios sociojurídicos". En *Los derechos humanos en las ciencias sociales: Una perspectiva interdisciplinaria*, coordinado por Ariadna Estévez y Daniel Vázquez. México: UNAM-Cisan; Flacso-México.
- Aquino, Salvador. 2011. *La lucha por el control del territorio en Capulálpam: Diferentes maneras acerca de la comprensión del subsuelo, el oro, la plata, la ley y el capital*. http://www.encuentroredtoschiapas.jkopkutik.org/BIBLIOGRAFIA/MOVIMIENTOS_POLITICA_CULTURA_Y_PODER/La_lucha_por_el_control_territorio.pdf.
- Archila, Mauricio y Mauricio Pardo, eds. 2001. *Movimientos sociales, Estado y democracia en Colombia*. Colombia: Universidad Nacional de Colombia; Centro de Estudios Sociales; Instituto Colombiano de Antropología e Historia.
- Arellano-Yanguas, Javier. 2013. "Minería y conflicto en Perú: Sembrar minerales, cosechar una avalancha de piedras". En *Industrias extractivas: Conflicto social y dinámicas institucionales en la región Andina*, editado por Anthony Bebbington, 151-184. Lima: Instituto de Estudios Peruanos; Centro Peruano de Estudios Sociales; Grupo Propuesta Ciudadana.
- ASF [Auditoría Superior de la Federación]. 2012a. "Regulación y supervisión de la actividad minera. Auditoría de desempeño: 12-0-10100-07-0389". Grupo Funcional de Desarrollo Económico, Secretaría de Economía.
- ASF [Auditoría Superior de la Federación]. 2012b. "Otorgamiento de concesiones e ingresos por derechos en materia minera. Auditoría financiera y de cumplimiento: 12-0-10100-02-0030". Grupo Funcional de Desarrollo Económico, Secretaría de Economía.
- ASF [Auditoría Superior de la Federación]. 2013. "Promoción de la actividad minera. Auditoría de desempeño: 13-0-10100-07-0370". Grupo Funcional de Desarrollo Económico, Secretaría de Economía.
- Azuela, Antonio. 2006. *Visionarios y pragmáticos: Una aproximación sociológica al derecho ambiental*. México: Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM.

- Bebbington, Anthony, Denise Humphreys Bebbington, Leonith Hinojosa, María Luisa Burneo y Ximena Warnaars. 2013. "Anatomías del conflicto: La negociación de las geografías de la industria extractiva en los países andinos". En *Industrias extractivas: Conflicto social y dinámicas institucionales en la región Andina*, editado por Anthony Bebbington, 321-348. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, Centro Peruano de Estudios Sociales; Grupo Propuesta Ciudadana.
- Bebbington, Anthony. 2013. "Industrias extractivas, conflictos socioambientales y transformaciones político-económicas en América Latina". En *Industrias extractivas: Conflicto social y dinámicas institucionales en la región Andina*, editado por Anthony Bebbington (cap. 1). Lima: Instituto de Estudios Peruanos; Centro Peruano de Estudios Sociales; Grupo Propuesta Ciudadana.
- Bebbington, Anthony, ed. 2007. *Minería, movimientos sociales y respuestas campesinas. Una ecología política de transformaciones territoriales*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos; Centro Peruano de Estudios Sociales.
- Boege, Eckart y Emilio Rodríguez. 2013. "Veracruz: Minería tóxica". *La Jornada del Campo*. 20 de abril. <https://www.jornada.com.mx/2013/04/20/cam-toxica.html>.
- Bond, William D. y Dean D. Turner. 2010. "Cerro Jumil Project, Mexico". Esperanza Resources Corporation. <https://www.sec.gov/Archives/edgar/data/1261252/000121716010000228/cerrojumil2010techreport.htm>.
- Bourdieu, Pierre. 1999. *La miseria del mundo*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Bourdieu, Pierre. 2003. *El oficio de científico: Ciencia de la ciencia y reflexividad*. Barcelona: Anagrama.
- Brown, Wendy y Patricia Williams. 2003. *La crítica de los derechos*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Cabrera Leal, Mauricio y Julio Fierro. 2013. "Implicaciones ambientales y sociales del modelo extractivista en Colombia". En *Minería en Colombia: Fundamentos para superar el modelo extractivista*, dirigido por Luis Jorge Garay Salamanca, 89-119. Colombia: Imprenta Nacional.

- Castro Soto, Gustavo. 2008. "Nace la Red Mexicana de Afectados por la Minería (REMA)". *América Latina en Movimiento*. 22 de junio. <https://www.alainet.org/es/articulo/128363>.
- Castro Soto, Gustavo. 2009. "¿Quién es la empresa minera canadiense Blakfire?". *Otros Mundos Chiapas*. 23 de marzo. <https://otrosmundoschiapas.org/wp-content/uploads/2010/03/quien-es-la-empresa-canadiense-blackfire.pdf>.
- Centro de Derechos Humanos de la Montaña "Tlachinollan". 2007. *XIII Informe. Por los caminos de la resistencia, junio 2006-mayo 2007*. México: Centro de Derechos Humanos de la Montaña "Tlachinollan". https://www.tlachinollan.org/wp-content/uploads/2023/02/13_INFORME-POR-LOS-CAMINOS-DE-LA-RESISTENCIA-.pdf.
- Centro de Derechos Humanos de la Montaña "Tlachinollan". 2016. "Comunidad indígena Me'phaa logra cancelación de concesiones mineras en la Montaña de Guerrero". *Boletín Tlachinollan*. 18 de mayo. <https://www.tlachinollan.org/boletin-comunidad-indigena-mephaa-logra-cancelacion-de-concesiones-mineras-en-la-montana-de-guerrero/>.
- Colectivo Oaxaqueño en Defensa de los Territorios. 2013. "Justicia para San José del Progreso". *Informe de la Misión Civil de Observación*. https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/FAssociation/NaturalResource/Civilian_Observation_S.pdf.
- Coleman, James S. 1966. "The possibility of a social welfare function". *The American Economic Review* 56 (5): 1105-1122.
- Comisión Pastoral Paz y Ecología. 2008. *Informe anual del monitoreo y análisis de la calidad de las aguas: Situación actual del agua alrededor de la mina Marlin, ubicada en los municipios de San Miguel Ixtahuacan y Sipacapa, departamento de San Marcos, Guatemala*. Guatemala: Copae. <https://goldcorpoutofguatemala.files.wordpress.com/2010/07/tercer2oinforme2oanual2odel2omonitoreo.pdf>.
- Composto, Claudia y Mina Lorena Navarro, comps. 2014. *Territorios en disputa: Despojo capitalista, luchas en defensa de los bienes comunes naturales y alternativas emancipatorias para América Latina*. México: Bajo Tierra Ediciones.

- Congreso de la Unión (México). 1917. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* [CPEUM]. *Diario Oficial de la Federación*. 28 de mayo de 2021.
- Congreso de la Unión (México). 1981. “Código Fiscal de la Federación”. Última reforma publicada 12/11/2021. *Diario Oficial de la Federación*. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CFE.pdf>
- Congreso de la Unión (México). 1981. “Ley Federal de Derechos”. Última reforma publicada 20/05/2021. *Diario Oficial de la Federación*.
- Congreso de la Unión (México). 1988. “Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente”. Última reforma publicada 9/01/2015. *Diario Oficial de la Federación*.
- Congreso de la Unión (México). 1992. “Ley de Aguas Nacionales”. Última reforma publicada 6/01/2020. *Diario Oficial de la Federación*.
- Congreso de la Unión (México). 1992. “Ley Minera”. Última reforma publicada 11/08/2014. *Diario Oficial de la Federación*.
- Congreso de la Unión (México). 2012. “Reglamento de la Ley Minera”. Última reforma publicada 31/10/2014. *Diario Oficial de la Federación*. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LMin.pdf
- Consejo de Representantes de la Asamblea Nacional de Afectados Ambientales. 2010. “Primer informe del Consejo de Representantes de la Asamblea Nacional de Afectados Ambientales”. <https://www.uv.mx/blogs/kaniwa/2010/09/29/documentos-de-la-asamblea-nacional-y-de-la-asamblea-estatal-de-afectados-ambientales/>. (Consultado el 26 de abril de 2016).
- Coria Rivas, Carlos. 2012. “Chihuahua anuncia suspensión de actividades de minera”. *Excélsior*. 23 de octubre. <https://www.excelsior.com.mx/2012/10/23/nacional/865796>.
- Couso, Javier, Alexandra Huneus y Rachel Sieder, ed. 2010. *Cultures of legality: Judicialization and political activism in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Cravioto, Francisco. (s. f.). “Estado ausente. Problemas con la legislación minera mexicana”. Documento de trabajo inédito.

- Creswell, John y David Creswell. 2009. *Research design: Qualitative, quantitative, and mixed methods approaches*. Los Ángeles: SAGE.
- Delgado Ramos, Gian Carlo, coord. 2010. *Ecología política de la minería en América Latina: Aspectos socioeconómicos, legales y ambientales de la megaminería*. México: Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, UNAM.
- Della Porta, Donatella y Mario Diani. 1999. *Los movimientos sociales*. Madrid: Editorial Complutense; Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Deneault, Alai, Delphine Abadie y William Sacher. 2008. *Negro Canadá: Saqueo, corrupción y criminalidad en África*, traducido por Proyecto Traductor@s y Corrector@s Colectiv@s. Canadá: Écosociété. https://issuu.com/cencos/docs/negra_africa__versi_n_en_espaol_definitiva_mayo_2.
- Dezalay, Yves y Bryant G. Garth. 2005. *La internacionalización de las luchas por el poder. La competencia entre abogados y economistas para transformar los Estados latinoamericanos*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- Domínguez, J. Carlos y Claudia Corona, coords. 2016. *Megaproyectos y los dilemas del desarrollo en Latinoamérica*, México: Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora.
- Educa [Servicios para una Educación Alternativa]. 2015. "A 6 años del desalojo violento en San José del Progreso, el proyecto minero continúa expandiéndose". 7 de mayo. <https://www.educaoaxaca.org/el-proyecto-minero-san-jose-un-ejemplo-del-desarrollo-en-oaxaca/>.
- Enciso L., Angélica. 2012. "Ordenan a mineras suspender actividades en la zona sagrada de Wirikuta". *La Jornada*. 28 de febrero. <https://www.jornada.com.mx/2012/02/28/sociedad/041n1soc>.
- Epp, Charles R. 1998. *The Rights Revolution. Lawyers, Activists, and Supreme Courts in Comparative Perspective*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Estévez, Ariadna. 2008. *Human Rights and Free Trade in Mexico: A Discursive and Sociopolitical Perspective*. Nueva York: Palgrave Macmillan.

- Estévez, Ariadna y Daniel Vázquez, coords. 2010. *Los derechos humanos en las ciencias sociales: Una perspectiva multidisciplinaria*. México: Flacso; UNAM; Cisan.
- Ewick, Patricia y Susan S. Silbey. 1998. *The Common Place of Law*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Felstiner, William, Richard L. Abel y Austin Sarat. 2001. "Origen y transformación de los conflictos: reconocimiento, acusación, reclamación". En *Sociología jurídica: Teoría y sociología del derecho en Estados Unidos*, editado por Mauricio García Villegas, 40-67. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Ferrajoli, Luigi. 2002. *Derechos y garantías. La ley del más débil*. Madrid: Trotta.
- Ferrajoli, Luigi. 2006. *Garantismo. Una discusión sobre derecho y democracia*. Madrid: Trotta.
- Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y José Luis Caballero, coords. 2022. *La reforma constitucional sobre derechos humanos en México: Una evaluación con perspectiva de futuro*. México: Tirant lo Blanc.
- Flórez Flórez, Juliana 2015. *Lecturas emergentes: Decolonialidad y subjetividad en las teorías de los movimientos sociales*. Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana.
- Fundar, Centro de Análisis e Investigación. 2014. "Minería y petróleo en México". *Fundar*. <https://fundar.org.mx/mineria-y-petroleo/>. (Consultado el 26 de abril de 2016).
- Fundar, Centro de Análisis e Investigación. 2017. "La agenda de la sociedad civil frente a las industrias extractivas en México". <https://fundar.org.mx/mexico/pdf/ReporteMexico.pdf>.
- Fundar, Centro de Análisis e Investigación. 2018. *Anuario 2017. Las actividades extractivas en México: minería e hidrocarburos hacia el fin del sexenio*. México: Fundar.
- Fundar, Centro de Análisis e Investigación. 2019. *Anuario 2018. Las actividades extractivas en México. Desafíos para la 4T*. México: Fundar.
- Gamson, William A. 1968. *Power and discontent*. Illinois: Dorsey Press.
- Garay, Salamanca, Luis Jorge, dir. 2013. *Minería en Colombia: Fundamentos para superar el modelo extractivista*. Colombia: Imprenta Nacional.

- García Linera, Álvaro, coord. 2010. *Sociología de los movimientos sociales en Bolivia: Estructuras de movilización, repertorios culturales y acción política*. La Paz, Bolivia: Agruco; Plural; NCCR.
- García Villegas, Mauricio y César A. Rodríguez. 2003. "Derecho y sociedad en América Latina: propuesta para la consolidación de los estudios jurídicos críticos". En *Derecho y sociedad en América Latina: Un debate sobre los estudios jurídicos críticos*, editado por Mauricio García Villegas y César A. Rodríguez, 15-66. Bogotá: ILSA; Universidad Nacional de Colombia. <https://goldcorpoutofguatemala.files.wordpress.com/2010/07/terceroinforme20anual2odel20monitoreo.pdf>
- Garibay Orozco, Claudio. 2010. "Paisajes de acumulación minera por desposesión campesina en el México actual". En Gian Carlo Delgado Ramos, coord. *Ecología política de la minería en América Latina: Aspectos socioeconómicos, legales y ambientales de la megaminería*, 133-182. México: Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, UNAM.
- Garibay Orozco, Claudio, Andrés Boni, Francesco Panico y Pedro Urquijo. 2014. "Corporación minera, colusión gubernamental y desposesión campesina. El caso de Goldcorp Inc. en Mazapil, Zacatecas". *Desacatos*, núm. 44, pp. 113-142.
- Gudynas, Eduardo. 2009. "Diez tesis urgentes sobre el nuevo extractivismo: Contextos y demandas bajo el progresismo sudamericano actual". En *Extractivismo, política y sociedad*, editado por Centro Andino de Acción Popular y Centro Latinoamericano de Ecología Social, 187-225. Quito: CAAP; CLAES.
- Gudynas, Eduardo. 2011. "Debates sobre el desarrollo y sus alternativas en América Latina: una breve guía heterodoxa". En *Más allá del desarrollo: Grupo permanente de trabajo sobre alternativas al Desarrollo*, compilado por Miriam Lang y Dunia Mokrani, 21-54. Quito, Ecuador: Fundación Rosa Luxemburgo; Abya Yala.
- Haesbaert, Rogério da Costa. 2011. *El mito de la desterritorialización: Del "fn de los territorios" a la multiterritorialidad*. México: Siglo XXI.

- Harvey, David. 2004. *El nuevo imperialismo: acumulación por desposesión*. Madrid: Akal.
- Harvey, David. 2007. *Breve historia del neoliberalismo*. Madrid: Akal.
- Hernández Cervantes, Aleida. 2008. *La seguridad social en crisis: El caso del seguro social en México*. México: Porrúa.
- Hernández Rodríguez, Úrsula H. 2014. "Vivir la mina: El conflicto minero en San José del Progreso y sus efectos cotidianos en la vida individual y la existencia colectiva. Rupturas, contrastes, reconstrucciones y resistencias". Tesis de maestría. CIESAS Pacífico Sur. <http://repositorio.ciesas.edu.mx/bitstream/handle/123456789/278/M602.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
- Hernández Zubizarreta, Juan. 2009. *Las empresas transnacionales frente a los derechos humanos: historia de una asimetría normativa. De la responsabilidad social corporativa a las redes contrahegemónicas transnacionales*. Madrid: UPV; EHU.
- Hersch Martínez, Paul. 2013. "Algunos efectos sociales de la iniciativa de megaminería tóxica en Morelos: Narrativa de un proceso en curso". *En el Volcán Insurgente. Corriente Crítica de Trabajadores de la Cultura*, núm. 23, pp. 21-45. <http://www.enelvolcan.com/jul2013/268-algunos-efectos-sociales-de-la-iniciativa-de-megamineria-toxica-en-morelos-narrativa-de-un-proceso-en-curso>.
- Hincapié, Sandra. 2017. "Extractivismo, consultas populares y derechos políticos. ¿El renacimiento de la democracia local en Colombia?". *Reflexión Política* 19 (37): 86-99.
- INEGI [Instituto Nacional de Estadística y Geografía]. 2014. "La minería en México 2014". www.inegi.org.mx.
- Jaccard, James y Jacob Jacoby. 2010. *Theory Construction and Model-building Skills. A Practical Guide for Social Scientists*. Nueva York: The Guilford Press.
- Jaramillo Sierra, Isabel Cristina y Tatiana Alfonso Sierra. 2008. *Mujeres, cortes y medios: La reforma judicial del aborto*. Bogotá: Siglo del Hombre; Universidad de los Andes.

- Juárez Gutiérrez, Vicente. 2014. "Anuncia MSX cierre definitivo de su mina en cerro de San Pedro, San Luis Potosí". *La Jornada*. 20 de marzo. <https://www.jornada.com.mx/2014/03/20/politica/02on1pol>.
- Keck, Margaret y Kathryn Sikkink. 2000. *Activistas sin fronteras: Redes de defensa en política internacional*. México: Siglo XXI Editores.
- Kennedy, David. 2001. "The International Human Rights Movement: Part of the Problem?". *European Human Rights Law Review* (3): 245-267. https://europarl.primo.exlibrisgroup.com/discovery/fulldisplay?docid=cdi_rmit_agispt_https_data_informit_org_doi_10_3316_agispt_20013713&context=PC&vid=32EPA_INST:32EPA_V1&lang=en&search_scope=MyInst_and_CI&adaptor=Primo%20Central&tab=Everything&query=any,contains,The%20International%20Human%20Rights%20Movement:%20Part%20of%20the%20Problem%3F&offset=0.
- Kennedy, Duncan. 2006. "La crítica de los derechos en los *critical legal studies*". *Revista Jurídica de la Universidad de Palermo* 7 (1): 47-90. <https://dspace.palermo.edu/dspace/bitstream/handle/10226/299/071Juridica02.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
- Kirsch, Stuart. 2013. "Los conflictos sobre las industrias extractivas: una visión comparativa desde afuera". En *Industrias extractivas: Conflicto social y dinámicas institucionales en la región andina*, editado por Anthony Bebbington. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, Centro Peruano de Estudios Sociales; Grupo Propuesta Ciudadana.
- Lamberti, María Julieta. 2010. "Una lucha a 'cielo abierto'. El caso del Frente Amplio Opositor a Minera San Xavier". Tesis de maestría. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/2790/1/TFlacso-02-2010MJJL.pdf>.
- Laraña Rodríguez-Cabello, Enrique. 1996. "La actualidad de los clásicos y las teorías del comportamiento colectivo". *REIS: Revista Española de Investigaciones Sociológicas* 74 (29): 15-43.
- Leachman, Gwendolyn. 2014. "From protest to Perry: How litigation shaped the LGBT Movement's agenda". *47 UC Davis Law Review* 1668

- (1271): 1667-1751. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2472077.
- León, Raymundo. 2012. "Piden consulta pública sobre proyecto minero de EU en Baja California Sur". *La Jornada*. 12 de enero. <https://www.jornada.com.mx/2012/01/12/estados/031n1est>.
- López Bárcenas, Francisco. 2012. "Reformas necesarias a la legislación minera". *La Jornada*. 29 de agosto. <https://www.jornada.com.mx/2012/08/29/opinion/024a1pol>.
- López Bárcenas, Francisco. 2015. *¡La tierra no se vende! Las tierras y los territorios de los pueblos indígenas de México*. México: COAPI; Tosepan; Imdec; CECCM.
- López Bárcenas, Francisco y Mayra Montserrat Eslava Galicia. 2013. *El mineral o la vida: Legislación y políticas mineras en México*. México: Itaca.
- Machado Aráoz, Horacio. 2011. "El auge de la minería transnacional en América Latina. De la ecología política del neoliberalismo a la anatomía política del colonialismo". En *La naturaleza colonizada: Ecología política y minería en América Latina*, coordinado por Héctor Alimonda, 135-180. Buenos Aires: Ciccus; Clacso.
- Machado Aráoz, Horacio, Maristella Svampa, Enrique Viale, Marcelo Giraud, Lucrecia Wagner, Mirta Antonelli, Norma Giarraca y Miguel Teubal. 2011. *15 mitos y realidades de la minería transnacional en Argentina: Guía para desmontar el imaginario prominero*. Buenos Aires: El Colectivo; Herramienta.
- Marx, Karl. 1975. *El capital: Crítica de la economía política*. Tomo I. México: Siglo XXI.
- Mastretta, Sergio. 2012a. "Ixtacamaxtitlán, Puebla: el agua y el oro en la balanza". *Fondo para la Comunicación y la Educación Ambiental*, 2 de agosto. <https://agua.org.mx/ixtamaxtitlan-puebla-el-agua-y-el-oro-en-la-balanza/>.
- Mastretta, Sergio. 2012b. "¿Quién es el que expone aquí el pellejo?". *Nuestro Mundo*, 12 de noviembre. <https://mundonuestro.e-consulta.com/index2.php/reportaje/item/quien-es-el-que-expone-aqui-el-pellejo?s-tart=1>.

- McAdam, Doug, John D. McCarthy y Mayer N. Zald, eds. 1999. *Movimientos sociales: perspectivas comparadas. Oportunidades políticas, estructuras de movilización y marcos interpretativos culturales*. Madrid: Istmo.
- McAdam, Doug, John D. McCarthy y Mayer N. Zald. 1999. "Oportunidades, estructuras de movilización y procesos enmarcadores: hacia una perspectiva sintética y comparada de los movimientos sociales". En *Movimientos sociales: perspectivas comparadas. Oportunidades políticas, estructuras de movilización y marcos interpretativos culturales*, editado por Doug McAdam, John D. McCarthy y Mayer N. Zald, 21-46. Madrid: Istmo.
- McCann, Michael W. 1994. *Rights at Work: Pay Equity Reform and the Politics of Legal Mobilization*. Chicago: The Chicago University Press.
- McCann, Michael W. 2004. "Law and Social Movements". En *The Blackwell Companion to Law and Society*, editado por Austin Sarat, 506-522. Hoboken: Blackwell. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/book/10.1002/9780470693650>.
- McCann, Michael W. 2006. "Law and Social Movements: Contemporary Perspectives". *Annual Review of Law and Social Science*, núm. 2, pp. 17-38. <https://doi.org/10.1146/annurev.lawsocsci.2.081805.105917>.
- McCarthy, John D. 1999. "Adoptar, adaptar e inventar límites y oportunidades". En *Movimientos sociales: perspectivas comparadas. Oportunidades políticas, estructuras de movilización y marcos interpretativos culturales*, editado por Doug McAdam, John D. McCarthy y Mayer N. Zald, 205-220. Madrid: Istmo.
- Melucci, Alberto. 1991. "La acción colectiva como construcción social". *Estudios Sociológicos de El Colegio de México* 9 (26): 357-364. México: Cól-mex. <https://estudiossociologicos.colmex.mx/index.php/es/article/view/911/911>.
- Melucci, Alberto. 1999. *Acción colectiva, vida cotidiana y democracia*. México: Cól-mex.
- Minería en Línea, eds. 2015. "Desplome chino complica la industria minera en México: Peñoles". *Minería en Línea*. 28 de agosto. <https://mineriaenlinea.com/2015/08/desplome-chino-complica-la-industria-minera-en-mexico-penoles/>.

- Misión Internacional y Nacional de Observación sobre el Caso Zacualpan. 2015. "Informe preliminar de la Misión Internacional y Nacional de Observación sobre el Caso Zacualpan". *Tlachinollan*, 4 de marzo. https://www.tlachinollan.org/wp-content/uploads/2015/03/2015-mar_mision-zacualpan-mexico_informe.pdf.
- Moore, Barrington Jr. 1996. *La injusticia: Bases sociales de la obediencia y rebelión*. México: IIS, UNAM.
- Moore, Jennifer y Gillian Colgrove. 2013. *Minería canadiense en México: Blackfire Exploration y la embajada de Canadá. Un caso de corrupción y homicidio*. México: USW; Common Frontiers; MiningWatch Canada Mines Alert. https://miningwatch.ca/sites/default/files/blackfire_informe_embajada_spa.pdf.
- Municipios. 2014. "Minera vuelve a Ixtacamaxtitlán y despacha en presidencia". *Municipios*. 24 de noviembre. <https://municipiospuebla.mx/nota/2014-11-24/huauchinango/usa-almaden-como-oficina-la-presidencia-de-sotoltepec>.
- Novoa Monreal, Eduardo. 1975. *El derecho como obstáculo al cambio social*. México: Siglo XXI.
- Oberschall, Anthony. 1973. *Social conflict and social movements*. Nueva Jersey: Prentice-Hall.
- OIT [Organización Internacional del Trabajo]. 2014. "Convenio núm. 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales". *Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas*. Lima: OIT.
- ONU [Organización de las Naciones Unidas]. 1966. "Pacto internacional de derechos económicos sociales y culturales" (entrada en vigor: 3 de enero de 1976). <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-economic-social-and-cultural-rights>
- Orellana, René. 1999. "Aproximaciones a un marco teórico para la comprensión y el manejo de conflictos socioambientales". En *Comunidades y conflictos socioambientales: Experiencias y desafíos en América Latina*, compilado por Pablo Ortiz, 89-109. Quito: UPS; Abya-Yala.
- Ortiz, José de Jesús. 2009. *La batalla por cerro de San Pedro: Historias de la resistencia contra una minera canadiense*. México: Servicios Editoriales.

- Paz Salinas, María Fernanda. 2014. "Conflictos socioambientales en México: ¿Qué está en disputa? En *Conflictos, conflictividades y movilizaciones socioambientales en México: Problemas comunes, lecturas diversas*, coordinado por María Fernanda Paz y Nicholas Risdell, 91-100. México: CRIM, UNAM; Porrúa.
- Peláez Padilla, Jorge. 2009. "Derecho, ciencia del derecho y cambio social". En *Panorama de la ciencia del derecho en Cuba: Estudios en el homenaje al profesor Dr. C. Julio Fernández Bulté*, coordinado por Andry Matilla Correa, 237-254. La Habana: Unión Nacional de Juristas de Cuba.
- Peláez Padilla, Jorge. 2015. "Legislación minera y derechos humanos: el derecho en la encrucijada". *El Cotidiano*, núm. 194, pp. 107-120. México: UAM Azcapotzalco <https://biblat.unam.mx/hevila/ElCotidiano/2015/no194/10.pdf>.
- Peláez Padilla, Jorge. 2017. "Los derechos humanos como repertorio frente al extractivismo minero en México: todo lo que suma ¿importa? En *9 razones para (des)confiar de las luchas por los derechos humanos*, coordinado por Ariadna Estévez y Daniel Vázquez, 55-86. México: Flacso; UNAM.
- Peláez Padilla, Jorge, Edith Herrera y Alejandra Leyva. 2020. "La lucha social contra proyectos mineros en la montaña de Guerrero, México: el derecho y los derechos como repertorio de movilización en defensa del territorio". En *Globalización, neoliberalismo y derechos de los pueblos indígenas en México*, coordinado por Rodrigo Gutiérrez Rivas y Mylai Burgos Matamoros, 261-310. México: IIJ, UNAM.
- Peláez Padilla, Jorge y Leticia Moreno. 2021. "¿Cambiar la Ley Minera ya! Hacia un nuevo marco regulatorio minero". En *Así se ve la minería en México*, Aleida Azamar, Leticia Merino, Cecilia Navarro y Jorge Peláez, 98-109. México: UNAM; UI; SDI; SUSMAI.
- Pérez Jiménez, Sol. 2019. "Análisis cartográfico de la expansión del extractivismo minero en México". *Revista de Geografía Espacios* 8 (9): 39-72. <http://revistas.academia.cl/index.php/esp/article/view/1111/1229>.
- Pérez Rincón, Mario Alejandro. 2014. "Conflictos ambientales en Colombia: Inventario, caracterización y análisis". En *Minería en Colombia: Control*

- público, memoria y justicia socio-ecológica, movimientos sociales y posconflicto*, dirigido por Luis Jorge Garay Salamanca, 253-319. Bogotá: Contraloría General de la República.
- Pisarello, Gerardo. 2007. *Los derechos sociales y sus garantías: Elementos para una reconstrucción*. Madrid: Trotta.
- Poder [Proyecto sobre Organización, Desarrollo, Educación e Investigación]. 2014. "La industria extractiva en la Sierra Norte de Puebla 2014". *Poder*. <https://poderlatam.org/2016/10/145/>.
- Propuesta de nueva Ley Minera desde los movimientos sociales, http://consultaprevia.org.mx/?page_id=202363, última consulta 23 de abril de 2014.
- Raffestin, Claude. 2013. *Por una geografía del poder*. México: El Colegio de Michoacán; Fideicomiso Felipe Teixidor y Monserrat Alfau de Teixidor.
- Ragin, Charles C. 2007. *La construcción de la investigación social: Introducción a los métodos y su diversidad*. Colombia: Universidad de los Andes; Siglo del Hombre Editores; SAGE.
- Rajagopal, Balakrishnan. 2005. *El derecho internacional desde abajo. El desarrollo, los movimientos sociales y la resistencia del tercer mundo*. Bogotá: ILSA.
- Rajagopal, Balakrishnan. 2007. "Los límites del derecho en la globalización contrahegemónica: La Corte Suprema de la India y la lucha en el valle de Narmada". En *El derecho y la globalización desde abajo: Hacia una legalidad cosmopolita*, editado por César Rodríguez Garavito y Boaventura de Sousa Santos, 167-196. México: Anthropos; UAM Cuajimalpa.
- Ramírez, Érika. 2015. "Zacualpan, 'foco rojo' por minería y agua". *Contralínea*. 24 de marzo. <https://contralinea.com.mx/interno/featured/zacualpan-foco-rojo-por-mineria-agua/>.
- Red Mexicana de Afectados por la Minería. 2015. "Los pueblos en resistencia siguen impulsando territorios libres de minería". *REMA*, 12 de marzo. <https://www.ocmal.org/los-pueblos-en-resistencia-siguen-impulsando-territorios-libres-de-mineria/#>.
- Redacción *Proceso*. 2012. "Levantán y ejecutan a líder de El Barzón en Chihuahua". *Proceso*, 22 de octubre. <https://www.proceso.com.mx/nacio->

- nal/2012/10/22/levantan-ejecutan-lider-de-el-barzon-en-chihuahua-109915.html.
- Redacción *Sin Embargo*. 2013. “Juez federal decreta suspensión provisional de actividades mineras en territorio sagrado de Wirikuta”. *Sinembargo.mx*. 12 de septiembre. <https://www.sinembargo.mx/12-09-2013/752069>.
- Rodríguez Garavito, César. 2012. *Etnicidad.gov. Los recursos naturales, los pueblos indígenas y el derecho a la consulta previa en los campos sociales minados*. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad; De Justicia.
- Rodríguez Garavito, César y Diana Rodríguez Franco. 2010. *Cortes y cambio social: cómo la Corte Constitucional transformó el desplazamiento forzado en Colombia*. Bogotá: DeJusticia.
- Rodríguez Garavito, César y Luis Carlos Arenas. 2007. “Derechos indígenas, activismo transnacional y movilización legal: la lucha del pueblo u’wa en Colombia”. En *El derecho y la globalización desde abajo: Hacia una legalidad cosmopolita*, editado por César Rodríguez Garavito y Boaventura de Sousa Santos, 217-239. México: Anthropos; UAM Cuajimalpa.
- Rosenberg, Gerald N. 2008. *The Hollow Hope: Can Courts Bring About Social Change?* Chicago: University of Chicago Press.
- Roy, Arundhati. 2001. *Power Politics*. Boston: South End Press.
- Ruibal, Alba M. 2015. “Movilización y contra-movilización legal: Propuesta para su análisis en América Latina”. *Política y Gobierno* xxii (1): 175-198. <http://www.politicaygobierno.cide.edu/index.php/pyg/article/view/117/34>.
- Sabatini, Francisco. 1997. “Conflictos ambientales en América Latina: ¿Distribución de externalidades o definición de derechos de propiedad? *Estudios Sociales*, núm. 92, pp. 175-197. Santiago de Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Sánchez-Albavera, Fernando y Jeannette Lardé. 2006. *Minería y competitividad internacional en América Latina*. Santiago de Chile: Cepal.
- Santos, Boaventura de Sousa. 2002. *La globalización del derecho: Los nuevos caminos de la regulación y la emancipación*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia; ILSA.
- Santos, Boaventura de Sousa y César Rodríguez Garavito. 2007. “El derecho, la política y lo subalterno en la globalización contrahegemónica”. En *El*

- derecho y la globalización desde abajo: Hacia una legalidad cosmopolita*, editado por César Rodríguez Garavito y Boaventura de Sousa Santos, 7-25. México: Anthropos; UAM Cuajimalpa.
- Scott, James C. 2000. *Los dominados y el arte de la resistencia: Discursos ocultos*. México: ERA.
- Secretaría de Economía. 2012. “Sistema Integral de Administración Minera (SIAM)”. http://www.siam.economia.gob.mx/es/siam/p_2012.
- Secretaría de Energía. 2014. “Reforma Energética: Resumen ejecutivo”. <https://www.gob.mx/sener/documentos/resumen-de-la-explicacion-de-la-reforma-energetica>.
- Sieder, Rachel, Line Schjolden y Alan Angell. 2012. “Introducción”. En *La judicialización de la política en América Latina*, coordinado por Rachel Sieder, Line Schjolden y Alan Angell, 17-37. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Snow, David A. y Robert D. Benford. 1992. “Master Frames and Cycles of Protest”. En *Frontiers in Social Movement Theory*, editado por Aldon D. Morris y Carol McClurg Mueller, 133-155. Connecticut: Yale University Press.
- Snow, David A., Sarah A. Soule y Hanspeter Kriesi, eds. 2008. *The Blackwell Companion to Social Movements*. Hoboken: Blackwell.
- Stammers, Neil. 2009. *Human Rights and Social Movements*. Londres: Pluto.
- Stinchcombe, Arthur. 1968. *Constructing social theories*. Chicago: University of Chicago Press.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. 2014. “Jurisprudencia por contradicción de tesis [CT] 293/2011” (abril de 2014). *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Décima época. Tomo 1, p. 202.
- Svampa, Maristella. 2011. “Modelos de desarrollo, cuestión ambiental y giro ecoterritorial”. En *La naturaleza colonizada: Ecología política y minería en América Latina*, coordinado por Héctor Alimonda, 181-215. Buenos Aires: Ciccus; Clacso.
- Svampa, Maristella. 2012. “Consenso de los *commodities*, giro ecoterritorial y pensamiento crítico en América Latina”. *Observatorio Social de América Latina*, núm. 32, pp. 15-38.

- Svampa, Maristella y Mirta A. Antonelli, eds. 2009. *Minería transnacional, narrativas del desarrollo y resistencias sociales*. Buenos Aires: Biblos.
- Tarrés, María Luisa. 1992. "Perspectivas analíticas en la sociología de la acción colectiva". *Estudios Sociológicos de El Colegio de México* 10 (30): 735-757. <https://estudiossociologicos.colmex.mx/index.php/es/article/view/946/946>.
- Tarrow, Sidney. 2004. *El poder en movimiento: Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Madrid: Alianza.
- Tilly, Charles. 1978. *From Mobilization to Revolution*. Nueva York: Random House.
- Tilly, Charles y Lesley J. Wood. 2010. *Los movimientos sociales, 1768-2008: Desde sus orígenes a Facebook*. Barcelona: Crítica.
- TLA [Tribunal Latinoamericano del Agua]. 2009. "Estambul, Turquía". TLA. <https://tragua.org/audiencias/audiencia-publica-estambul-2009/>
- TLA [Tribunal Latinoamericano del Agua]. 2012. "Buenos Aires, Argentina, 2012". TLA. <https://tragua.org/audiencias/argentina-2012>
- Touraine, Alain. 2000. *¿Podremos vivir juntos? Iguales y diferentes*. México: FCE.
- Trasviña Aguilar, Juan Ángel. 2013. "Breve historia del movimiento contra la minería tóxica". *La Jornada del Campo*. 20 de abril. <https://www.jornada.com.mx/2013/04/20/cam-toxica.html>.
- Tushnet, Mark. 2001. "Ensayo sobre los derechos". En *Sociología jurídica: Teoría y sociología del derecho en Estados Unidos*, editado por Mauricio García Villegas, 111-161. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Uribe Sierra, Sergio. 2015. "El drama minero en Mazapil, Zacatecas: múltiples conflictos vs. resistencia y dignidad". *La Jornada Ecológica*, agosto-septiembre. <https://www.jornada.com.mx/2015/07/27/eco-d.html>.
- Visbal, Fernando. 2001. "La fuerza del derecho: Pierre Bourdieu y Gunther Teubner". *Revista Colombiana de Sociología* 6 (1): 115-120. <https://revistas.unal.edu.co/index.php/recs/article/view/11059/11725>.
- Zald, Mayer N. 1999. "Cultura, ideología y creación de marcos estratégicos". En *Movimientos sociales: perspectivas comparadas. Oportunidades políticas, estructuras de movilización y marcos interpretativos culturales*, coordi-

- nado por Doug McAdam, John D. McCarthy y Mayer N. Zald, 369-389. Madrid: Istmo.
- Zamalín, Rosa. 2014. "El pueblo que corrió al monstruo minero: Tlamanca y la defensa pacífica de su territorio". *Lado B*. 28 de marzo. <https://www.ladobe.com.mx/2014/03/el-pueblo-que-corrio-al-monstruo-minero/>.
- Zamora Briseño, Pedro. 2015. "Admiten demanda de amparo contra dos mineras de Zacualpan". *Proceso*. 27 de marzo <https://www.proceso.com.mx/nacional/estados/2015/3/27/admiten-demanda-de-amparo-contra-dos-mineras-de-zacualpan-145073.html>.
- Zibechi, Raúl. 2014. "El estado de excepción como paradigma político del extractivismo". En *Territorios en disputa: Despojo capitalista, luchas en defensa de los bienes comunes naturales y alternativas emancipatorias para América Latina*, compilado por Claudia Composto y Mina Lorena Navarro, 76-89. México: Bajo Tierra Ediciones.
- Zúñiga, Antonio y Susana González. 2011. "Duplican magnates mineros el oro extraído en la Colonia". *La Jornada*. 14 de noviembre. <https://www.jornada.com.mx/2011/11/14/min-oro.html>.

Anexos

ANEXO 1

PRONUNCIAMIENTO POR UNA NUEVA LEY
MINERA DESDE LOS PUEBLOS Y MOVIMIENTOS SOCIALES

ANEXO 2

PROPUESTA DE NUEVA LEY MINERA DESDE
LOS MOVIMIENTOS SOCIALES (2013) PROYECTO DE DECRETO

Los anexos se pueden consultar en el siguiente vínculo:



<https://libros.crim.unam.mx/index.php/lc/catalog/book/290>

La primera edición de *¿Minando la movilización?*
La movilización sociolegal en la Campaña
por una Nueva Ley Minera en México, 2012-2013, de
Jorge Peláez Padilla, editada por el Centro Regional de
Investigaciones Multidisciplinarias de la Universidad Nacional
Autónoma de México, se terminó de imprimir el 23 de octubre de
2023 en los talleres de Litográfica Ingramex, S. A. de C. V., Centeno 162-1,
Granjas Esmeralda, Iztapalapa, 09810, Ciudad de México. El tiraje consta de
200 ejemplares en papel Holmen Book Cream de 55 g los interiores y en cartulina
sulfatada de 14 puntos los forros; tipo de impresión: digital; encuadernación rústica
pegada. En la composición se utilizó la familia tipográfica Arno Pro de 9, 13 y 18 pts.
Cuidado de la edición: Mario Alberto Islas Flores; corrección de originales
y lectura de pruebas: Érika Guadalupe García Díaz; lectura de pruebas finas: Eduardo
Salazar; diseño tipográfico, diagramación y formación: Irma G. González Béjar.
La coordinación editorial estuvo a cargo del
Departamento de Publicaciones y Comunicación
de las Ciencias y las Humanidades del CRIM-UNAM.

؟

؟



Este libro abona al campo de conocimiento de la movilización sociolegal y de los estudios empíricos del derecho al preguntarse por los retos que el uso del derecho impone a los movimientos sociales. A diferencia de la mayoría de los estudios de movilización legal —centrados en casos de judicialización—, Peláez analiza en su obra la movilización por el cambio legislativo asociada a la campaña que impulsaron —entre 2012 y 2013— diversos actores sociales para construir y cabildear una nueva ley minera en México, desde una perspectiva ambiental y de derechos humanos. Este estudio de caso, resultado de diecisiete meses de observación participante y entrevistas con personas activistas, así como fruto del análisis de fuentes secundarias, concluye que los procesos de movilización sociolegal que apuestan por el cambio legislativo tienen estructuras de oportunidad efímeras y vertiginosas y, por lo tanto, demandan un nivel mucho mayor de organización de la acción colectiva, tal como respuestas más rápidas y precisas a los retos que surgen, y acciones más asertivas que otros tipos de procesos de movilización sociolegal. Desde el ámbito teórico, el análisis de Peláez combina la literatura de la acción colectiva con la movilización legal para alcanzar una mejor explicación de los procesos de movilización social que usan la vía jurídica.

