



Escuela de
Política y Gobierno
EPyG_UNSAM

Doctorado en Ciencia Política

Tesis presentada en cumplimiento parcial de los requisitos para el Doctorado en Ciencia Política, Escuela de Política y Gobierno, Universidad Nacional de San Martín

Las reformas mineras en América Latina: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador y Perú (1990-2013)

Candidato: Cristian Rodríguez Salas

Correo electrónico: crodriguez01@ucn.cl

Directora: Gabriela Delamata

Buenos Aires, diciembre de 2023

ÍNDICE

Índice	iii
Índice de figuras	v
Índice de tablas	v
RESUMEN	vi
DEDICATORIA	viii
CAPÍTULO PRIMERO	10
LA MINERÍA EN AMÉRICA LATINA DURANTE EL <i>BOOM</i> DE LOS RECURSOS NATURALES. ¿UN MODELO O VARIOS ARREGLOS?	10
1.1. Introducción	10
1.2. El problema de la investigación	11
1.3. El estado de la cuestión	13
1.4. Objetivo de la tesis	21
1.5. Marco teórico conceptual	22
1.5.1. Difusión y traducción: los mecanismos de la configuración de la institucionalidad minera diversa	24
1.5.2. El papel de los mecanismos de difusión en la institucionalidad minera	24
1.5.3. El papel de los mecanismos de traducción en la institucionalidad minera latinoamericana	26
1.5.4. Grados de variación y cambio institucional en los arreglos mineros nacionales	28
1.6. Hipótesis	29
1.7. Metodología	30
1.7.1. Diseño, período y casuística	30
1.7.2. Elaboración de estadísticas y construcción de series de datos mineros	33
1.7.3. Análisis de la normativa minera de los casos nacionales	33
1.7.4. Análisis de la influencia de organizaciones externas en los arreglos institucionales del sector minero	34
1.7.5. Análisis de actores nacionales claves	35
1.7.6. Elaboración de la tipología y análisis de resultados	38
1.8. Estructura de la tesis	39
CAPÍTULO SEGUNDO	42
EL GRUPO BANCO MUNDIAL Y LA DIFUSIÓN DE REFORMAS MINERAS EN AMÉRICA LATINA	42
2.1. Introducción	42
2.2. El Grupo Banco Mundial y la difusión de reformas mineras	44
2.3. El Grupo Banco Mundial: fases y dimensiones de las reformas de la institucionalidad minera	

latinoamericana	49
2.3.1. La difusión de las reformas de primera generación: propiedad, tributos y medio ambiente	50
2.3.1.1. La difusión de las reformas a la propiedad de los recursos minerales.....	50
2.3.1.2. Difusión de un nuevo modelo tributario en la minería latinoamericana.....	53
2.3.1.3. La difusión de la institucionalidad ambiental en el sector extractivo latinoamericano	56
2.3.2. La difusión de las reformas de segunda generación: propiedad, tributos, medio ambiente y la inclusión comunitaria.....	60
2.3.2.1. Las reformas al modelo de propiedad de los recursos minerales.....	60
2.3.2.2. Las reformas al modelo tributario durante el auge de los precios	63
2.3.2.3. Las reformas socioambientales de segunda generación.....	67
2.3.2.3.1. Las reformas al modelo ambiental de la década de los noventa	67
2.3.2.3.2. La inclusión de las comunidades en las reformas de segunda generación	70
2.4. Conclusiones.....	73
CAPÍTULO TERCERO	78
TRADUCCIONES NACIONALES DEL PATRÓN NORMATIVO MINERO EN AMÉRICA LATINA.....	78
3.1. Introducción	78
3.2. Las reformas mineras de primera generación (1974-2002)	79
3.2.1. Las reformas a la propiedad de los recursos	79
3.2.2. Las reformas a los tributos en la minería a gran escala	90
3.2.3 La primera generación de las reformas ambientales y comunitarias	100
3.3. Las reformas mineras de segunda generación (2003-2013)	112
3.3.1. Las reformas a la propiedad de los recursos minerales.....	112
3.3.2. Las reformas a la institucionalidad fiscal durante el auge de los precios	120
3.3.3. Las reformas socioambientales de segunda generación (2003-2013).....	128
3.4. Hacia una tipología de marcos normativos	138
CAPÍTULO CUARTO	142
FACTORES EXPLICATIVOS DE LOS ARREGLOS MINEROS EN AMÉRICA LATINA (1990-2013)	142
4.1. Introducción	142
4.2. EL papel del GBM en los arreglos y su impacto en los marcos de traducción normativos nacionales.....	143
4.2.1. EL GBM y las reformas de primera generación	143
4.2.2. El GBM y las reformas segunda generación.....	149
4.3. Los arreglos mineros históricos y sus legados.....	152
4.3.1. Los arreglos mineros históricos bajo las reformas liberales de primera generación	153

4.3.2. Los arreglos mineros históricos durante las reformas de segunda generación	159
4.4. La escala nacional y local: actores, intereses y gobiernos	164
4.4.1. Los actores nacionales y locales frente a la primera oleada de reformas liberales.....	166
4.4.2. Los actores nacionales y locales frente a la segunda oleada de reformas liberales	170
5. Conclusiones	176
CONSIDERACIONES FINALES	179
BIBLIOGRAFÍA	183
Anexo 1:	217
Normativa minería.....	217
Anexo 2: entrevistas actores claves (listado público).....	235

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura N.º 1. Configuración de arreglos normativos en el sector minero latinoamericano.....	30
---	----

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. PIB Minero, países de la muestra versus PIB total latinoamericano (en millones de dólares)	32
Tabla 2. GBM: Difusión de reformas en dimensiones claves del sector minero, 1985-2010 ..	47
Tabla 3. Países de la muestra: programas y proyectos de asistencia del Banco Mundial, 1985-2015	48
Tabla 4. Primera generación. Programas, proyectos y asistencia técnica para la reforma del sector minero (1984-2001)	75
Tabla 5. Segunda generación. Programas, proyectos y asistencia técnica para la reforma del sector minero (2003-2014)	77
Tabla 6. Resumen de las reformas normativas a la propiedad minera (1967-2002)	89
Tabla 7. Resumen reformas tributación minera (1967-2002).....	99
Tabla 8. Resumen normativo socioambiental (1981-2002).....	111
Tabla 9. Resumen normativo propiedad minera (2003-2013).....	119
Tabla 10. Resumen normativo tributación minera (2003-2013)	127
Tabla 11. Resumen normativo socioambiental (2003-2013).....	137
Tabla 12. Resumen marcos normativas en los países de la muestra	139

RESUMEN

La instalación de la gran minería metalífera de capitales transnacionales en distintos países de América Latina, a partir de la década de 1990, dio paso a la idea de un modelo único de extracción y distribución de los recursos por ella generados, que se replicaba en cada una de las naciones de acogida, dejando de lado las variaciones que los arreglos mineros experimentaban.

El propósito es responder al problema de la vacancia de estudios nacionales y comparados sobre la expansión de la minería de gran escala en los países de acogida. Esta tesis describe y analiza los arreglos mineros que se configuraron en los países de la región, así como las variaciones que experimentaron entre y durante las dos generaciones de reformas liberales que acompañaron la bonanza de los minerales (1990-2002 y 2003-2013). Tomando en cuenta la variedad y variación de estos arreglos en la escala nacional –en tres dimensiones: propiedad de los recursos, tributación y protección socioambiental– la tesis se pregunta ¿cuáles son los factores que explican las variaciones institucionales?

La hipótesis sostiene que los arreglos mineros son el resultado de la influencia de tres factores: difusión de una normativa global, legados mineros históricos y agencia de los actores políticos y sociales nacionales y locales. Estos interactuaron de diferente manera en los países de acogida y, mediante mecanismos de traducción, dieron lugar a distintos arreglos mineros que, según su grado de alineamiento con la normativa global, fueron clasificados de acuerdo con tres grandes marcos normativos: convergente, híbrido y divergente.

La tesis abarca el estudio de seis países: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador y Perú, en el período 1990-2013. La metodología utilizada combina métodos cuantitativos y cualitativos. Para la obtención de datos sobre normativa minera se recopilaron y analizaron los

programas y directivas producidos por el Grupo Banco Mundial y las disposiciones regulatorias del sector minero sancionadas en cada uno de los países de acogida (constitucionales, legales y administrativas). Dada la dispersión normativa entre dimensiones, órganos y niveles de gobierno, se realizó una reconstrucción del mapa normativo por países que se incluye como anexo al final de la tesis. Para la evaluación de las reformas mineras, se realizaron 60 entrevistas con actores clave del sector público, privado y de la sociedad civil de los seis países seleccionados, el 95 % de las cuales fueron realizadas de forma presencial entre octubre de 2018 y marzo de 2019.

DEDICATORIA

Al concluir este arduo y apasionante viaje, deseo expresar mi más sincero agradecimiento y dedicar este trabajo a quienes han sido fundamentales en mi trayectoria académica y personal.

A mi esposa, Eugenia Camazon, quiero dedicarle estas palabras con profundo amor y gratitud. Su apoyo inquebrantable y paciencia infinita han sido mi soporte durante este viaje. Sus palabras de aliento y su presencia constante me han impulsado a superar los desafíos que enfrentamos en este camino hacia la culminación de esta investigación.

A mi alma mater, la Universidad Católica del Norte, en Antofagasta, Chile, con la cual tengo una deuda de gratitud que nunca podre saldar por completo. Esta institución ha sido mi hogar académico, donde he forjado conocimientos, amistades y experiencias inolvidables. Agradezco profundamente a mi universidad por brindarme la oportunidad de crecer en el campo de las ciencias políticas.

A mi estimada directora de tesis, la Dra. Gabriela Delamata, le expreso mi más sincero agradecimiento. Su orientación experta, su paciencia incansable y compromiso inquebrantable han sido fundamentales en mi travesía académica. Sus vastos conocimientos, sabios consejos y aliento constante fueron una luz en medio de una investigación desafiante que representó esta tesis doctoral. Su orientación y apoyo fueron esenciales para la culminación de este proyecto.

A la Escuela de Política y Gobierno de la Universidad Nacional San Martín en Buenos Aires, Argentina, le agradezco por abrirme las puertas a nuevas perspectivas en el campo de las ciencias políticas. Su colaboración y apoyo han sido invaluable para mi comprensión de los temas que aborda esta investigación.

Finalmente, quiero expresar mi gratitud a todas las personas generosas de diferentes países que gentilmente dedicaron sus tiempos para participar en las entrevistas sobre el tema de esta tesis. Sus contribuciones han enriquecido mi investigación de manera significativa y han

agregado valiosas perspectivas a este trabajo. Esta tesis doctoral es el resultado de años de dedicación y esfuerzo, y representa también la colaboración de todas las personas que mencioné anteriormente, y la de cada una de las que se han hecho presentes en cada paso de este camino. A todos ellos, mi gratitud y afecto.

Espero que este trabajo contribuya al avance del conocimiento en el campo de las ciencias políticas.

CAPÍTULO PRIMERO

LA MINERÍA EN AMÉRICA LATINA DURANTE EL *BOOM* DE LOS RECURSOS NATURALES. ¿UN MODELO O VARIOS ARREGLOS?

1.1. Introducción

Durante el período que va de 2003 a 2013 se produjo un auge sin precedentes de las inversiones, la demanda y los precios de los minerales. En América Latina, las condiciones económicas y políticas externas fueron similares para todos los países mineros, mas no así las respuestas de los gobiernos respecto de los arreglos normativos que regulan el sector extractivo en cada una de estas naciones. El problema de la presente investigación se centra en los factores y mecanismos que explican dicha divergencia.

Para abordar el problema de la tesis, es fundamental definir el alcance de la minería en este contexto. La minería metalífera se refiere específicamente a la industria realizada por las grandes corporaciones que se dedican a la extracción y recuperación de minerales desde el suelo, incluyendo la extracción de metales básicos como el cobre, el hierro, la plata, el níquel, el estaño; metales preciosos como el oro, minerales no metálicos como fosfatos, el litio y otros similares. Esta definición excluye el petróleo y el gas, así como los materiales minerales de gran volumen y bajo valor utilizados para la construcción. A diferencia de la minería artesanal o de pequeña escala, la minería metalífera se distingue por su carácter industrial y la transacción de sus productos en los mercados internacionales (Humphreys, 2015). Esta industria desempeña un papel fundamental en la comprensión de las reformas liberales en América Latina, como se aborda en esta investigación.

Este capítulo inicial expone los elementos que, además de la identificación del problema, conforman la investigación, a saber: estado de la cuestión, objetivo, marco teórico conceptual, metodología y resumen del contenido de los cuatro capítulos que la constituyen.

La primera sección describe y fundamenta el problema de la tesis, esto es: ¿qué factores

y mecanismos causales explican la diversidad de variaciones experimentada por los arreglos mineros domésticos, en un contexto externo cuyas condiciones fueron idénticas para todos los países de la región latinoamericana durante el periodo de bonanza de inversiones y precios?

A continuación, se incorpora una breve exposición crítica de tres *corrientes principales* de literatura, dedicadas al análisis de los factores causales envueltos en las configuraciones institucionales de los países mineros: la que hace énfasis en el rol de las estructuras transnacionales a través de organizaciones y corporaciones, la que subraya el papel de los legados históricos y la que se enfoca en el papel de agencia de actores nacionales y locales.

Asimismo, se exponen el objetivo general y el marco conceptual de la investigación, que incorpora categorías de análisis institucional y segmenta el período en dos fases o generaciones de reformas. También integra los mecanismos que relacionan los factores causales con los arreglos normativos, y que permiten comparar las variaciones de un arreglo en relación con el patrón o plantilla promovida por los organismos y corporaciones desde las escalas internacionales. La exposición del estado de la cuestión y el marco conceptual permiten exponer la hipótesis de la investigación.

Para finalizar el capítulo, se explican el diseño metodológico adoptado y los fundamentos de la selección de los casos nacionales (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador y Perú). La sección concluye con los métodos y las tareas realizadas para alcanzar los objetivos de la investigación y probar la hipótesis, seguidos de un resumen del contenido de cada uno de los capítulos.

1.2. El problema de la investigación

En América Latina, el período de la expansión de la minería a gran escala se divide en dos etapas. La primera corresponde a la década del noventa, y estuvo impulsada por el desplazamiento de las inversiones de las corporaciones extractivas transnacionales hacia el continente. La segunda cubrió los años 2003-2013, una fase que habitualmente se conoce como

el periodo del auge de las materias primas, el cual se caracterizó por un alza sin precedentes de los precios y de la demanda de metales básicos (Nem Singh y Bourgoïn 2013; Humphreys 2015).

Durante el período, no solo coincidió un escenario económico externo similar para todos aquellos países de la región latinoamericana que tenían como característica común la de poseer una abundante dotación o potencial de reservas de minerales, sino que las condiciones de mercado estuvieron acompañadas por un patrón normativo compuesto de principios y reglas homogéneas para la regulación de las industrias extractivas, que fue difundido en la región a través de organismos financieros y corporaciones internacionales (Weyland 2009; Kirsch 2014).

Aunque estos países compartieron con las agencias financieras internacionales el interés por el desarrollo del sector de los minerales como un motor para el crecimiento económico, en las escalas nacionales es posible observar arreglos institucionales diversos (Hogenboom 2012; Nem Singh y Bourgoïn 2013). Estos interpretaron diferencialmente el patrón normativo difundido desde las escalas globales en dimensiones clave del sector minero, como son los derechos de propiedad de los recursos, las reglas tributarias y las normas para encuadrar la dimensión socioambiental.

Por lo tanto, a pesar de que el auge estuvo acompañado por idénticas condiciones de mercado y por la difusión de políticas externas comunes, las configuraciones institucionales nacionales fueron disímiles. El período de la bonanza de inversiones y precios fue enfrentado por un amplio repertorio de variaciones interpretativas que, con diferentes alcances y resultados, definieron la gestión del sector extractivo en cada país (CEPAL 1997, 2009, 2013; Chaparro 2002).

En esta tesis consideramos que dichos arreglos normativos nacionales en el sector minero pueden clasificarse de acuerdo con tres tipos de marcos interpretativos del patrón

normativo externo: el marco convergente, el marco híbrido y el marco divergente.

El marco convergente es una pauta interpretativa que se caracteriza por el alineamiento coherente de sus reglas con un patrón o paradigma de principios y normas comunes difundidos desde las escalas transnacionales (Bastida et al. 2005). En cambio, un marco híbrido es un esquema en el cual se combinan y se mezclan arreglos con lógicas diferenciadas (Christel 2015; Dargent et al. 2017). Finalmente, el marco divergente es una configuración en la que los arreglos son menos permeables a la incorporación o asimilación del paradigma minero desregulado difundido desde las escalas externas (Schneider 2009).

Dada la diversidad de respuestas político-institucionales ensayadas por los países de la región frente a condiciones económicas y políticas externas similares, es válido preguntar: ¿qué factores y mecanismos explican la existencia de arreglos institucionales diversos?

1.3. El estado de la cuestión

La literatura que analiza los factores causales de las variaciones institucionales que experimentaron los arreglos normativos de los países mineros pueden separarse en tres líneas de estudios independientes entre sí. En primer lugar, se destacan aquellos que subrayan el papel de las estructuras transnacionales y las organizaciones financieras y corporaciones extractivas como factor de la uniformidad y convergencia de los procesos de reforma institucional. Una segunda corriente de literatura propone un enfoque de acuerdo con el cual las instituciones mineras nacionales son legados o herencias de macroprocesos históricos dependientes de las rentas de los recursos naturales. Finalmente, se distingue otro grupo de investigaciones, en el cual los factores causales del cambio institucional se desplazan hacia el rol de agencia de los actores políticos y de los movimientos sociales situados en las escalas nacionales y locales.

La primera corriente de literatura –que parte de la perspectiva del neoinstitucionalismo sociológico y la economía heterodoxa, con énfasis en el sistema internacional y en el papel que juegan los organismos de gobernanza global– se ha dedicado a subrayar la influencia

determinante de la variable externa como explicación causal de la convergencia de normas en las escalas nacionales, a partir de la difusión de un patrón uniforme de principios y reglas.

Desde el neoinstitucionalismo sociológico, Walter W. Powel y Paul J. Di Maggio (1991), Martha Finnemore (1996), Finnemore y Barnett (2004) y Kurt Weyland (2006, 2009b) caracterizan a los Estados nacionales como agentes insertos en las estructuras transnacionales. En ellas, las organizaciones financieras socializan normas y patrones globales que definen las opciones y posibilidades estatales. De acuerdo con este enfoque, los Estados nacionales son agentes maleables y receptivos a la difusión de orientaciones para enfrentar entornos caracterizados por la incertidumbre. Las organizaciones internacionales definen los problemas y la solución, y suministran modelos normativos que determinan la homogenización de las reglas entre las escalas nacionales.

Finnemore y Barnett (2004) describen que organizaciones tales como el Grupo Banco Mundial (The World Bank Group, en adelante GBM, BM o TWB) fueron los agentes emisores de una nueva imagen del desarrollo, así como de las estrategias para alcanzar esa condición. En la región, el GBM se orientó a promover la apertura al flujo de capitales externos, la privatización con certeza jurídica en el acceso a la propiedad minera, la estabilidad tributaria y regulaciones socioambientales que no supusieran un obstáculo a las inversiones. Para Kurt Weyland (2009b), los factores que impulsaron a la imitación de aquella plantilla en contextos nacionales de características disímiles se encuentran en el limitado horizonte de posibilidades de elecciones de políticas de los actores nacionales. De acuerdo con esta corriente, la difusión de un modelo de reformas uniformes estuvo acompañada de mecanismos de persuasión ideacional y de coerción política y financiera.

Los estudios desarrollados por la corriente de la economía política heterodoxa se han dedicado a la comprensión de la configuración de los arreglos institucionales en el sector minero-extractivo africano y asiático. De acuerdo con estas investigaciones, las organizaciones

internacionales ejercieron un papel decisivo a partir de la difusión de un patrón asociado a la ayuda financiera. Tal influencia es interpretada como la explicación causal de la convergencia y la uniformidad normativa adoptadas por los países que se abrieron a la minería desde la década del ochenta. Los estudios más significativos son los desarrollados por Bonnie Campbell (2004, 2009), Andrew Lawrence (2013), Pascale Hatcher (2014) y Hany Besada (2015).

La especificidad de esta corriente radica en agregar a la explicación del papel de las organizaciones financieras dos ideas centrales para los casos asiático y africano: en primer lugar, que existe una secuencia temporal de fases o generaciones de reformas; en segundo lugar, que estas transformaciones pueden producirse y se producen en distintas dimensiones claves de la institucionalidad minera.

Besada (2015) destaca las reformas de primera generación impulsadas por el BM; una fase en la cual se privilegió la adopción de los principios y normas de apertura, estabilidad fiscal y seguridad jurídica en las dimensiones tributaria y de la propiedad, con el objetivo de atraer inversiones en un contexto de crisis económica. Campbell (2004, 2009) y Hatcher (2014) describen el giro que se produce a finales de la década de los noventa con las reformas de segunda generación, que implicaron un cambio de enfoque bajo los principios de un patrón denominado modelo de desarrollo social (SMD, por sus siglas en inglés). El objetivo fue equilibrar los imperativos económicos con la incorporación de salvaguardas en la dimensión socioambiental mediante las cuales se buscó perfeccionar el cuadro normativo previo, con la finalidad de aumentar la competitividad y disminuir los riesgos sociales y ambientales que enfrentó el sector extractivo. Finalmente, para Campbell (2009) y Hatcher (2014), los factores que explican la configuración de los arreglos en la minería africana y asiática son el papel del GBM en la difusión de un patrón de reformas globales, una influencia que se combinó con las débiles capacidades estatales y el papel subordinado de las elites nacionales. Ese conjunto de factores exógenos y endógenos definió la configuración de una estructura institucional de

privilegios hacia las corporaciones extractivas en las diferentes dimensiones normativas, que restringieron los espacios de negociación y de participación de los actores domésticos (Campbell 2009).

Junto con los estudios sobre el papel de las organizaciones financieras en la difusión de un patrón de principios y normas comunes para los países mineros, se ha producido una extensa literatura dedicada a las corporaciones extractivas, dada la importancia de los nuevos inversionistas en el sector. Un actor cuyas preferencias de inversión y estrategias de comportamiento están asociadas con los mercados de las materias primas, así como a las redes circulantes de conocimiento y de prácticas que se difunden desde los centros de gobernanza global. Es esta una perspectiva que ha incorporado un conjunto de aportes al conocimiento del papel de las empresas en la definición e implementación de los arreglos normativos, desde la escala externa a la esfera nacional.

Para autores como Stuart Kirsch (2014), David Humphreys (2015), Michael L. Dougherty (2016), Pablo Heidrich (2016), Paul Alexander Haslam (2016), Daniel Feher (2017) y Vlado Vivoda (2017), aquellas organizaciones se transformaron en actores de alcance global, nacional y local, con capacidad para movilizar y controlar gigantescos volúmenes de recursos, como son las inversiones, la tecnología y el conocimiento. De acuerdo con Kirsch (2014), Haslam (2016) y Feher (2017), el control de enormes recursos posibilitó la construcción de alianzas con actores empresariales y el acceso privilegiado a los gobiernos nacionales, lo cual facilitó una influencia directa e indirecta sobre el entorno institucional con el objeto de disminuir riesgos o amenazas regulatorias o intervenir en el modelamiento de las reglas del juego.

En síntesis, la literatura de la sociología institucional ha contribuido a destacar el papel de las estructuras transnacionales y de los organismos financieros y corporaciones extractivas, como factor explicativo de los procesos de convergencia y uniformidad de la institucionalidad

minera en las escalas nacionales. Por su parte, la corriente de la economía heterodoxa ha subrayado la influencia de los organismos internacionales como difusores de patrones normativos a través de sucesivas generaciones de reformas. Sin embargo, como es ostensible, esta literatura no considera la posibilidad de modificaciones del paradigma cuando es asimilado por estos países, pues este enfoque no contempla las variaciones que pueden darse en cada uno de ellos con el fin de adaptarlo a los heterogéneos contextos y preferencias de los actores situados en las escalas nacionales. Tampoco incorpora los mecanismos de difusión que permitan explicar de qué modo las organizaciones financieras y corporaciones internacionales, como factores clave, ejercen influencia sobre las configuraciones mineras de los países de acogida. Sin embargo, cabe destacar los aportes de Besada (2015), Campbell (2004, 2009) y Hatcher (2014) a la comprensión de las distintas fases o generaciones que comprenden o pueden comprender las reformas, y de las distintas dimensiones de los arreglos institucionales mineros que pueden estar involucrados en estas.

Una segunda corriente interpretativa, deudora del institucionalismo histórico, destaca la dependencia histórica de los asentamientos institucionales orientados a la gestión de los recursos naturales (Karl 1997; Acemoglu y Robinson 2008; Pierson y Skocpol 2008). Para Terry Karl (1997), la dependencia de los recursos naturales genera un tipo particular de estructura institucional que favorece la reproducción de una economía política rentista y un progresivo debilitamiento estatal. Una ruta con escasas posibilidades de cambio, en la cual el cálculo de retornos (retroalimentación) realizado por los actores los lleva a reproducir los legados institucionales preexistentes. Autores como Anthony Bebbington (2013), Bebbington et al. (2018) y John Crabtree y Francisco Durand (2017) interpretan que la institucionalidad minera latinoamericana es el resultado de relaciones de dependencia de larga duración respectivas a las riquezas del subsuelo, una trayectoria histórica sostenida por las elites político-empresariales dominantes en los países de la región. Para Bebbington et al. (2018), a pesar de

los múltiples cambios regulatorios nacionales, estos fueron solo epifenómenos, nuevas versiones de la continuidad de la trayectoria, pero que no alteraron los resultados. En definitiva, al ser observadas desde una perspectiva histórica, las heterogéneas rutas de las configuraciones institucionales convergen en resultados determinados por las condiciones estructurales iniciales, producto de una trayectoria anclada en la dependencia de los recursos naturales y los acuerdos políticos prominencia (Bebbington et al. 2018).

Cabe señalar que el enfoque del institucionalismo histórico en la minería latinoamericana ha contribuido de manera significativa a la comprensión de los procesos de estabilidad, continuidad y reproducción de los legados normativos. Sin embargo, esta perspectiva presenta limitaciones a la hora de explicar los procesos de cambio y diversidad institucional ocurridos a lo largo de un período de tiempo.

Finalmente, una tercera corriente de literatura se desplaza desde las estructuras, como factor causal, a la influencia de la agencia colectiva de los actores políticos y sociales localizados en las escalas nacionales y locales. Un primer grupo de esta corriente reúne los estudios desarrollados por la “economía política crítica”, de la cual forman parte autores como Jewellord Nem Singh (2010a, b; 2014 y 2020), Nem Singh y Bourgoïn (2013), Bárbara Hogenboom (2012), Anthony Bebbington (2013), Bebbington et al. (2018), Nem Singh y Bourgoïn (2013) y Jeffrey Wilson (2015). Para esta perspectiva, los gobiernos configuran instituciones extractivas que se sustentan en alianzas entre actores estatales, fracciones del capital y grupos sociales, las cuales estructuran los intereses y crean incentivos y restricciones que no solo condicionan, sino que también explican la heterogeneidad institucional experimentada por los arreglos normativos durante el período de auge de las materias primas.

Este enfoque destaca el activo papel que desempeñaron los gobiernos nacionales frente a las estructuras transnacionales, ya sea mediante la incorporación de arreglos que regularon y condicionaron el acceso a la propiedad de los recursos, o a partir de la modificación de las

condiciones fiscales. En relación con ello, Hogenboom (2012), Nem Singh y Bourgooin (2013), y Wilson (2015) constatan que, durante el período del auge de los recursos naturales, los gobiernos experimentaron con una diversidad de adaptaciones o traducciones diferentes del patrón de reformas difundido desde la escala global. Los autores discuten que la promoción de los principios privatizadores de desregulación y baja discrecionalidad estatal hayan representado una fuerza determinante, tal como sucedió en los casos africano o asiático, dado que las relaciones de poder difirieron en la región.

Un segundo grupo dentro de la misma corriente reúne a autores como Svampa y Antonelli (2009), Svampa y Sola Álvarez (2010), Gudynas (2009, 2014, 2016), Alberto Acosta (2009), Sacher y Acosta (2012), Kirsch (2014) y William Sacher (2017), entre otros, quienes, desde una perspectiva de desarrollo de sustentabilidad fuerte, cuestionan el papel de los gobiernos progresistas latinoamericanos. El neoextractivismo es definido como una política caracterizada por preferencias estatales rentistas, basada en consideraciones sociales. De acuerdo con los investigadores, el neoextractivismo ha sido una política de amplio alcance entre los gobiernos de los países de la región, los cuales adoptaron un patrón similar de principios y reglas de apertura y desregulación en las dimensiones de la propiedad y socioambiental que implicó el sacrificio de los territorios, el medio ambiente y las comunidades (Gudynas 2009; Svampa y Antonelli 2009).

Frente al modelo normativo expuesto, autores como Svampa y Antonelli (2009), Svampa y Sola Álvarez (2010), y Svampa (2013), desde la escala nacional, así como Kirsch (2014), desde la esfera global, incorporan el papel de la agencia colectiva de las comunidades locales afectadas, las cuales, mediante el desarrollo de capacidades de agencia, impulsaron reformas que provocaron variaciones en los arreglos mineros de la región. De acuerdo con ambos autores, los movimientos sociales frente a la minería han generado dos estrategias complementarias, que Kirsch (2014) denomina la política del espacio y la política del tiempo.

La política del tiempo comprende las acciones precautorias que centran la atención política en los nuevos proyectos antes de que reciban aprobación, y buscan acelerar las curvas de aprendizaje locales sobre las externalidades negativas de las industrias extractivas. La política del espacio, por su parte, es el medio por el cual las campañas antimineras se orientan a trascender las escalas locales, mediante alianzas con redes no gubernamentales que ejercen presión sobre los centros de decisión de las corporaciones extractivas y los organismos financieros, y así amplían los horizontes de la campaña. Ambas estrategias han tenido resultados que van más allá de la paralización de proyectos mineros a escala local, dado que detonaron cambios políticos e institucionales a escala nacional e internacional.

En lo sustantivo, las contribuciones de la literatura sobre la agencia de actores políticos, sociales y no gubernamentales permiten destacar tres aportes esenciales para la investigación. En primer lugar, ofrecen perspectivas sobre el papel causal de actores en la configuración de los arreglos mineros en las escalas nacionales. En segundo lugar, destacan las estrategias impulsadas por actores políticos y agentes estatales mediante alianzas y acuerdos que se reflejaron en la creación de instituciones, así como en el papel de la acción colectiva de las organizaciones y movilizaciones sociales, las cuales disputaron, cuestionaron o rechazaron aquellos acuerdos, a partir de lo cual se modificaron en diferentes grados los arreglos en el sector. Para ambos grupos de la corriente, la identificación del factor causal que explica la divergencia de respuestas normativas requiere poner el foco en la agencia colectiva de actores políticos y sociales, y en el papel de las relaciones de poder que subyacen a los arreglos normativos que gobernaron la gestión de la actividad extractiva.

Ahora bien, considerando el conjunto de la literatura citada, corresponde marcar tres deficiencias principales. La primera es la monocausalidad, esto es, la identificación de un único factor como explicación causal de la configuración de los arreglos normativos nacionales, ya sean las estructuras transnacionales, los legados históricos o la agencia colectiva de los actores

y sus coaliciones. Estas interpretaciones encuentran un límite a la hora de esclarecer la diversidad que experimentaron los arreglos mineros durante el periodo de estudio. Para explicarla, es necesario incorporar la multicausalidad como perspectiva; es decir, que la diversidad responde a la combinación, en distinto grado en las escalas nacionales, de los factores sobre cada uno de los arreglos.

La segunda deficiencia es el débil desarrollo del papel de estructuras políticas y de mecanismos que relacionan factores con arreglos mineros. Se trata de una perspectiva subteorizada, como en el caso de los contrapesos institucionales o de los mecanismos de difusión y traducción que acompañan a los factores que provocan variaciones normativas.

Finalmente, el tercer déficit es la generalización temporal. Los enfoques comparten que el auge de los minerales corresponde a un período diferente de los ciclos anteriores; no obstante, la literatura generaliza sin especificar las fases o etapas reformistas distintivas que comprende aquel periodo, por lo cual es necesario incorporar una perspectiva que delimite las secuencias temporales que dieron forma a los arreglos mineros en las escalas nacionales.

1.4. Objetivo de la tesis

El objetivo de esta investigación es analizar los arreglos institucionales del sector minero en un grupo de países compuesto por Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador y Perú en el período 2003-2013, en relación con las dimensiones que los comprenden –propiedad de los derechos mineros, tributación fiscal, cuidado del medio ambiente e inclusión de las comunidades afectadas–, e identificar el papel causal de los organismos situados en las estructuras transnacionales, los legados asociados a los macroprocesos históricos y la agencia de los actores nacionales y locales en dichos arreglos.

1.5. Marco teórico conceptual

En esta sección se presentan los conceptos centrales de la tesis, a saber: dimensiones institucionales y arreglos normativos en el sector minero, patrón normativo externo, variaciones institucionales, marcos interpretativos y fases de las reformas que afectaron al sector. Posteriormente, se introduce el concepto de mecanismos; esto es, acciones que median entre factores causales y arreglos normativos específicos, y se presentan los relativos a difusión y traducción.

Siguiendo a Campbell (2007) y Jackson (2010), definimos a las instituciones como un conjunto multidimensional de reglas, que abarcan diferentes dimensiones de una misma configuración normativa. En el caso del sector minero, hablaremos de tres dimensiones, a saber: las reglas sobre derechos y acceso a la propiedad de los recursos minerales, las normas tributarias que gravan y distribuyen las rentas extractivas y las regulaciones socioambientales.

De acuerdo con Campbell (2010) y Coquais (2021), por patrón normativo externo se entenderá un modelo que, vía difusión, promueve una plantilla única, compuesta por principios y normas uniformes, definidas por agentes localizados en la escala global. Durante el período que nos ocupa, el patrón normativo comprendía un conjunto de nuevos estándares que, bajo los principios de libre mercado, promovía directivas normativas amplias para los formuladores institucionales, destinadas a ordenar y estructurar las relaciones en las dimensiones claves de los arreglos mineros nacionales.

Por arreglo normativo se adopta la definición propuesta por Weyland (2006) y Cárdenas (2015), que comprende las reglas formales que norman las principales dimensiones de una configuración institucional. El arreglo es una regla específica que se traduce en leyes y reglamentos, cuya generación está radicada en los procesos constituyentes y en los órganos y procedimientos establecidos previamente por los regímenes de gobierno en las escalas nacionales.

Según lo planteado por Streeck y Thelen (2005) y comentado por Campbell (2007), por variaciones institucionales se entenderán los cambios experimentados por las reglas domésticas que regulan el arreglo normativo, en relación con un patrón o modelo externo. Las variaciones son el resultado de los esfuerzos interpretativos deliberados realizados durante un período para modificar, de manera evolutiva o radical, un patrón de principios y normas adoptadas entre una o varias de las dimensiones que componen un arreglo, lo cual afectará con diversos resultados los esquemas normativos entre las escalas nacionales.

Por marcos interpretativos se incorpora la definición propuesta por Collier et al. (2008, 2012), esto es, categorías que permiten clasificar y reunir las configuraciones institucionales que son más similares entre sí, y establecer el rango de las variaciones experimentadas en comparación con el patrón externo de referencia, a los que clasificamos de acuerdo con tres marcos interpretativos, a saber: convergente, híbrido y divergente.

Finalmente, de acuerdo con Pierson y Skocpol (2008), Campbell (2010) y Bebbington et al. (2018), se incorpora una definición de la periodización en dos fases de la configuración de los arreglos mineros en las escalas nacionales. La primera etapa se circunscribe a la década de los noventa y sus antecedentes, la cual se relaciona con el auge de las inversiones y la primera generación de reformas impulsadas desde los organismos y las corporaciones situadas en la escala internacional; la segunda etapa comprende la fase del auge de los precios y las reformas de segunda generación, que se inscriben en un tiempo con características distintivas de la etapa anterior.

1.5.1. Difusión y traducción: los mecanismos de la configuración de la institucionalidad minera diversa

En el presente apartado se incorporan la definición y desarrollo de los mecanismos de difusión y traducción provistos por la sociología institucional y el neoinstitucionalismo, los cuales permiten una explicación matizada de los procesos que articularon de manera distintiva la relación entre los factores causales y los arreglos mineros. Mecanismos que median entre la influencia de una fuerza internacional homogeneizadora, como es el caso del GBM, y el papel diferenciador de los legados y los actores situados en las escalas nacionales y locales.

1.5.2. El papel de los mecanismos de difusión en la institucionalidad minera

A comienzos del siglo XXI, el GBM registraba participación en las reformas mineras de más de 100 países (Park 2009, 2010). De acuerdo con lo señalado, la literatura académica ha caracterizado a dicho organismo como la principal organización difusora de los principios neoliberales del Consenso de Washington, y funcional al interés de países hegemónicos y las corporaciones extractivas (Chong y Weller 2009). Este agente habría ejercido sobre los países de la región una influencia extraordinaria en las esferas económicas e institucionales, en particular en el diseño de los arreglos normativos del sector minero.

De acuerdo con Simmons, Dobbin y Garrett (2008), la difusión de políticas, principios y normas internacionales es un mecanismo que opera cuando, en un país determinado, las decisiones de gobierno están condicionadas sistemáticamente por las elecciones realizadas en centros de decisión localizados en las esferas globales, y son impulsadas por las organizaciones internacionales, como fueron los casos del GBM y las corporaciones extractivas transnacionales.

Campbell (2009) y Gilardi (2012) incorporan una precisión, ya que caracterizan la difusión como un proceso delimitado a la promoción de un patrón o plantilla compuesta de principios normativos uniformes; o sea, es una directriz amplia para los formuladores de

instituciones, pero no constituye un curso de acción específico, dado que en las escalas nacionales los arreglos mineros son el resultado de traducciones que incorporan un conjunto variable de adaptaciones.

Simmons, Dobbin y Garrett (2008) distinguen cuatro mecanismos causales de difusión internacional: coerción, competencia, aprendizaje y emulación. Pero ¿cuál de ellos es el más adecuado de acuerdo con el período y los países de estudio, y bajo qué circunstancias opera?

Según Campbell (2009), en los países en desarrollo, los procesos de difusión que conducen a la convergencia normativa se han implementado principalmente mediante el mecanismo de coerción a cambio de préstamos. La lógica que subyace a este señala que los países en desarrollo necesitan la asistencia de las organizaciones financieras, ya sea para evitar crisis o para hacer inversiones de infraestructura que son difíciles de costear desde los mercados privados. Los prestamistas, sin embargo, condicionan a continuación su apoyo financiero a las reformas internas que ellos consideran deseables, tales como estabilización macroeconómica, libre comercio, movimientos de capital transfronterizo, privatizaciones y desregulación.

Para Gilardi (2012), la condicionalidad ha sido una característica destacada de los procesos de interdependencia entre los organismos promotores y los países receptores de préstamos y asistencia externa. La lógica dominante que la sustentó es la estrategia basada en el refuerzo de los procesos de negociación mediante las recompensas e incentivos para obtener la adhesión al cumplimiento de un nuevo acervo institucional. En el caso de América Latina, el mecanismo de transmisión combinó la asistencia financiera condicionada a la reforma en sectores estratégicos, como era el de los recursos naturales, y en particular la minería. En el caso de los países de la muestra, los mecanismos de coerción y condicionalidad alcanzaron aproximadamente los 100 mil millones de dólares, los cuales se canalizaron entre diferentes sectores, como es el caso de la infraestructura por medio de programas de crédito y asistencia entre 1990-2013 (TWB 2017).

A partir de lo antedicho, en esta tesis definimos difusión como el mecanismo causal que opera desde las organizaciones internacionales (como el Grupo Banco Mundial –GBM–) hacia los gobiernos locales, que promueven un patrón o plantilla compuesta de principios normativos uniformes, fundamentalmente por vía de la coerción a cambio de préstamos. Sin embargo, la difusión no explica la diversidad de arreglos mineros concretos en las escalas nacionales. El alcance de la difusión de reformas a través del mecanismo de los créditos condicionados está sujeto a los modos en que los países de la región interpretan e incorporan las recomendaciones. Como se verá en esta tesis, la influencia del GBM en el sector de las industrias extractivas estuvo delimitada por las traducciones que experimentaron aquellos principios normativos en las dimensiones fiscal, tributaria, ambiental y comunitaria. Así entonces, los grados y mecanismos de asimilación de las reformas requieren incorporar también los de traducción.

1.5.3. El papel de los mecanismos de traducción en la institucionalidad minera latinoamericana

Frente al rol que cumplieron los mecanismos de difusión, los académicos asociados a las corrientes del neoinstitucionalismo híbrido y sociológico plantean divergencias respecto de esta perspectiva, puesto que es un enfoque asociado a la subestimación de los factores de contexto, junto con una sobreestimación de la influencia de los factores externos. Campbell (2009), aunque reconoce que los países operan con una lógica de adecuación por imitación, señala que la teoría de la difusión no toma en cuenta que las instituciones adoptadas son modificadas por los países receptores. Autores como Simmons et al. (2008) plantean una proposición crítica frente a la noción de que las decisiones de un país están determinadas por la acción mediadora de las organizaciones internacionales, puesto que esta anula el papel de los gobiernos nacionales como decisores independientes. Junto con esto, Schwinn (2012) señala que la teoría de la difusión enfrenta limitaciones para explicar los procesos de cambio y reforma, dado el desajuste entre las amplias pautas comunes promovidas por un patrón externo

y la diversidad de los arreglos nacionales específicos.

De acuerdo con estas proposiciones críticas, es necesario integrar al desarrollo analítico del problema de la investigación una nueva perspectiva, cuyo objeto son los procesos de traducción institucional que tuvieron lugar en las escalas nacionales; un enfoque que permita matizar las generalizaciones de convergencia normativa derivadas de las explicaciones basadas en los mecanismos de difusión externa (Finnemore 1996; Bastida 2005; Weyland 2009).

Según Campbell (1997, 2009) y Streeck y Thelen (2005), la traducción es un mecanismo de cambio institucional que centra su atención en cómo los países y coaliciones de actores receptores de ideas, principios y modelos externos rediseñan, modifican y configuran las instituciones de acuerdo con las relaciones de poder que predominan en los contextos específicos. Según Mushtaq Khan (2010), los dispositivos de traducción son recursos utilizados deliberadamente por los actores para modificar las normas según sus preferencias; y asociados con las relaciones de poder y nuevas perspectivas sobre el contexto.

Respecto de cuáles son las herramientas que permiten o facilitan a los actores o coaliciones implementar interpretaciones normativas particulares, Mahoney y Thelen (2010) proponen cuatro, que provocan variaciones institucionales: la estratificación, que se refiere a los nuevos arreglos que se unen a los existentes –una traducción que drena el apoyo político del arreglo anterior–; la deriva, que es una acción por medio de la cual una institución experimenta una contracción en su alcance político; el desplazamiento, que es la eliminación de viejas reglas por la introducción de nuevas normas; y por último, la conversión, referida a cuando las reglas siguen siendo idénticas, pero son redefinidas hacia nuevos objetivos, funciones o propósitos.

En consonancia con lo expuesto, el patrón normativo es un modelo exógeno que, vía difusión, promueve valores, principios y plantillas uniformes. En cambio, el arreglo normativo es una traducción; se trata de una respuesta específica frente a las disyuntivas, los conflictos y las preferencias que se moldean en las escalas nacionales. De acuerdo con Wilson (2015), los

arreglos normativos diferenciados en el sector de los minerales solo pueden ser parcialmente explicados por factores y mecanismos externos; en cambio, la incorporación del papel de los factores endógenos en los procesos de traducción permite una explicación más comprensiva de la institucionalidad minera diversa que predominó entre las escalas nacionales en los tiempos de bonanza.

En resumen, la exposición de la teoría de la traducción tiene por objeto incorporar al desarrollo analítico del problema de investigación una nueva perspectiva, que agrega un mecanismo comprensivo de las relaciones causales entre factores y la diversidad de arreglos normativos específicos en el sector minero. Al igual que ocurre con la difusión y su variante coercitiva respecto de los arreglos mineros, los mecanismos de traducción que intervienen en el sector moldeando los arreglos son fundamentalmente la estratificación, la deriva, el desplazamiento y la conversión de normas; es decir, aquellos que permiten matizar las generalizaciones del isomorfismo normativo promovido por las organizaciones internacionales.

1.5.4. Grados de variación y cambio institucional en los arreglos mineros nacionales

Aunque las instituciones representan compromisos con horizontes temporales relativamente estables, en las escalas nacionales, no obstante, los arreglos mineros –dada su capacidad de configurar una distribución asimétrica de beneficios y desventajas– estuvieron abiertos a diferentes grados de variación en relación con la plantilla difundida hacia las escalas nacionales por las organizaciones internacionales.

En primer lugar, para explicar el alcance diferenciado que tuvieron los principios y normas del patrón transnacional en los arreglos mineros nacionales y en las dimensiones específicas de los derechos de propiedad, la tributación fiscal, el resguardo del medio ambiente y la inclusión de las comunidades afectadas, es útil el uso del concepto de grados de variación institucional que formulan Hall y Soskice (2001) y Hall y Thelen (2009). Desde una perspectiva comparada, esta diversidad de arreglos permite agrupar los casos nacionales en tres marcos

normativos interpretativos de la orientación que adoptan las organizaciones internacionales; a saber, marco convergente, híbrido y divergente.

Como se mencionó, un marco minero convergente es una configuración institucional que incorpora y asimila arreglos más permeables a las orientaciones promovidas desde el escenario transnacional; una institucionalidad que se interconecta y complementa de manera coherente entre sus diferentes dimensiones.

En cambio, el marco divergente es una variación institucional que se distancia de los principios y normas de la minería de mercado. Es una configuración en la que dominan principios y normas desarrollistas y del nacionalismo de los recursos naturales; un asentamiento sostenido por la hegemonía de coaliciones políticas nacionales, que comparte lógicas de interconexión y complementariedad entre las diferentes dimensiones de los arreglos, aunque estos incorporan, además, altos grados de intervención y regulación estatal.

Entre ambos grados de variación se encuentra un marco híbrido, en el cual coexisten la influencia de la difusión de normas externas con la permanencia en diferente grado de legados previos y el intervencionismo estatal; un resultado producto de las relaciones de acuerdos y conflictos entre actores con heterogéneas capacidades e intereses. Esta variante configura una institucionalidad tensionada y menos coherente, que se caracteriza por la combinación o mezcla de principios, valores y normas de diferente signo entre una o más dimensiones.

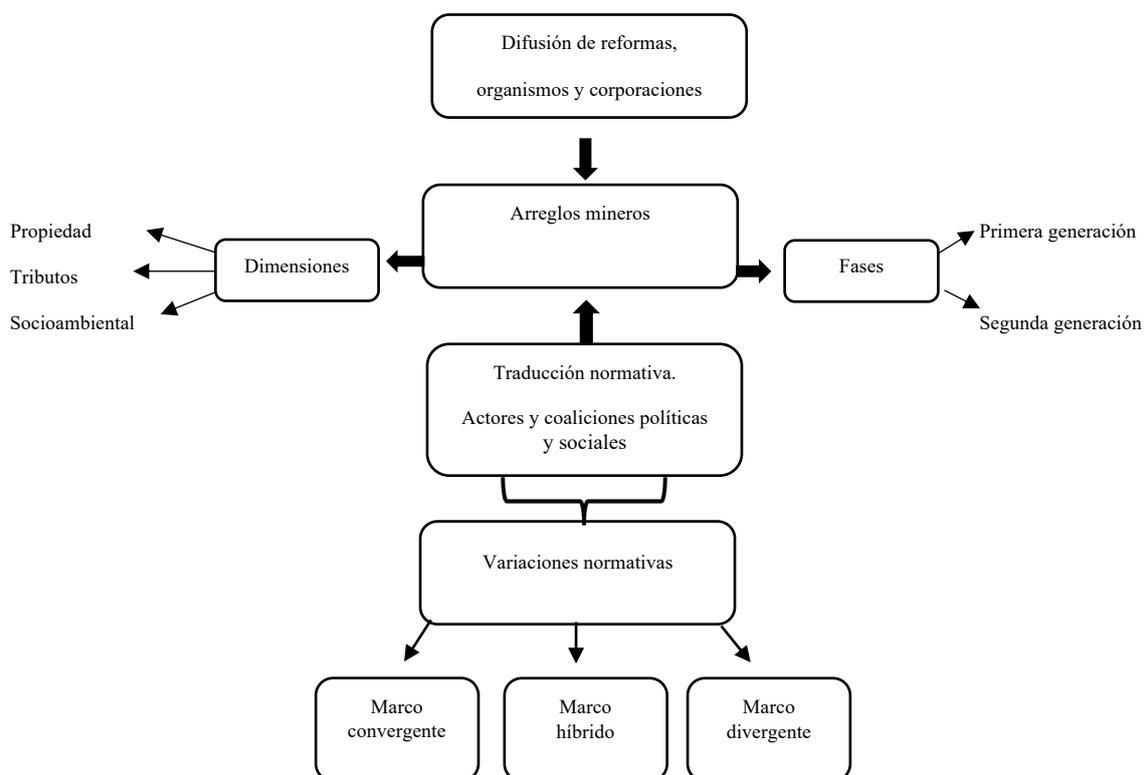
1.6. Hipótesis

La hipótesis que guía esta investigación es que la diversidad de arreglos institucionales existentes en el sector minero en los países latinoamericanos en el periodo 2003-2013 responde a la combinación de tres factores principales: la influencia de los organismos internacionales, el peso de los legados previos y el papel de agencia de actores y coaliciones nacionales y locales. La articulación de y entre los factores causales en cada arreglo normativo, a través de los

mecanismos de difusión y traducción, resultó en variaciones de las dimensiones que conforman los marcos mineros.

Lo expuesto permite componer un esquema comprensivo y sintético de las relaciones causales entre factores, mecanismos y su expresión en los marcos mineros en los tiempos de la bonanza de los minerales, como se expresa en la figura N.º1.

Figura N.º 1. Configuración de arreglos normativos en el sector minero latinoamericano



Fuente: Elaboración propia.

1.7. Metodología

1.7.1. Diseño, período y casuística

La investigación aborda la institucionalidad minera latinoamericana configurada durante el *boom* de los metales, de manera multidimensional y comparada. Con sus distintas dimensiones, la institucionalidad minera comprende un amplio rango de arreglos nacionales, variación que se explica como el resultado de una combinación de factores exógenos y

endógenos mediados por mecanismos de difusión y traducción.

El desarrollo de la investigación incorpora un diseño metodológico de estudio de caso comparado de tipo cualitativo (King et al. 1994; Yin 2009) y, de acuerdo con Collier (1992), toma como muestra un número limitado de casos nacionales con características institucionales diferenciadas. Los casos fueron normalizados conforme con las dimensiones de la variable dependiente, esto es: la institucionalidad de los derechos de propiedad, la tributación fiscal, el resguardo del medio ambiente y la relación con las comunidades afectadas. De este modo fue posible reconstruir los arreglos mineros en cada país, contrastarlos entre ellos y con el patrón externo.

Para el análisis, se incorporaron los conceptos de difusión, interpretación y grados de variación, que permitieron establecer las relaciones causales entre los factores endógenos y los exógenos. Finalmente, la construcción de una tipología permitió definir y agrupar las variaciones normativas nacionales en relación con el patrón promovido por las organizaciones financieras localizadas en la escala trasnacional, como son los marcos convergentes, híbridos y divergentes.

Junto con lo expuesto, es necesario precisar los criterios de selección, tanto del período o serie de tiempo en que se inserta el análisis de los procesos, así como los fundamentos que permitieron definir los casos nacionales incorporados en este estudio.

El período de interés se circunscribe a 2003-2013, una etapa definida por la extensión del superciclo de los precios y por la difusión, entre los países de la región, de las reformas mineras de segunda generación. Sin embargo, la comprensión de dicha fase requiere incorporar al análisis la etapa previa, cuyo alcance está delimitado por los procesos de atracción de inversiones mineras, sumados al desarrollo de las reformas de primera generación y sus antecedentes.

Así, entonces, el período histórico se divide en dos fases de reformas mineras. La

primera etapa comprende los antecedentes institucionales de la primera generación de reformas externas impulsadas en la región, un subperíodo que abarcó desde la década de los setenta, el cual se inició con las reformas llevadas adelante por el régimen autoritario chileno hasta la oleada de las impulsadas por los organismos financieros internacionales durante la década del noventa. La segunda etapa se inicia en el año 2003, con el alza sin precedentes de los precios de los metales, y concluye en el año 2013; en lo institucional, es una década que integró la difusión de reformas bajo los principios de la minería social y sustentable, destinada a contener los riesgos que enfrentó la expansión de las inversiones.

La muestra incorporó los siguientes países: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador y Perú. Los casos nacionales fueron seleccionados por reunir características políticas, institucionales y económicas tanto similares como distintivas. En la dimensión político-institucional, los casos experimentaron –en las dos fases de reformas mineras del período– variaciones normativas útiles para la comparación y la comprensión de la diversa articulación entre factores y mecanismos causales, cuyo resultado se reflejó en los arreglos normativos (Maxwell 1996; Sotomayor 2008). En la dimensión económica, los países de la muestra incrementaron su participación en el sector extractivo, hasta transformarse en los responsables de aproximadamente el 59 % del total del Producto Interno Bruto (PIB) minero latinoamericano, tal como se expresa en la tabla N° 1:

Tabla 1. PIB Minero, países de la muestra versus PIB total latinoamericano (en millones de dólares)

Año/País	Argentina	Brasil	Chile	Colombia	Ecuador	Perú	Total, PIB Minero LA.	% del PIB LA.
1990	8842	28.938	15.948	11.446	4133	6160	167.828	44,9
2000	15.382	36.611	33.611	18.745	4873	10.535	242.751	49,1
2013	14.743	61.401	36.485	31.504	8218	19.433	291.430	59

Fuente: Elaboración propia, con base en CEPALSTAT, años 1990-2013. Nota: LA.: Latinoamérica.

De acuerdo con los fundamentos señalados, la muestra de países y el período seleccionado cubren el rango de las variaciones experimentadas por la institucionalidad minera latinoamericana; junto con ello, los países son representativos de un porcentaje significativo del producto minero regional, por lo cual los casos son suficientes para alcanzar los objetivos de la tesis.

1.7.2. Elaboración de estadísticas y construcción de series de datos mineros

En este apartado se incorpora la descripción de las técnicas de recolección y construcción de datos cuantitativos usados en el análisis, específicamente para la descripción del ciclo extractivo a lo largo del período 1990-2013.

La información de datos cuantitativos para los países de la selección se encuentra dispersa en diferentes fuentes estadísticas pertenecientes a instituciones especializadas. Al respecto, los datos relativos al PIB total por país y región, PIB minero por país y región, impuestos fiscales totales e impuestos mineros anuales por país y región, fueron consultados en la Serie de Estadísticas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Las cifras de inversión extranjera total y directa en minería por país se obtuvieron de la serie de estadísticas de CEPAL y de los bancos centrales y anuarios estadísticos por país. En el caso de las cifras de producción y exportación de minerales anuales por país y región, estas se obtuvieron de las estadísticas publicadas por CEPAL y por el BM. Finalmente, la serie de precios anuales de los *commodities* mineros observados durante el período se obtuvo de la serie de estadística del BM. Lo expuesto permitió elaborar una matriz de datos cuantitativos en la cual se clasificó la información minera por año y país seleccionado para el período 1990-2013.

1.7.3. Análisis de la normativa minera de los casos nacionales

El análisis de la institucionalidad implicó registrar y clasificar los arreglos normativos nacionales consignados en diversas fuentes oficiales, lo cual permitió obtener un repertorio

comparado por país, dimensión y período.

Las tareas desarrolladas para alcanzar los resultados se describen a continuación:

1. Registro, revisión y clasificación de la normativa minera relevada de fuentes primarias oficiales durante el período previo y el de estudio. Las principales fuentes de información y consulta fueron los diferentes sitios oficiales existentes en los países; esto es, las bases de datos de los poderes Legislativo y Ejecutivo y de los ministerios, así como boletines y publicaciones oficiales.

2. Los resultados de la recolección, registro y clasificación permitieron la elaboración de cuadros y tablas.

1.7.4. Análisis de la influencia de organizaciones externas en los arreglos institucionales del sector minero

El análisis del papel de factores causales exógenos sobre los arreglos mineros nacionales de los países de la muestra requirió optar por la selección del principal agente difusor de reformas mineras en la región, como fue el GBM, una organización internacional que, a través de sus cinco agencias de apoyo, asesoró a los gobiernos, respaldó financieramente el desarrollo de las industrias extractivas, promovió y garantizó inversiones privadas durante el período.

El análisis de los grados de influencia del GBM en las reformas mineras de los países de la muestra requirió del acceso y registro de la documentación primaria, compuesta por estudios, proyectos, programas, informes y evaluaciones registradas por tema, país/región y período en la biblioteca virtual de la organización¹. También, se incorporó la consulta de la extensa bibliografía secundaria desarrollada por diferentes corrientes sobre el papel de la organización en el desarrollo de reformas mineras.

El análisis de la amplia información primaria disponible –constituida no solo por la

¹ Disponible en <http://projects.worldbank.org/>

documentación normativa y prescriptiva, sino también por los informes internos de evaluación del contexto político, económico y social emanados desde las respectivas misiones en los países— se realizó luego de que esta fuera ordenada y clasificada por país, dimensión y período. Dicho repositorio permite acceder también al registro detallado de préstamos financieros otorgados durante la etapa analizada. La clasificación de esta información cualitativa y cuantitativa en una matriz de datos permitió relacionar los mecanismos utilizados, grados de influencia y percepciones del GBM sobre el contexto y los actores de los países de la región bajo análisis.

Las tareas destinadas a individualizar los enfoques, los procesos o mecanismos e instrumentos desarrollados desde el GBM se realizaron llevando a cabo las siguientes acciones:

1. Registro y clasificación de los instrumentos y mecanismos, como estudios, programas, proyectos y créditos condicionados a reformas políticas promovidas en los países de la región por el GBM en el período que abarca la investigación.

2. Análisis del contenido económico, político e ideológico que aquellos instrumentos o mecanismos difunden a través de patrones que incorporan principios, normas y arreglos; junto con contrastar sus diversos grados de incorporación y asimilación en los arreglos domésticos del sector minero.

3. Análisis del impacto de las reformas a través de los mecanismos de difusión, identificando las relaciones causales entre contextos y actores nacionales; factores que posibilitaron, mediatizaron o impidieron aquellas reformas en los arreglos de los países de acogida.

1.7.5. Análisis de actores nacionales claves

En primer lugar, el estudio de los actores y sus contextos nacionales fue desarrollado a partir de la revisión de estudios e investigaciones de bibliografía secundaria para cada caso nacional. Posteriormente, la información fue clasificada en una matriz que distingue contextos

político-institucionales e identifica actores claves relevantes para el estudio (King et al. 1994; Maxwell 1996).

En segundo lugar, de acuerdo con King et al. (1994) y Maxwell (1996), el proceso de identificación y selección del panel de informantes se realizó a partir de la información de los contextos nacionales que entrega la bibliografía especializada, así como de los directorios de instituciones públicas, privadas y de la sociedad civil relacionadas con la temática minera. Esta primera clasificación fue cruzada con los criterios de pertinencia, con el problema e hipótesis de investigación. El resultado arrojó un panel de informantes de procedencia diversa, cuya característica es la de poder entregar información relevante, por ser representantes destacados en el sector público, privado y de la sociedad civil, o por haber sido testigos privilegiados de los eventos asociados al problema de la investigación.

En tercer lugar, junto con el desarrollo de las fases descritas, se elaboró y aplicó una metodología cualitativa de recopilación de información a partir de entrevistas a actores clave del sector en cada país de la muestra. Las entrevistas fueron realizadas en el periodo que abarca octubre de 2018-marzo de 2019, mediante un formato semiestructurado que incorporó tres cuestionarios de preguntas, de acuerdo con la procedencia pública, privada o civil de los entrevistados. Los cuestionarios semiestructurados indagaban sobre la posición ocupada por ellos durante dicho lapso, en los ámbitos estatales, económicos y sociales relacionados con el sector; a continuación, el cuestionario indagaba sobre la interpretación o posición de los actores frente a procesos económicos, políticos y sociales relevantes acontecidos en el sector; y, finalmente, se incorporaba un panel de preguntas destinado a escrutar las interpretaciones sobre hitos normativos relevantes en las dimensiones asociadas con la posición de los entrevistados.

En cuarto lugar, se debió resolver el problema de las limitaciones de aplicar un cuestionario con preguntas uniformes a actores insertos en sectores y contextos con características diversas. Al respecto, se optó por realizar adaptaciones más específicas de

acuerdo con el contexto, con el objetivo de que la entrevista permitiera cumplir adecuadamente con el propósito de obtener información de eventos relevantes o claves para responder las preguntas de la investigación. Adicionalmente, el proceso de entrevistas estuvo acompañado de una bitácora de notas de campo (Maxwell 1996).

En quinto lugar, el análisis de la información se realizó a través de la triangulación de métodos que permitieran impedir los sesgos y aumentar la validez de los resultados, de acuerdo con las propuestas metodológicas de Maxwell (1996) y Campbell et al. (2013). Una primera etapa consistió en ordenar y procesar la información con el objetivo de contextualizar los datos. En una segunda etapa, se elaboró una codificación de las categorías analíticas que permitió reorganizar la información, comparar y analizar los datos (Maxwell 1996). Una tercera etapa corresponde al proceso de verificación de los resultados a partir del uso del *software* Atlas Ti². Una cuarta etapa implicó el desarrollo de mapas conceptuales que permitieron reducir la información y desarrollar una matriz analítica, que identificó relaciones entre la pregunta y las observaciones.

El resumen de las tareas metodológicas desarrolladas se expone a continuación:

1. Identificación y selección de los actores clave en tres ámbitos vinculados al sector minero de cada unidad nacional seleccionada: sector público, sector privado y sociedad civil.

2. Elaboración de un instrumento para la recolección y registro de información de actores clave. Al respecto, se diseñó y aplicó una entrevista semiestructurada con preguntas abiertas.

3. El material de las entrevistas fue procesado a través de la aplicación de los métodos de análisis cualitativo propuesto por Strauss y Corbin (1998), Joel Aberbach y Bert Rockman (2002), Beth L. Leech (2002), y Campbell et al. (2013).

4. Los resultados fueron ordenados en una matriz que permitió identificar los problemas,

² Disponible en <https://atlasti.com/>

factores causales y mecanismos explicativos.

5. Los resultados se exponen en los siguientes capítulos, que incluyen el análisis, mapas, gráficas y tablas analíticas.

1.7.6. Elaboración de la tipología y análisis de resultados

Para el análisis de los resultados de la investigación, se elaboró una tipología a partir de la discusión teórica y la información empírica, la cual permitió incorporar el concepto general que define la variable dependiente o fenómeno objeto de la investigación, junto con la elaboración de categorías analíticas mutuamente excluyentes de las variaciones experimentadas (Collier et al. 2008).

El concepto general de la tipología es el de variaciones normativas, y las categorías específicas incorporadas a ella se denominan marcos convergentes, híbridos y divergentes. Al respecto, se entiende por marcos a la reunión de un conjunto de principios, normas y reglas compartidos, que permiten establecer una jerarquía, o sea, que se alinean, se ubican en una posición intermedia o divergente respecto del patrón o modelo. Dichas categorías permitieron clasificar empíricamente la evolución de las dimensiones normativas nacionales a lo largo de las dos etapas en que se divide el período, y determinar el papel de los factores o variables independientes que, por medio de los mecanismos de difusión y traducción, explican aquellas variaciones (Maxwell 1996; Collier et al. 2008, 2012).

Los marcos interpretativos son categorías que permiten describir las variaciones; se trata de tipos ideales a partir de los cuales se clasifican los arreglos nacionales que son más similares entre sí, aunque no sean equivalentes o comparables de manera perfecta. En resumen, las categorías son abstracciones que sirven para clasificar el rango de variación de los arreglos específicos (Collier et al. 2012).

De acuerdo con Collier et al. (2008), la tipología permitirá disponer de una estructura para la clasificación, comparación y explicación de las variaciones de los arreglos normativos;

esto último, mediante la generación de inferencias sobre cómo los factores y mecanismos causales incidieron en cada una de las categorías analíticas.

La definición y elaboración de esta estructura analítica o tipología implicó las siguientes fases metodológicas:

1. Elaboración de una estructura analítica o tipología a partir de la definición de un concepto general que define el objeto de la investigación.

2. Definición y desarrollo de las categorías o tipos analíticos excluyentes entre sí.

3. Clasificación de los arreglos nacionales, para establecer los grados de variación e identificar los factores causales.

4. Elaboración de una tipología analítica de las variaciones institucionales, la cual clasifica los arreglos normativos en tres categorías de acuerdo con su relación con la plantilla externa.

1.8. Estructura de la tesis

La tesis está estructurada en cuatro capítulos, a saber:

Como se ha visto, el capítulo presente se orienta a exponer el tema de las instituciones mineras en los tiempos del auge de los minerales en los países de la región. En él se identifica el problema, esto es: cuáles son los factores y dispositivos que explican que, ante un contexto exógeno de similares condiciones, los arreglos normativos nacionales hayan experimentado diversos grados de variaciones. También se describen los objetivos de la investigación. A continuación, se realiza una breve exposición crítica de las diferentes corrientes que han abordado el tema y el problema de la tesis, junto con la exposición del marco conceptual que incorpora categorías y mecanismos de rango medio para análisis de la investigación; todo lo cual permitió definir la hipótesis. El capítulo concluye con la exposición del diseño metodológico adoptado, y los métodos y tareas realizados para alcanzar los objetivos de la investigación y probar dicha hipótesis.

El segundo capítulo está dedicado a exponer el papel e influencia desempeñados por el GBM a través de la difusión de reformas. En la primera sección se describen las capacidades, los recursos y las estrategias utilizadas por la agencia financiera para promover la adopción de un patrón minero. En la sección siguiente, se exponen las directrices del patrón de reformas en las dimensiones claves de los arreglos mineros; un análisis que divide el período en dos etapas o segmentos, lo cual permite describir las continuidades y adaptaciones que experimentó el modelo.

El tercer capítulo describe y analiza los arreglos mineros adoptados y las variaciones incorporadas en las escalas nacionales. El análisis se divide en dos períodos: una primera fase reúne los antecedentes normativos promovidos en la región desde las reformas impulsadas por el régimen militar chileno y hasta la década de los noventa; la segunda fase abarca los cambios en la institucionalidad minera impulsados por los países de la región durante el período 2003-2013, que corresponde al del denominado auge de los minerales. A modo de conclusión, el capítulo incorpora una tipología, que permitió identificar los grados de variación normativa entre los países en relación con el patrón o plantilla minera difundida desde la escala global.

El cuarto capítulo analiza el papel de los factores que incidieron en la configuración de los arreglos mineros durante las dos generaciones de reformas liberales, como son el GBM, los legados institucionales y los actores localizados en las escalas nacionales y locales. A continuación, se expone cómo dichos factores se combinaron en las escalas nacionales, produciendo variaciones normativas homogeneizadoras o diferenciadoras en relación con el modelo de referencia externo. El análisis integró los resultados obtenidos de las entrevistas realizadas a una amplia gama de actores públicos, privados y de la sociedad civil que fueron testigos claves del período y del problema de la investigación en sus respectivos países.

Finalmente, la sección de consideraciones finales ofrece un conjunto de hallazgos para comprender la diversidad de arreglos mineros implementados durante las dos oleadas de

reformas liberales. A diferencia de las teorías previas, se subraya la influencia multicausal de los factores a través de los mecanismos de traducción en la producción de arreglos diferenciados. Además, se destaca el papel de mediación desempeñado por los gobiernos entre intereses contradictorios. Por lo tanto, se ofrecen hallazgos que enriquecen las explicaciones sobre la adopción de las reformas mineras liberales en América Latina.

CAPÍTULO SEGUNDO

EL GRUPO BANCO MUNDIAL Y LA DIFUSIÓN DE REFORMAS MINERAS EN AMÉRICA LATINA

2.1. Introducción

En un contexto de crisis económica y política, el auge de los metales fue percibido por las organizaciones financieras internacionales y los gobiernos nacionales como una oportunidad para atraer inversiones, lo cual permitiría superar los déficits de crecimiento y de desarrollo de los países ricos en minerales del continente latinoamericano (TWB 2001b).

Sin embargo, desde la perspectiva de las agencias externas que promovieron la atracción de inversiones, los arreglos político-institucionales que prevalecían en el sector minero eran considerados un impedimento para atraer capitales privados a la región. Los principales obstáculos eran las barreras regulatorias, el intervencionismo estatal, la inseguridad y la inestabilidad institucional. Desde la perspectiva del GBM, atraer capitales hacia el sector requería como condición previa la reestructuración y modernización de las normativas mineras en aquellas dimensiones consideradas fundamentales, como son los derechos de propiedad, los marcos fiscales, el medio ambiente y las comunidades afectadas (TWB 1997).

El GBM fue, para los países de la región, la principal fuente de préstamos destinados a evitar crisis, financiar infraestructura y programas sociales. Esta asistencia estuvo condicionada a la adopción de un patrón de reformas mineras, una plantilla compuesta de principios normativos uniformes en las principales dimensiones de los arreglos nacionales de los países receptores. Los recursos minerales debían ser un derecho de libre acceso para los inversionistas privados, despejado de los obstáculos estatales; un derecho con garantía jurídica asimilado al estatus de propiedad privada. En la dimensión tributaria, las reformas promovieron los principios y reglas de estabilidad fiscal, impuestos mínimos, uniformes y centralizados, acompañados de una larga lista de descuentos y privilegios. La dimensión socioambiental fue

una preocupación más tardía y, aunque se incorporaron directrices en este sentido, fueron recomendaciones funcionales a las reformas de la propiedad de los recursos y las regulaciones tributarias; una dimensión que no debía ser un obstáculo para las inversiones y el crecimiento económico (TWB 1993b y d, 1997, 2001a, b, c; 2002b).

La difusión de las reformas –factor, de acuerdo con Weiland (2006), de gran importancia en la era de la globalización de los recursos naturales– se realizó mediante diversos mecanismos de asistencia técnica y política. Las organizaciones internacionales buscaron por este medio persuadir, convencer, empujar o forzar a los gobiernos nacionales a la adopción del modelo minero de mercado, y para ello recurrieron a la condicionalidad coercitiva de créditos y préstamos (TWB 1997).

Aunque el GBM mantuvo los principios sustantivos del patrón de reformas mineras promovido en la región, no se trató de una plantilla estática, sino de un modelo que incorporó variaciones a lo largo del período que dieron lugar a dos fases de reformas con características distintivas.

La primera etapa cubre la década de los noventa y sus antecedentes, esto es, la fase previa al superciclo de los precios, en la cual la agencia impulsó las denominadas reformas mineras de primera generación: una plantilla con directrices orientadas a incorporar, en los arreglos nacionales, los principios normativos de la minería de mercado destinados a estimular el desplazamiento de las inversiones extractivas desde Australia, Canadá y Estados Unidos hacia los países de la región (TWB 1997, 2012).

La segunda etapa cubre el auge de los precios en el periodo 2003-2013, cuando, a través de los recursos de asistencia financiera, el GBM difundió las denominadas reformas mineras de segunda generación. Estas contemplaban variaciones al patrón de principios utilizados como guía por los gobiernos en las reformas de los arreglos que realizaban, en relación con tres dimensiones: la de la propiedad, la fiscal y la socioambiental. El modelo estuvo destinado a

disminuir los riesgos que enfrentaba la expansión del sector minero en numerosos países del continente (TWB 1997, 2012).

La primera sección del capítulo se centra en el GBM, dado que es la principal agencia transnacional difusora de reformas mineras de mercado; por ello se describen las principales capacidades y recursos disponibles por la organización, los cuales le permitieron ofrecer una amplia gama de servicios de asistencia a los países de la región; recursos condicionados a la reforma institucional de los arreglos mineros nacionales de los países receptores. La segunda sección expone la difusión del patrón de reformas de primera generación, una directriz normativa uniforme orientada al objetivo de atraer inversiones extractivas. Como cierre del capítulo, en la última sección se presenta la fase de las denominadas reformas de segunda generación, en la cual se exponen y analizan las variaciones introducidas al modelo durante la etapa de auge de los precios.

2.2. El Grupo Banco Mundial y la difusión de reformas mineras

Esta sección está dedicada a describir y analizar el papel del GBM, por ser el principal agente difusor de reformas mineras; en particular, se exponen las capacidades y los recursos que le permitieron a la organización canalizar asistencia financiera a los países ricos en minerales, una ayuda que estuvo condicionada a la adopción de un patrón de reformas uniformes.

De acuerdo con su carta fundacional, de 1944, el GBM tuvo por propósitos iniciales contribuir a la reconstrucción de los países europeos afectados por la Segunda Guerra Mundial (Vestergaard y Wade 2011). En las décadas siguientes, el logro de dicho objetivo llevó a este organismo a poner el foco de su misión en los países en desarrollo, hacia donde extendió sus operaciones de asistencia técnica y financiera, en pos de facilitar la atracción de inversiones de capitales privados que colaboraran al desarrollo y la disminución de la pobreza (Park 2010). En América Latina, el GBM tuvo un papel clave en la difusión de un patrón de reformas en el

ámbito de los recursos naturales, en particular en el sector de los minerales (TWB 2003b, c; 2010a, c).

Al inicio de la década del noventa, el GBM se había convertido en la agencia internacional más poderosa en la asistencia hacia los países en desarrollo. Sus recursos financieros, organizacionales y de conocimiento le permitieron ofrecer una amplia gama de servicios y productos.

En primer lugar, sus activos totales al año 2008 eran de 233 mil millones de dólares, con préstamos otorgados por casi 100 mil millones de dólares. El presupuesto para su funcionamiento anual, de las actividades y de sus 10 mil funcionarios alcanzaba para ese momento los 2.300 millones de dólares (Chong 2009). De acuerdo con Park (2009, 2010), lo que diferenciaba al GBM de otras instituciones financieras internacionales (IFI) era su autonomía en cuanto a recursos, margen de maniobra e independencia frente a los países miembros de la organización.

En segundo lugar, de acuerdo con Chong (2009), la estructura del GBM se extendió en la medida en que las operaciones se multiplicaron. Los directores alcanzaron a ser 36, repartidos de acuerdo con tres responsabilidades principales: regiones y países, ejecución sectorial y asuntos corporativos. Para todo lo relativo a sus operaciones de préstamo, asistencia técnica y política, se divide en cinco instituciones, a saber: el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), cuyo objeto es asesorar a los gobiernos; la Corporación Financiera Internacional (IFC), creada en el año 1956, que tuvo como meta promover y generar incentivos para el desarrollo del sector privado; más adelante, en 1960, se fundó la Asociación Internacional de Fomento (AIF), destinada a apoyar con préstamos blandos a los países de baja solvencia financiera, lo cual proporcionó una ventaja comparativa para la difusión de sus políticas; también en 1960, fue creado el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones (CIADI), una agencia que se orientó a resolver las controversias

generadas entre gobiernos y corporaciones extranjeras; finalmente, en 1986, surgió la Organización Multilateral de Garantía a las Inversiones (MIGA, por sus siglas en inglés), destinada a entregar garantías políticas para la inversión privada en países de alto riesgo. En América Latina, fue permanente la asociación entre las operaciones combinadas del BIRF a través de préstamos y asistencia técnica a los gobiernos, junto con las operaciones financieras y de garantía de riesgo político de IFC y MIGA para los inversores privados en el sector de las industrias extractivas.

En tercer lugar, junto con las operaciones financieras normales de créditos para programas de estabilización macroeconómica y de préstamos blandos para la inversión en áreas como la infraestructura, el GBM también incrementó sus operaciones de asistencia a las reformas políticas e institucionales en otras esferas clave. Por ello, expandió sus actividades a la investigación y generación de conocimiento en los problemas de los países en desarrollo, para lo cual se incrementaron sus capacidades y estructuras burocráticas a cargo de investigar, sistematizar, encapsular y difundir modelos, experiencias y prácticas, con el fin de extenderlas a países con similares problemáticas (Chong 2009; Park 2010).

En el caso de las naciones de América Latina, los déficits de los planes de estabilidad económica y el fracaso de los programas de ajuste estructural –producto de la crisis de la deuda– fomentaron en el GBM la necesidad de intervenir a través de la difusión de reformas no solo en los ámbitos financieros o monetarios, sino también en las dimensiones normativas de sectores estratégicos como la minería. Desde fines de la década del ochenta, la agencia difunde un patrón de reformas con directrices uniformes para todos los países mineros, que abarca los derechos de propiedad de los recursos, las normas tributarias y las regulaciones socioambientales, como se observa en la siguiente tabla:

Tabla 2. GBM: Difusión de reformas en dimensiones claves del sector minero, 1985-2010

Temas	Propiedad	Tributario	Medio Ambiente	Comunidad	Capacidades institucionales
1980	x				
1990	x	x	x		x
2000	x	x	x	x	x
2010		x		x	x

Fuente: Elaboración propia con base en TWB (2010).

El proceso de difusión de reformas ha operado mediante una combinación de herramientas de asistencia condicionada. El esquema era de cooperación financiera para ajustes estructurales, lo cual estuvo acompañado con préstamos para la reestructuración del aparato productivo y créditos blandos para programas sociales y de infraestructura. El complemento coercitivo –que condicionaba el acceso de los gobiernos a esas líneas de asistencia financiera– fue el alineamiento de estos con los programas y proyectos de modernización institucional promovidos en todo el continente, como fue el caso de las reformas de la institucionalidad minera (TWB 1997, 2010a, c).

Al respecto, durante el último cuarto de siglo de operaciones en la región latinoamericana, la agencia internacional destinó aproximadamente 93 mil millones de dólares a financiar aquel esquema de préstamos condicionados a las reformas institucionales, en particular en países como Brasil, Argentina, Colombia, Perú, Ecuador y Chile. En la siguiente tabla se pueden observar los recursos distribuidos a través de préstamos y programas:

Tabla 3. Países de la muestra: programas y proyectos de asistencia del Banco Mundial, 1985-2015

Países	Nº de proyectos y programas	Monto (en millones de USD)
Brasil	312	40.972
Argentina	150	25.476
Colombia	125	14.624
Perú	203	8918
Ecuador	52	1582
Chile	40	1491
Total	882	93.063

Fuente: Elaboración propia, con base en TWB: <http://projects.worldbank.org/>

Durante el período, el GBM no fue una organización estática, sino que experimentó importantes transformaciones, producto de la extensión de las operaciones en la región por medio de la multiplicación de programas, proyectos y la asistencia técnica a los gobiernos. Junto con el aumento de estas operaciones, las críticas de las organizaciones internacionales de la sociedad civil se multiplicaron, como consecuencia de los adversos resultados en el sector de las industrias extractivas, lo cual dio lugar a la creación de nuevos departamentos, a la adopción de nuevos procesos de revisión, la creación de equipos de evaluación independiente y la incorporación de nuevas directivas y salvaguardias a las actividades en el sector minero (Szablowski 2002; Park 2010; Kirsch 2014).

En resumen, la envergadura de los recursos disponibles y la presencia permanente por medio de diversas actividades financieras y políticas transformaron a la organización en el principal agente de difusión de un patrón de reformas en la minería latinoamericana (Park 2010; Bebbington et al. 2018).

2.3. El Grupo Banco Mundial: fases y dimensiones de las reformas de la institucionalidad minera latinoamericana

En los siguientes apartados se describen y analizan las reformas difundidas por el GBM durante las fases en que se ha dividido el período, denominadas de primera y de segunda generación, dado que la agencia incorporó variaciones y adaptaciones normativas distintivas entre ambas etapas.

Se parte de exponer las reformas de primera generación, las cuales abarcaron la década del noventa, un periodo en que se promovió un patrón con directrices orientadas a la atracción de inversiones de las corporaciones extractivas transnacionales. Este modelo contó con principios uniformes, cuyo objetivo fue el cambio institucional en las dimensiones más relevantes de los arreglos mineros nacionales de los países receptores, como eran el acceso a los recursos, las normas tributarias y las reglas que debían regular el medio ambiente.

Posteriormente, se describirán las reformas de segunda generación, fase que se inicia a finales de los noventa y se extiende hasta el año 2013; caracterizada no solo por el inicio del superciclo de los precios de los metales básicos, sino también por las denuncias que enfrentó el GBM debido al papel que jugaba como promotor de las industrias extractivas. En consecuencia, la sección describe las nuevas directrices normativas, aquellas que permitieran transitar desde un modelo minero centrado en la búsqueda de inversiones para el crecimiento económico, a un modelo integral de hacer negocios de modo responsable y sustentable.

2.3.1. La difusión de las reformas de primera generación: propiedad, tributos y medio ambiente

2.3.1.1. La difusión de las reformas a la propiedad de los recursos minerales

En diferentes publicaciones oficiales, como fue “La Estrategia Minera para América Latina y el Caribe”, editada en el año 1997, así como en los programas, proyectos e informes de las misiones de asistencia para la reforma institucional del sector minero en países como Argentina (TWB 1993a, b, 1998, 2002a), Brasil (TWB 1992b, 1993c, 1995), Ecuador (TWB 1993d, 2001c) y Perú (TWB 1992c, 2001b), se subrayaba la importancia de adoptar un diseño institucional abierto a atraer las inversiones de las grandes corporaciones.

Para el GBM, la explotación de recursos minerales en gran escala tiene características que la distinguen del resto de los bienes: requiere de inversiones importantes e irreversibles, con ciclos de producción de largo plazo que se desarrollan en un contexto de alto riesgo geológico, político, económico y social. En otras palabras, la minería a gran escala no es una empresa asimilable al resto de las actividades económicas, sino que depende de manera importante de los marcos institucionales y políticos de los países de acogida.

Durante la primera generación de reformas, la organización señalaba que la atracción de capitales externos requería de intervenciones radicales del paradigma institucional de propiedad de los recursos (TWB 1997). En este contexto, en los Proyectos de Asistencia Técnica para el desarrollo del Sector Minero Argentino (PASMA I, TWB 1993b, 1997) aplicados en Argentina; Proyectos de Adecuación y Manejo Ambiental (PAMA, 1992c), en Perú, y el Proyecto de Desarrollo Minero y Control Ambiental (PRODEMINCA, 1993d), en Ecuador, así como en los informes que realizó para Brasil (TWB 1992b), se propuso incorporar arreglos que eliminaran los obstáculos estatales para el libre acceso de los capitales privados a la propiedad minera, junto con garantizar la estabilidad jurídica de los títulos en el largo plazo (TWB 1992b, 1993c, 1995, 1997).

Aunque el GBM reconocía el derecho constitucional de los Estados como soberanos de las riquezas del subsuelo, en los programas y proyectos de asistencia instruía priorizar la reforma de los códigos de minería nacionales, esto es, la vía institucional a través de la cual se redefiniría el modelo de propiedad. Los códigos reformados debían incorporar las nuevas directrices normativas sobre el acceso a los recursos, la asignación de los derechos de propiedad y la participación de privados.

Además de lo señalado, para la organización era fundamental disminuir la intervención estatal y aumentar la transparencia de la gestión de los derechos, mediante la creación de agencias autónomas e independientes del control político de los gobiernos. Elevar la seguridad de la tenencia implicó instalar un título seguro de concesión para el inversor privado; un derecho firme y estable que se podría vender, transferir o hipotecar en el mercado, condición que permitiría obtener financiamiento.

De acuerdo con ello, “La Estrategia Minera para América Latina y el Caribe” (1997: 17) señalaba que: “Las reformas que se proponen tienen por objeto limitar, reducir o eliminar el papel discrecional del gobierno en la operación del sector minero”.

La Estrategia (1997) proponía reducir las facultades de las empresas estatales, como era el caso de la estatal Corporación Nacional del Cobre (CODELCO) en Chile, Vale do Rio Doce en Brasil, Empresa Minera del Centro de Perú (CENTROMIN) en Perú o las corporaciones provinciales en el caso de Argentina, junto con incorporar arreglos que permitieran la privatización o enajenación de los activos mineros en manos estatales. En adelante, los gobiernos debían limitar su papel a las actividades de bajo costo; las inversiones de alto costo y riesgo debían quedar en manos de los inversionistas privados.

Un ejemplo de la implementación de estas orientaciones fueron las intervenciones integrales de asistencia realizadas en Argentina, Perú, Ecuador o Brasil en la década de los noventa. Entre 1990-2003, esos principios y directivas fueron difundidos en los países mineros

del continente, a través del financiamiento de numerosos proyectos y programas de asistencia condicionada³.

Como se explicará con más detalle en el siguiente capítulo, aunque estos países comparten los principios de privatización de la propiedad minera, el alcance de los procesos de difusión del patrón promovido desde la agencia financiera internacional observó importantes variaciones en las escalas nacionales. En los noventa, una experiencia exitosa fue la reforma de la institucionalidad minera de Perú impulsada por el presidente Fujimori, la cual adoptó un arreglo privatizador; un marco que asimiló los principios externos, al traspasar sin intermediación de actores nacionales el total de la propiedad minera estatal al sector privado y a las corporaciones transnacionales (TWB 1992c; Lagos 2017). En el caso de Argentina, la adopción tuvo un moderado éxito: mientras que en la escala nacional las reformas fueron asimiladas, en las escalas subnacionales los procesos de privatización fueron resistidos, y en adelante la propiedad y explotación de los recursos se constituyó en un derecho compartido por asociaciones mixtas entre corporaciones provinciales e inversionistas externos (TWB 1993a, b, 1997, 1998). En cambio, una experiencia menos exitosa de los procesos de difusión de la pauta transnacional fue la privatización de la propiedad de la estatal brasileña Vale do Rio Doce en 1997; no obstante haber incorporado la participación de accionistas privados, el gobierno mantuvo una posición mayoritaria en la propiedad de la corporación, lo que permitió el control estatal de la principal empresa minera del país (TWB 1997).

³ Una muestra de los programas y proyectos orientados a la privatización y a disminuir la participación estatal en el sector minero en América Latina incluye los siguientes: World Bank Group, *Argentina - Mining Development Technical Assistance Project*, Washington, DC, 1993; *Argentina - Second Mining Development Technical Assistance Project (PASMA II): environmental assessment*. World Development Sources, Washington, DC, 1998. En Brasil: World Bank Group, *Brazil - Prospects for privatization*, Washington, 1989; *Brazil - Privatization and the steel sector*, Washington, 1992; *Foreign investment in Brazil: major legal obstacles*, Washington, 1993. En Perú: World Bank Group, *Perú - Privatization Technical Assistance Project*, Washington, 1992. En Ecuador: World Bank Group, *Ecuador - Mining Development and Environmental Control Technical Assistance Project*, Washington, 1993.

En resumen, durante la primera generación de reformas, los programas, proyectos e informes de asistencia a los países se orientaron a promover transformaciones radicales en la dimensión de la propiedad. Un modelo que impulsó un cambio institucional de esta dimensión bajo los principios de libre acceso del sector privado a la propiedad de los recursos; un derecho amparado en la garantía de seguridad jurídica y en la mínima intervención política de los gobiernos. Estos principios fueron considerados como sustantivos del nuevo esquema institucional.

2.3.1.2. Difusión de un nuevo modelo tributario en la minería latinoamericana

Las reformas mineras de primera generación incorporaron la difusión de un nuevo paradigma fiscal; un esquema que, a través de la asistencia condicionada a los gobiernos, se constituyó en una guía prescriptiva en la cual se integraban los principios y reglas tributarias a implementar en los arreglos mineros. Este modelo normativo presentaba reglas impositivas atractivas y estables, y ofreció altos retornos para el inversionista, a la vez que estaba destinado a atraer capitales privados hacia un sector de alto riesgo (TWB 1997).

El mecanismo de difusión de las directrices fiscales a implementar en los arreglos nacionales se configuró mediante los proyectos y programas de asistencia, lineamientos para los cuales el compromiso de los gobiernos estuvo condicionado por los préstamos y créditos financieros solicitados por los países receptores. En Argentina, las recomendaciones para la reforma de los arreglos fiscales se iniciaron con el primer informe de “Revisión del Sector Minero”, encargado por el gobierno menemista (TWB 1993a), y más específicamente por medio de los Pasma, implementados durante la segunda mitad de la década (TWB 1993b, 1997, 1998, 2002a). En Brasil, la asistencia a la reforma fiscal se canalizó a través de dos informes solicitados por los gobiernos de los presidentes Collor de Melo e Itamar Franco, los cuales se enfocaron en la reforma tributaria y en despejar los obstáculos para la inversión extranjera (TWB 1989, 1993c). En Ecuador, los nuevos principios normativos se encaminaron

por medio del denominado proyecto PRODEMINCA (TWB 1993d). En el caso de Perú, durante el gobierno del presidente Fujimori, el medio utilizado fue el desarrollo de los proyectos de asistencia técnica para la minería, desarrollados entre 1992 y 1993. Finalmente, en 1997, el banco publicó la “Estrategia Minera para América Latina y el Caribe”, documento que sintetizó los lineamientos fiscales propuestos para los arreglos mineros de los países receptores (TWB 1997).

Entre los principales problemas que se identificaron en los diagnósticos del sector minero estaba la existencia de arreglos tributarios nacionales inconsistentes, rígidos e inflexibles, compuestos de numerosas cargas impositivas fragmentadas, inestables, junto con las débiles capacidades institucionales de administración de los recursos (TWB 1997). Desde la perspectiva del GBM, en el sector minero la tendencia de los gobiernos era a establecer reglas impositivas destinadas a disminuir el riesgo para la recaudación, normas que permitieran obtener ingresos estables e inmediatos, y por tanto dominaban arreglos con impuestos fiscales regresivos que gravaban la producción o las ventas; un esquema que, si bien aseguraba ingresos en el corto plazo, resultaba en costos adversos para los inversores y menores beneficios para el Estado en el largo plazo (TWB 1997).

De acuerdo con el GBM, este esquema desincentivaba la atracción de capitales, al imponer tributos altos e inestables que aumentaban la carga financiera de inversiones destinadas al desarrollo de proyectos extractivos y, lo más importante, distorsionaban los perfiles de producción. En conjunto, estos factores obligaban a la industria a aumentar la tasa de extracción, a la vez que provocaban una disminución de los ingresos fiscales, junto con generar impactos sociales y ambientales adversos (TWB 2012).

Acorde con el diagnóstico, el GBM (TWB 1997) promovió reformas fiscales orientadas a desplazar los esquemas tributarios precedentes, a cambio de imponer un patrón tributario que garantizara la estabilidad, la competitividad y la atracción de capitales. Lo señalado implicó

recomendar tres grandes directrices normativas a los países receptores de asistencia financiera condicionada.

En primer lugar, los esquemas fiscales debían contemplar gravámenes muy bajos, eliminación de regalías y una administración fiscal altamente centralizada, con el fin de evitar la fragmentación o dispersión impositiva entre las escalas subnacionales. En segundo lugar, la agencia promovió la incorporación de incentivos y privilegios para los inversores externos, que permitieran la recuperación acelerada de las inversiones iniciales y que amortizaran las pérdidas operacionales a partir del descuento del impuesto a la renta. Finalmente, los arreglos tributarios nacionales para la gran minería debían ser reforzados por la imposición de una garantía estatal de estabilidad fiscal de largo plazo, lo cual debía estar incorporado en los acuerdos contractuales entre los gobiernos y las corporaciones inversoras. Un ejemplo de la adopción de estas recomendaciones fueron las normas tributarias incorporadas en Argentina, Perú y Ecuador⁴.

El arreglo tributario aplicado por Chile fue adoptado por el GBM como el ejemplo fiscal a seguir por los países de la región (TWB 1993a, b, 1997). En este caso, se desplazó tempranamente el tradicional impuesto a la producción o las ventas por una imposición sobre las utilidades o las ganancias de las corporaciones extractivas, regla que se aplicaría después de los descuentos sobre la inversión inicial, las pérdidas y la depreciación del capital. Junto con ello, no se imponía ningún tipo de regalías, tampoco se gravaban los derechos de aduana ni se aplicaban imposiciones cambiarias. El acuerdo ofreció a los inversionistas en megaminería –a través del Estatuto de Inversión Extranjera– el congelamiento de impuestos por períodos que iban hasta 20 años, medida cuyo cumplimiento quedaba garantizado por el temprano ingreso

⁴ Durante la primera generación de reformas, las recomendaciones de reforma fiscal se difundieron en los países a través del financiamiento de proyectos y programas de asistencia, como fue el caso de Argentina. El Banco Mundial, *Proyecto de asistencia técnica para el desarrollo minero*, Washington, 1995; *Segundo Proyecto de Asistencia Técnica para el Desarrollo Minero (PASMA II): evaluación ambiental*, Washington, 1998. En Brasil: El Banco Mundial, *Una agenda para la reforma tributaria: Resumen y conclusiones*, Washington, 1990. En Ecuador: El Banco Mundial, *Proyecto de asistencia técnica de control y desarrollo del medio ambiente de la minería ecuatoriana (PRODEMINCA)*, Washington, 1993. En Perú: El Banco Mundial, *Proyecto Préstamo de Asistencia Técnica para Energía y Minería (EMTAL)*, Washington, 1993.

del país al CIADI. Esta experiencia nacional era expuesta como el referente fiscal, un nuevo esquema normativo convergente con los principios externos, y cuya difusión hacia otros países se sostenía en los altos volúmenes de inversión externa que registró el sector minero chileno desde el regreso a la democracia (TWB 2003b, c).

En síntesis, la difusión de la primera generación de reformas por medio de los mecanismos de préstamos financieros condicionados incorporó directrices en la dimensión fiscal con el objetivo de atraer los capitales de las corporaciones extractivas. Los principios uniformes que se promovía introducir en los arreglos de los países ricos en minerales eran las reglas de estabilidad, impuestos mínimos, privilegios e incentivos y una administración fiscal centralizada; en definitiva, un modelo que permitiría atraer inversiones que beneficiarían a las comunidades y que redundaría en crecimiento económico.

2.3.1.3. La difusión de la institucionalidad ambiental en el sector extractivo latinoamericano

En la década del noventa, la comunidad internacional definió nuevas exigencias y directivas de acuerdo con los principios del enfoque de desarrollo sostenible, lo cual determinó al GBM a impulsar la difusión de reformas ambientales en los arreglos mineros de los países receptores (TWB 1997).

La asistencia tuvo como objetivos el diseño, la reestructuración y la modernización de la dimensión ambiental, una institucionalidad que la organización consideraba inexistente, defectuosa o débil en los países de la región (TWB 1992a, c, 1993b). En la “Estrategia Minera para América Latina y el Caribe”, el BM subrayó el alcance de las reformas: “las consideraciones ambientales eran un elemento obligatorio para la eficiencia y competitividad económica de las actividades mineras” (TWB 1997: 70). De acuerdo con la organización, los países con normas de ordenamiento ambiental tendrían ventajas comparativas para atraer nuevas inversiones, dado que las industrias extractivas estaban sometidas al escrutinio de las

redes de organizaciones de la sociedad civil y a las exigencias de las IFI. De acuerdo con Kirsch (2014), desde mediados de la década del ochenta, se articuló una densa red de organizaciones no gubernamentales a partir del conflicto entre la comunidad OK Tedi y la corporación BHP Billiton en Papua Nueva Guinea. Una red internacional que desarrolló amplias capacidades para la defensa de las comunidades locales afectadas, el desarrollo del monitoreo de las actividades de la industria y el control público de las corporaciones y las agencias financieras en sus sedes centrales.

La difusión de los nuevos lineamientos ambientales fue encauzada por medio del financiamiento de diversos programas y proyectos de asesoría desarrollados durante la década de 1990, como sucedió en Brasil con el “Proyecto Ambiental Nacional” (TWB 1990b). En Chile, al inicio de la transición democrática, la agencia aprobó e implementó el “Proyecto de desarrollo de instituciones ambientales” (TWB 1992a, 2000a); en Perú, durante la década fujimorista se ejecutaron los PAMA (TWB 1993e); en Ecuador se llevó adelante el PRODEMİNCA (TWB 1993d); finalmente, en Argentina se ejecutaron los PASMA I y II (TWB 1993b, 1995, 1998).

En primer lugar, las reformas promovieron directivas orientadas a establecer y definir el alcance de los arreglos ambientales en la arquitectura institucional de los Estados receptores de asistencia. Dadas las heterogéneas estructuras organizacionales existentes, el GBM propuso un modelo de acuerdo con el cual, en el caso de los países que disponían de un ministerio ambiental –como eran Brasil, Colombia y Ecuador–, las nuevas normas debían ser incorporadas en aquellas carteras centralizadas; en cambio, en los países con institucionalidades nuevas o débiles –como Chile, Perú y Argentina–, se propusieron soluciones transitorias, ya sea en los ministerios sectoriales existentes, en el caso de Argentina, o mediante la creación de agencias intersectoriales de coordinación, como en los casos de Chile y Perú (TWB 1992a, 1997).

En segundo lugar, los programas y proyectos de asistencia incorporaron los principios

que definieron el alcance de las regulaciones a implementar en los arreglos ambientales del sector extractivo. Desde la perspectiva del GBM, la incorporación de las nuevas regulaciones debía ser previsible en el tiempo, no ser un obstáculo para las inversiones, además de integrar en su elaboración a las empresas mineras, con el objeto de no aumentar los costos de transacción o la incertidumbre para los inversionistas (TWB 2003).

Finalmente, por sobre las reglas formales de regulación, la agencia promovió el fortalecimiento de las capacidades de gestión. Las prioridades fueron superar los déficits relativos a la capacidad tecnológica y de conocimiento al interior de las estructuras ambientales estatales. En este sentido, la agencia condicionó parte del financiamiento al desarrollo de indicadores de evaluación ambiental y a la incorporación de nuevas tecnologías (TWB 2003b, c). En los países en los cuales existían debilidades estatales, se recomendaba el uso de capacidades técnicas externas financiadas por la industria, lo cual llevó a delegar al sector privado la gestión de la evaluación técnica de los proyectos, un sistema despolitizado de las problemáticas ambientales (TWB 1997).

De acuerdo con lo expuesto, la difusión de directivas normativas en la dimensión ambiental estuvo condicionada en sus alcances a los parámetros de sustentabilidad débil; una definición limitada del paradigma de desarrollo sostenible. El modelo ambiental que la organización impulsó a través de la asistencia condicionada en los países ricos en minerales privilegió el papel de la industria como motor del crecimiento económico, un énfasis que estuvo por sobre las preocupaciones ambientales y sociales (Campbell 2009; Hatcher 2014). Para el GBM, la minería era considerada una vía rápida para ayudar a los países pobres a acceder a los beneficios del progreso y el bienestar de la sociedad moderna. Aun cuando hubiera una preocupación por el cuidado de las relaciones socioambientales, los imperativos normativos y políticos serían económicos y de índole inmediata (TWB 2003c).

En una publicación del año 2003 (TWB 2003b, vol. 1: 3-4), la organización expuso ese enfoque subyacente en la difusión de reformas ambientales, al subrayar que “Las industrias extractivas (IE) pueden considerarse insostenibles en un nivel que involucra el consumo de un recurso no renovable [...]. En otro nivel, el consumo de recursos finitos podría considerarse sostenible, si el crecimiento económico mejora el bienestar a través de la creación de otras formas de capital...”. De acuerdo con esta interpretación, las IE son un factor de sostenibilidad, si favorecen nuevas formas de creación de capital que promuevan progreso y bienestar en las sociedades en desarrollo (TWB 2003b).

No obstante, un amplio número de iniciativas extractivas privadas financiadas por la institución registraban consecuencias y externalidades negativas. Al respecto, desde mediados de los ochenta, el GBM promovió y financió el desarrollo del megaproyecto de hierro de Carajas, localizado en medio de la selva amazónica brasileña, de propiedad de la estatal Vale do Rio Doce (VDRD). La iniciativa incluyó la construcción de 900 km de líneas férreas para el traslado del mineral a los puertos, junto con la construcción de seis fundiciones para su tratamiento. Los efectos fueron la deforestación, la contaminación y la invasión de territorios por campesinos sin tierra (TWB 1995a, 2001a). En Perú, en el año 2000, el GBM fue nuevamente cuestionado por su participación en el financiamiento del mineral de oro de la empresa Yanacocha en el distrito de Cajamarca. Los derrames de mercurio por parte de la corporación provocaron un enorme daño ambiental sobre los recursos hídricos y afectaron la salud de la población aledaña (TWB 2003b, 2010a).

A finales de la década de los noventa, como resultado del escrutinio realizado a las operaciones del BM en el sector de las industrias extractivas (Extractive Industries Review – EIR– 2003), el GBM reconocía que los resultados de la primera generación de reformas no habían sido los esperados. La magnitud de los problemas ambientales vinculados a la minería había aumentado catastróficamente, y esto generó fuertes golpes de reputación al papel de

promotor minero de la agencia, lo cual en la década siguiente se expresó en una adaptación del modelo ambiental, como se expone en la siguiente sección (EIR 2002, 2003; Park 2009).

2.3.2. La difusión de las reformas de segunda generación: propiedad, tributos, medio ambiente y la inclusión comunitaria

2.3.2.1. Las reformas al modelo de propiedad de los recursos minerales

Desde fines de la década del noventa, la expansión de las inversiones extractivas provocó la crítica internacional y la revisión de las operaciones de la agencia en el sector, como consecuencia de las negativas externalidades socioterritoriales y ambientales sobre las comunidades aledañas. La principal conclusión del Grupo Independiente de Revisión de las Industrias Extractivas (Extractive Industries Review –EIR–) fue que el BM debía modificar sus directrices convencionales de acuerdo con los principios de desarrollo sostenible (EIR 2002).

Las reformas de segunda generación impulsadas a partir del año 2003 integraron nuevas directivas orientadas a mitigar los efectos negativos de la expansión de las inversiones mineras sobre las comunidades indígenas y campesinas. No obstante, las variaciones recomendadas a los gobiernos no alteraron los principios fundamentales que orientaron los arreglos nacionales de la propiedad de los recursos; una dimensión del modelo que no fue objeto de redefiniciones sustantivas (TWB 2003b).

Entre los años 2003 y 2013, el BM difundió numerosas publicaciones en las que se subrayaban los atributos fundamentales del modelo de propiedad a incorporar en los arreglos nacionales, destinadas a servir de guía prescriptiva para los *policy makers* de los gobiernos de los países ricos en recursos minerales⁵. Al respecto, se recomendaba centrar las reformas en el

⁵ The World Bank and International Finance Corporation, Mining Reform in the World Bank: providing a policy framework for development, Washington, 2003; Extractive Industries value chain. A compressive integrated approach to developing extractive industries, Washington, 2009; Rents o Riches? The Political Economy of natural resourced development, Washington, 2012.

objetivo de atraer capital privado mediante arreglos legales bien definidos en la ley minera sectorial, la cual debía incorporar los siguientes elementos: definición del papel estatal como regulador y arrendador de derechos; libre acceso de los privados a la propiedad de los recursos; concesión de derechos independiente de la intervención política; fortalecimiento de un catastro con registro de la propiedad de los derechos; separación de las funciones de las agencias reguladoras respecto de las promotoras; y refuerzo de la seguridad jurídica, para permitir la libre transferencia en el mercado de los títulos de exploración y explotación (TWB 2003c, 2009, 2010c).

El objetivo de las variaciones al modelo de propiedad de los recursos incorporadas en los programas de asistencia a los gobiernos de la región fue aumentar la certidumbre y disminuir los riesgos para las inversiones⁶. Las nuevas directivas estuvieron destinadas a que se innovara en los dispositivos regulatorios, en el sentido de que les fueran incorporadas exigencias culturales, sociales y económicas para la adquisición y la compra de tierras, dado que las reformas de mercado habían tenido consecuencias negativas abrumadoras, en particular en territorios colombiano y peruano (TWB 2000b, 2005a; Szablowski 2002). Los nuevos principios se incorporaron en las salvaguardias de los programas de asistencia a los gobiernos, así como en las operaciones de financiamiento a la industria por parte de la Corporación Financiera Internacional (IFC).

A partir del año 2003, se propone la revisión de la directiva operacional (DO) sobre reasentamiento involuntario de comunidades afectadas por los procesos de expansión de las actividades extractivas. También, en el informe “Wealth and Sustainability: The Environmental and Social Dimensions of the Mining Sector in Peru”, del año 2005, se anuncia la reformulación

⁶ Al respecto, las nuevas directrices sobre tierras durante la segunda generación de reformas fueron acompañadas de diversos programas y proyectos. Para Colombia, Grupo Banco Mundial, *Sobre titulación de propiedad colectiva, participación y manejo de recursos naturales: implementación de demandas indígenas y afrocolombianas*, Washington, 2000. En Perú: Grupo Banco Mundial, *Sostenibilidad de la riqueza: el medio ambiente y las dimensiones sociales del sector minero en el Perú*, Washington, 2005; Grupo Banco Mundial, *Promover la sustentabilidad ambiental en Perú: revisión de las políticas del Banco Mundial*, Washington, 2011.

de la política de tierras, con la recomendación de reducir al mínimo este tipo de intervenciones en pos de mitigar los impactos adversos de las compras de tierras y aguas, los recursos fundamentales del modelo de sobrevivencia local; adicionalmente, los préstamos financieros destinados al desarrollo de proyectos extractivos privados debieron incorporar mandatos que contemplaran la restauración de las condiciones de vida de las poblaciones que habían sido afectadas (TWB, 2005a).

En el año 2006, como consecuencia del aumento de los conflictos socioambientales y de la crítica internacional sobre el papel de la organización, se aprobó la política de pueblos indígenas. El flamante estatuto integraba nuevas orientaciones destinadas a regular la propiedad comunitaria a la vez que promovía la regularización de los títulos comunitarios y la incorporación de la consulta previa no vinculante, como medio para acceder a la propiedad indígena; también se integraron nuevas metodologías de valorización de los territorios en los procesos de compra y de reasentamiento de comunidades indígenas y campesinas (Szablowski 2002; TWB 2010).

Finalmente, la modificación de las políticas a la propiedad de los recursos en el denominado modelo de minería sostenible, impulsado durante la fase de las reformas de segunda generación, permitiría al GBM conducir un proceso de disminución de los riesgos de inestabilidad política e inseguridad jurídica. Junto con ello, las políticas de asistencia al fortalecimiento institucional del modelo de propiedad constituyeron para los gobiernos una nueva oportunidad en función de atraer las inversiones de las industrias extractivas. Desde la perspectiva del GBM, la presencia de una industria comprometida con el desarrollo sostenible en los territorios de las zonas remotas de los países de acogida podía revolucionar la economía mucho más allá de su papel de generador de divisas y fuente de ingresos fiscales (TWB 2003).

2.3.2.2. Las reformas al modelo tributario durante el auge de los precios

A partir de la etapa de la bonanza de los precios, el GBM difunde nuevas directivas destinadas a incorporar en los arreglos fiscales de los países mineros receptores de asistencia, aunque manteniendo inalterados los principios sustantivos del modelo en esa dimensión. Las reformas fiscales fueron respuestas a los cambios experimentados en el contexto económico y político internacional, y como consecuencia del aumento de expectativas y conflictos crecientes en las escalas nacionales de los países de acogida.

Las diferentes publicaciones del GBM destacaron que, a partir del año 2003, “los auges de los precios de los minerales en los mercados externos han generado niveles de ingresos extraordinarios, que han llegado a proporciones jamás vistas en el pasado” (TWB 2009: 15-16).

El cambio en el escenario internacional estuvo determinado por el gran crecimiento de la demanda y de los precios de los metales en los mercados internacionales, que elevaron exponencialmente las ganancias de las industrias extractivas (TWB 2009)⁷. Junto con lo señalado, aumentaron las críticas políticas a las intervenciones de la organización en el sector extractivo en más de 100 países; la experiencia demostró que la abundante dotación de riquezas en un porcentaje importante de aquellas regiones no provocó desarrollo, sino que estas, por el contrario, experimentaban la pobreza, el endeudamiento y los conflictos (EIR 2002). Las críticas apuntaban al modelo fiscal neoclásico que la agencia difundió en la década de 1990, en el cual el papel de las rentas del sector extractivo solo se concibió como un motor del crecimiento económico, el empleo y la infraestructura.

En los contextos nacionales, el auge de los precios y la presión que provocó la expansión de las inversiones impulsaron un aumento de las expectativas de los gobiernos nacionales y

⁷ En el año 1991, el precio promedio anual de la tonelada métrica de cobre fue de USD 2,223; en cambio, en el año 2013, la tonelada métrica alcanzaba el precio de USD 7,214; esto es 3,2 veces más. La tonelada métrica de mineral de hierro en 1991 alcanzó los USD 34,70; a finales de 2013, el precio alcanzaba los USD 135,7; esto es 3,9 veces más. La onza Troy de oro a finales del año 1991 se cotizaba en USD 361,7 y a finales del 2013 cotizaba en USD 1221,5; esto es 3,3 veces más. Consultado en: World Bank Commodity Price Data (The Pink Sheet).

subnacionales por capturar parte de las ganancias extraordinarias, ya sea para el financiamiento de programas sociales o infraestructura o para contener por la vía de la distribución de las rentas extractivas los conflictos con las comunidades locales; expectativas y tensiones que amenazaron la seguridad política y jurídica del sector minero (TWB 2012).

Durante la segunda generación de reformas, las directivas fiscales evolucionaron desde la convencional visión neoclásica subyacente hacia una perspectiva neoinstitucional de gestión sustentable de las rentas extractivas. La nueva propuesta ideacional y normativa destacaba que las instituciones eran un factor crucial, cuyo fortalecimiento permitiría a los países canalizar parte de esos ingresos hacia el desarrollo de nuevas formas sostenibles de capital con beneficio para las comunidades, a la vez que evitar los efectos perversos descritos por la teoría de la maldición de los recursos naturales (TWB 2012).

En adelante, la organización se orientó a difundir recomendaciones normativas con el objeto de influir sobre las escalas nacionales en el desarrollo de capacidades institucionales de gestión sostenibles de los ingresos fiscales que, al mismo tiempo, desactivaran las presiones de los actores nacionales o locales por modificar las reglas que garantizaban los incentivos y la certeza jurídica del sector minero. Las reformas al modelo fiscal se difundieron en la región a través de publicaciones, y en los países, por medio de programas de asistencia y asesoría⁸.

Esta serie de reformas al modelo tuvo cuatro componentes. El primero incorporó el

⁸ Las publicaciones oficiales orientadas a difundir los arreglos mineros fiscales son las siguientes: The World Bank, “Striking a better balance. The Final Report of the Extractive Industries review”, 2003; The World Bank and International Finance Corporation. *Mining Reform in the World Bank: providing a policy framework for development*. Washington, 2003; The World Bank and International Finance Corporation, *Extractive Industries value chain. A compressive integrated approach to developing extractive industries. A working paper by the oil, gas and mining Policy Division*, Washington, 2009; The World Bank and International Finance Corporation, “The World Bank’s Evolutionary Approach to Mining Sector Reform”. En *Extractive Industries for Development*, Series N° 19, Washington, octubre, 2010.

En América Latina, la asistencia a la reforma fiscal de segunda generación fue, en Ecuador, a través del informe El Banco Mundial, “Minería y comunidades locales-criterios marco para una relación de mutuo beneficio”. Washington, 2004; en Perú, a través de las siguientes asesorías: El Banco Mundial, “Sostenibilidad de la riqueza: el medio ambiente y las dimensiones sociales del sector minero en el Perú”, Washington, 2005; Agencia Financiera de Inversiones (IFC), El Banco Mundial, “Ensuring local communities benefit from extractive industries in Perú”, Washington, 2013.

principio del impuesto progresivo en la recaudación fiscal, el cual estaba destinado a superar los esquemas tributarios denominados regresivos, que gravaban la producción o las ventas de minerales, por un esquema que trasladó la presión a las utilidades o ganancias extraordinarias de las empresas. La incorporación del principio denominado progresivo permitiría la recaudación de un mayor porcentaje de los beneficios relacionados con la bonanza de los precios, pero sin afectar la atracción de inversiones (TWB 2003b, c). Sin embargo, según el propio BM, fue una reforma difícil de aplicar, dadas las fuertes asimetrías de información, la fragilidad de las capacidades burocráticas estatales, la permanencia de los contratos de estabilidad fiscal precedentes y la resistencia de las corporaciones extractivas a compartir los ingresos con los países de acogida; o sea, un conjunto de débiles capacidades técnicas y políticas que impidieron un reparto más equitativo de dichos beneficios (TWB 2009, 2010a, c).

El segundo componente de la reforma fue la descentralización de un porcentaje de las rentas mineras fiscales; un principio destinado a compensar a las comunidades locales por los efectos e impactos adversos de las actividades extractivas, junto con la contención de la creciente presión de expectativas de las escalas subnacionales, como se destacaba en los casos de Perú y Argentina (TWB 2002, 2005). El aumento de los precios y de la demanda impulsó el desplazamiento de las inversiones extractivas hacia nuevos territorios en los países de la región y los conflictos se multiplicaron con un aumento creciente del riesgo para la expansión de las actividades. Una parte de estas problemáticas fue interpretada por la literatura académica y la organización financiera como conflictos distributivos frente a los Estados centrales (Arellano-Yanguas 2013; Kirsch 2014). A diferencia de la primera fase de reformas, que abogaba por la absoluta centralización de la gestión fiscal de las rentas, en la década del auge se recomendó a los gobiernos nacionales realizar reformas fiscales orientadas a desconcentrar una parte de los ingresos.

El tercer componente de reforma fue la Iniciativa de Transparencia de las Industrias

Extractivas (EITI, por sus siglas en inglés; TWB 2010a), un mecanismo destinado a evitar las adversas consecuencias de la llamada “maldición de los recursos naturales” o “paradoja de la abundancia”. Una teoría que explica que la bonanza de los ingresos en los países ricos en recursos naturales provoca incentivos perversos que desplazan a los actores desde las actividades productivas a las no productivas. El incentivo de captura de ingresos derivaba en corrupción y en el traspaso de recursos mediante el clientelismo político y a grupos poderosos a través de empleos, subsidios o infraestructura (Haslam 2007, 2016; TWB 2012; Ross 2014).

La Iniciativa EITI era un acuerdo voluntario según el cual los gobiernos debían publicar los ingresos recibidos y los gastos realizados, junto con los pagos efectuados por la industria minera (Desai y Jarvis 2012). De acuerdo con el Banco Mundial, la iniciativa apuntaba a fomentar una mayor transparencia y participación de la sociedad en el destino de los ingresos. No obstante, en la región, los gobiernos resistieron la asimilación de aquel arreglo; el único país candidato a publicar su primer informe EITI durante el auge de los minerales fue Perú (TWB 2009, 2010a, c, 2012).

Un cuarto componente fue la incorporación de la regla de los fondos de minerales o soberanos. Un arreglo institucional cuyos antecedentes se asientan en la época keynesiana, para hacer frente a la volatilidad de los *commodities* (TWB 2010a, c). Durante la bonanza, el GBM recomendó a los países ricos en recursos ahorrar los ingresos con el objeto de suavizar el gasto y contrarrestar los efectos adversos de la volatilidad del ciclo de las materias primas. Sin embargo, el modelo noruego enfrentaría enormes obstáculos políticos para su implementación en los marcos fiscales de la región. En las escalas nacionales, los gobiernos –salvo los casos de Chile y Colombia– evitaron o resistieron estar sujetos a procedimientos que obstaculizaran las constantes transferencias de los ingresos extraordinarios al presupuesto anual (TWB 2009).

En síntesis, durante las reformas de segunda generación se introdujeron adaptaciones al paradigma fiscal, tales como: los impuestos progresivos, la descentralización de rentas hacia

las escalas subnacionales, la transparencia de las rentas extractivas y los fondos soberanos contracíclicos. Las nuevas directivas estuvieron destinadas a aumentar la recaudación fiscal, neutralizar la imposición de políticas del nacionalismo de los recursos, disminuir los conflictos con las comunidades afectadas o evitar los efectos adversos de la maldición de los recursos o la enfermedad holandesa⁹. No obstante, como se observará en el siguiente capítulo, el patrón fiscal promovido por la agencia financiera internacional experimentó diferentes grados de asimilación en las escalas nacionales.

2.3.2.3. Las reformas socioambientales de segunda generación

Las reformas de segunda generación aparecen en una etapa en la que se introducen cambios a un modelo ambiental que había resultado insuficiente para regular la actividad minera; junto con ello, se incorporaron nuevas directivas que integraron las relaciones con las comunidades aledañas afectadas; reformas que, mediante la asistencia condicionada, estuvieron destinadas al fortalecimiento de las dimensiones ambientales y sociales de los arreglos mineros nacionales.

2.3.2.3.1. Las reformas al modelo ambiental de la década de los noventa

La auditoría denominada Extractive Industries Review (EIR, en español, Revisión de las Industrias Extractivas, RIE) fue un escrutinio realizado en la región en el año 2002, el cual dio cuenta de las críticas que las organizaciones de la sociedad civil hacían a los escasos avances en la dimensión ambiental. Las asociaciones civiles denunciaban que la multiplicación de efectos ambientales negativos se debía al bajo compromiso de la organización financiera, las industrias y los gobiernos por equilibrar las consideraciones económicas con las preocupaciones

⁹ Durante la segunda generación de reformas, el GBM publicó informes dedicados a proponer políticas destinadas a enfrentar el vínculo entre las industrias extractivas con dos peligros, como eran la maldición de los recursos y la enfermedad holandesa. En el primer caso, se asociaba a las naciones dependientes de los minerales con un crecimiento más lento, debilidad institucional, corrupción y conflicto. La enfermedad holandesa tiene relación con el efecto económico de las ganancias extraordinarias de la minería, la cual desalienta la diversificación hacia otros bienes (TWB 2010: 2-3, 2012: 1).

ambientales (EIR 2002).

En respuesta al informe externo, en el año 2003, el GBM declaraba: “En el futuro nuestras inversiones en las industrias extractivas serán selectivas, con mayor énfasis en las necesidades de los pobres, un mayor énfasis en el buen gobierno, en la promoción del medio ambiente y el desarrollo sostenible” (TWB 2003b, vol. 1: 4).

Las críticas de la sociedad civil en la esfera internacional sobre el papel del GBM en el sector provocaron adaptaciones políticas, organizacionales y financieras al modelo institucional difundido entre los países de la región en la década anterior (Kirsch 2014; Bebbington et al. 2018). El GBM asumió el compromiso de refinar el enfoque de sus políticas y directivas, junto con incorporar el seguimiento y evaluaciones ambientales de sus operaciones (TWB 2003b). También, se integraron nuevos componentes de salvaguarda que llevaron a la creación de la Vicepresidencia de Medio Ambiente, se reformularon las directivas de los programas y proyectos de préstamo, junto con el fortalecimiento de la supervisión de las actividades en el sector con la creación de un panel de inspección independiente. Según información del organismo, a partir del informe de RIE, el BM disminuyó la aprobación de préstamos al sector de las IE en América Latina, de un 22 % en los 90 a un 6 % a comienzos del nuevo siglo, redestinando los recursos hacia el fortalecimiento institucional de los gobiernos de la región (TWB 2003b).

En la dimensión ambiental, las reformas de segunda generación difundidas en programas y proyectos de asistencia estuvieron destinadas a disminuir las distorsiones provocadas por el escaso control estatal sobre la expansión de las actividades de las IE en la región, lo cual se alcanzaría por medio del incremento de las capacidades técnicas, regulatorias y políticas de la autoridad ambiental (TWB 2012). Un área de la asistencia fue el desarrollo de unidades con capacidades técnicas, que contempló la provisión de recursos de conocimiento, profesionales y financieros que permitieran elaborar y realizar diagnósticos de los sistemas

ecológicos existentes en las áreas de interés de las actividades mineras. Junto con esto, la asistencia se orientó a capacitar a los equipos responsables de la elaboración de regulaciones, con el objetivo de que los reglamentos se combinaran armónicamente con los imperativos económicos del sector. Finalmente, una prioridad fue incrementar las capacidades políticas de la autoridad ambiental, es decir, proveer un curso de acción destinado a guiar a los gobiernos en el logro de la asimilación del nuevo esquema en los arreglos de las escalas nacionales (TWB 2000a, 2003b, 2009, 2010a, c, 2011c).

Sin embargo, durante el período del auge, los resultados no fueron los esperados. Como se expondrá en el siguiente capítulo, en las escalas nacionales, las normas ambientales de segunda generación tuvieron una diversa asimilación. Las reformas estuvieron condicionadas ya sea por las variables capacidades estatales, por las expectativas de los gobiernos respecto de inversiones y recaudación o por la incorporación de arreglos menos funcionales con el modelo de minería de mercado promovido por la organización financiera (TWB 2010, 2012; Vestergaard y Wade 2011). Desde la perspectiva del GBM, las reformas impulsadas por los gobiernos fueron escasamente implementadas e insuficientes para impedir los impactos y conflictos ambientales provocados por la expansión de la minería a gran escala (TWB 2003b).

En definitiva, en ese período del auge, la difusión de normativas en el campo ambiental transitó desde una concepción de desarrollo sostenible débil, mediado por consideraciones de mercado, a un modelo que incorpora un papel más activo de las instituciones estatales para hacer frente a las fallas de mercado. Una plantilla normativa que en los arreglos ambientales de los países de acogida fue traducida de manera diversa.

2.3.2.3.2. La inclusión de las comunidades en las reformas de segunda generación

En la dimensión comunitaria, la perspectiva de mercado predominante en el paradigma normativo que se difundió durante la década de las reformas de primera generación enfatizó que la minería en el mundo en desarrollo era una vía para ayudar a los países a acceder a los beneficios del progreso económico. Desde esta visión, las inversiones extractivas beneficiarían el progreso de las comunidades a través del crecimiento económico; por lo tanto, la preocupación por las comunidades fue un componente ausente del modelo de difusión normativa de los noventa, centrado, como señalábamos más arriba, en la atracción de inversiones (TWB 1997). El reconocimiento de las comunidades y su incorporación a las salvaguardas de los programas y proyectos de asistencia a gobiernos y corporaciones extractivas tuvo atención en la etapa de las reformas de segunda generación. La integración de las comunidades al modelo fue, por una parte, el resultado del escrutinio realizado a las operaciones del GBM (EIR 2003) y, por otra, fue una consecuencia de la multiplicación de los conflictos socioambientales, lo que derivó en el aumento del riesgo institucional, financiero y político para las inversiones de la industria en distintas regiones de los países de acogida (TWB 2010; Kirsch 2014; Bebbington et al. 2018). En el siglo XXI, el GBM incorporó al modelo de inversiones mineras las metas de reducción de la pobreza y sostenibilidad integradas en la Declaración del Milenio de Naciones Unidas (NU 2000); objetivos que eran a su vez convergentes con la preocupación de los accionistas y el sector financiero internacional por disminuir los riesgos sociales que enfrentaban las corporaciones extractivas (CEPAL 2010; Hatcher 2014; Kirsch 2014).

Por lo tanto, solo a partir de la década del 2000 los problemas comunitarios y el tratamiento de los sectores desfavorecidos por la industria minera fueron incorporados a las reformas promovidas en los proyectos y programas de asistencia del denominado modelo de minería ambiental y socialmente responsable. El GBM reconoció que no solo era necesario un

cierto grado de participación estatal para corregir las fallas del mercado, sino también que la incorporación del nuevo actor no gubernamental era fundamental para asegurar la sustentabilidad social de la industria (Hatcher 2014). Los principales problemas que emergieron como preocupación fueron de carácter socioambiental, entre ellos: los efectos de la contaminación sobre las tierras, el agua y la salud de la población; el aumento de las migraciones en las áreas de los proyectos; la intervención en tierras comunitarias y las expectativas locales por los beneficios (TWB 2010).

Las reformas se incorporaron en dos escalas. La primera implicó cambios organizacionales y en las directivas internas del GBM, como fueron: 1) la integración de la figura del defensor del pueblo, un rol que estuvo destinado a recibir las denuncias por parte de comunidades afectadas; 2) la incorporación de un panel de consulta independiente para evaluar e investigar las denuncias de las comunidades, como consecuencia de las operaciones que comprometían la participación de la organización; 3) la introducción de reformas en las directivas relacionadas con la participación, la consulta y el reasentamiento de comunidades; 4) finalmente, en el año 2006, la oficialización de la directiva sobre política indígena e industrias extractivas (TWB 2005a, b, 2009).

En una segunda escala, las reformas destinadas a abordar los problemas comunitarios y el tratamiento de los sectores desfavorecidos por la industria minera se incluyeron en los proyectos y programas orientados a los países receptores, como fue el objetivo de las directivas para la región del Programa Andino, así como la asistencia dirigida a países como Perú, Colombia, Ecuador y Chile¹⁰. Un primer componente se orientó a apoyar con recursos a los

¹⁰ Banco Mundial, *Programa de Formación de Líderes Indígenas de la Comunidad Andina de Naciones (Programa Andino)*, Washington, 2005. En Colombia: Banco Mundial, *Sobre titulación de propiedad colectiva, participación y manejo de recursos naturales: implementación de demandas indígenas y afrocolombianas*, Washington, 2000. En Perú: Banco Mundial, *Sostenibilidad de la riqueza: el medio ambiente y las dimensiones sociales del sector minero en el Perú*, Washington, 2005; Asesoría IFC. *Asegurar que las comunidades locales se beneficien de las industrias extractivas en Perú*, Washington, 2013. En Ecuador: CEPLAES, *Minería y comunidades locales. Criterios marco para una relación de mutuo beneficio*, Washington, 2004. En Chile: Banco Mundial, *Fortalecimiento Institucional del Sector Minero para la Inclusión de Pueblos*

gobiernos con el objeto de financiar proyectos que promovieran el fortalecimiento de las capacidades de las comunidades locales, ya sea para negociar con la industria o para administrar los recursos de los beneficios de la renta minera (TWB 2003b). Un segundo componente incorporó nuevas metodologías, como las evaluaciones de impacto social, y tuvo como principales objetivos agregar los intereses de las comunidades afectadas, aumentar los beneficios y reducir los impactos adversos. Un tercer componente de la asistencia fue sumar puentes estratégicos entre la industria, el gobierno y las comunidades locales, con el propósito de que la industria contribuyera al desarrollo sostenible de estas últimas.

En las escalas nacionales, la asimilación de las directivas normativas difundidas desde la esfera transnacional para gobernar la relación entre minería y comunidades fue relativamente distintiva. En algunos países, los arreglos circunscribieron la participación de las comunidades afectadas a un requisito formal y no vinculante. En cambio, en otros fueron más permeables a la influencia de órdenes normativos alternativos y a las demandas que integraron derechos de participación más amplios acompañados de garantías y contrapesos institucionales.

En resumen, los programas y las asesorías de la agencia se orientaron a elevar la confianza entre la industria, las comunidades y el gobierno, cuyo objetivo principal fue la disminución de la inseguridad social, política y jurídica que amenazó a numerosas inversiones por todo el continente. Sin embargo, fue un modelo institucional limitado que, aunque integraba las nuevas preocupaciones comunitarias, despolitizó las problemáticas y las encuadró en un marco de reformas organizacionales y normativas dominadas por soluciones técnicas a problemas que, como el riesgo socioambiental, eran de naturaleza sociopolítica (Szablowski 2002; Hatcher 2014). Desde la narrativa oficial del GBM (TWB 2003b, 2010a, c), la organización interpretaba que las dificultades para alcanzar la implementación de esas directrices había sido el resultado del ausentismo estatal y las instituciones precarias,

caracterizadas por débiles arreglos normativos, que redundaban en el bajo acceso de las comunidades a la toma de decisiones y a los beneficios de la bonanza. Los informes de las misiones evaluadoras de los programas de asistencia implementados en los países reforzaban constantemente el escaso interés político de los gobiernos y las agencias estatales por incorporar reformas que integraran las preocupaciones de las comunidades afectadas (TWB 2001a, EIR 2002).

2.4. Conclusiones

En América Latina, la crisis provocada por el colapso del modelo de desarrollo de sustitución de importaciones (con sus consecuencias económicas, sociales y políticas) fue la coyuntura crítica que inauguró la presencia del GBM en el sector minero. La organización internacional no solo fue un agente clave para enfrentar la crisis de la deuda, sino también el promotor de un nuevo paradigma basado en los recursos naturales, que auguraba para los países de la región crecimiento, estabilidad, empleo, superación de la pobreza y bienestar. La disponibilidad de abundantes recursos naturales, en particular en el sector de la minería, fue un requisito clave para impulsar un nuevo modelo de desarrollo.

La organización se transformó así en un activo agente de los procesos de cambio institucional, mediante la difusión de un nuevo patrón normativo que se canalizó a los países mediante préstamos condicionados a la implementación de programas y proyectos de reforma. Un diseño compuesto por principios y reglas uniformes destinados a intervenir en las dimensiones fundamentales de la propiedad, los tributos, el medio ambiente y la relación con las comunidades afectadas. Este modelo no fue estático, sino que incorporó adaptaciones durante el período a lo largo de dos etapas de reformas.

La primera etapa, que reúne las denominadas reformas de primera generación, es un modelo orientado a la atracción de inversiones, una plantilla compuesta de directivas normativas destinadas a guiar a los gobiernos en la reforma integral de los arreglos mineros de

acuerdo con los principios de la legislación minera global. Los nuevos lineamientos reformistas en la dimensión de la propiedad minera promovieron el libre y seguro acceso del sector privado al dominio de los recursos del subsuelo, lo cual relegaba el papel estatal al de regulador o promotor de inversiones mineras. En la dimensión fiscal, los principios que se difundieron se orientaron a atraer inversiones a través de un modelo con gravámenes mínimos, acompañados de un conjunto de incentivos y privilegios reforzados por las reglas de estabilidad contractual de largo plazo. En la dimensión ambiental, se difundieron principios que priorizaron el desarrollo de una institucionalidad despolitizada, orientada a la gestión y evaluación técnica de las iniciativas empresariales por sobre la imposición de regulaciones en el sector; una reforma destinada a liberar el camino de obstáculos a los grupos inversores en actividades extractivas.

A continuación, se incorpora una tabla (Tabla 4) que resume los informes, proyectos y programas mediante los cuales se difundieron las reformas de primera generación en la región y en los países de la muestra:

Tabla 4. Primera generación. Programas, proyectos y asistencia técnica para la reforma del sector minero (1984-2001)

Escala	Programa, proyectos/año	Dimensiones		
		Propiedad	Fiscal	Socioambiental
América Latina	Estrategia Minera para América Latina y el Caribe (1997).	X	X	X
Argentina	Argentina - Revisión del sector minero (1993).	X	X	X
	Argentina - Proyecto de asistencia técnica para el desarrollo minero (1995).	X	X	X
	Argentina - Segundo Proyecto de Asistencia Técnica para el Desarrollo Minero (PASMA II): evaluación ambiental (1997).	X	X	X
	Evaluación Ambiental sectorial minera para Pasma I y II (1997).	X	X	X
Brasil	Préstamo de Garantía de Bancos Privados para Proyecto Carajas en Brasil (1984).	X		
	Brasil - Perspectivas de privatización (1989).	X		
	Brasil - Una agenda para la reforma tributaria: Resumen y conclusiones (1990).		X	
	Brasil - Proyecto Ambiental Nacional (1990).			X
	Brasil - Privatización y sector siderúrgico (1992).	X		
	Inversión extranjera en Brasil: principales obstáculos legales. Documento de debate interno; no. IDP 132. Región de América Latina y el Caribe (1993).	X	X	
	Programa Conservación y Rehabilitación Ambiental (2001).			X
Chile	Proyecto de Desarrollo de Instituciones Ambientales (1992).			X
	Proyecto de Desarrollo de Instituciones Ambientales (2000).			X
Colombia	Programa de Gestión de Recursos Naturales (1993).	X		X
	Integración de las preocupaciones sociales en la toma de decisiones del sector privado: una revisión de las prácticas corporativas en los sectores de minería, petróleo y gas (1998).			X
	Registro de tierras para las minorías de Colombia (2002).	X		
Ecuador	Proyecto de asistencia técnica de control y desarrollo del medio ambiente de la minería ecuatoriana (PRODEMINCA) (1993).	X	X	X
	Panel de Inspección. Desarrollo de la minería Ecuatoriana y control ambiental (2001).	X		X
	Informe de aplicación Desarrollo minero y control medioambiental (2001).	X		
Perú	Perú - Proyecto de asistencia técnica para la privatización (1992).	X	X	
	Perú - Proyecto Préstamo de Asistencia Técnica para Energía y Minería (EMTAL) (1993).	X	X	X
	Programa de Gestión Ambiental y Cumplimiento de Adaptación (PAMA) (1993).		X	X

Fuente: Elaboración propia, con base en la revisión de documentos e informes contenidos en biblioteca virtual del Grupo Banco Mundial, Washington 1989-2001 (Consultado el 3 de junio del 2019). <https://bit.ly/3f53MIC>

La siguiente etapa fue la denominada segunda generación de reformas, fase en la que el GBM debió elaborar, impulsar e implementar, no solo transformaciones organizacionales destinadas a incorporar nuevas capacidades estatales, sino también adaptaciones en las directivas políticas que permitieran impulsar el nuevo paradigma normativo, denominado minería social y ambientalmente sostenible.

Esta etapa fue resultado de importantes cambios de contexto. En las escalas nacionales, el enorme impacto ambiental y social provocado por la minería a gran escala en la década precedente se multiplicó con el auge de los precios y la expansión de la frontera extractiva, lo que provocó un aumento significativo de los conflictos socioambientales, las movilizaciones, la organización y la influencia de las comunidades afectadas. A escala internacional, la agencia enfrentó severas críticas por sus operaciones como promotora política y financiera de la industria.

Las reformas difundidas mediante la asistencia financiera condicionada integraron nuevas directivas en las dimensiones de la propiedad de los recursos, los tributos, el medio ambiente y las comunidades. En la dimensión de la propiedad, se agregaron orientaciones destinadas a regular el acceso a las tierras colectivas indígenas y campesinas. En la dimensión fiscal, se integraron normas destinadas a descentralizar parte de la recaudación minera, se añadieron los impuestos progresivos a las sobreganancias, se recomendó introducir las normas de transparencia en la gestión de las rentas y se promovió la creación de los fondos anticíclicos. En la dimensión ambiental, la directiva fue fortalecer las capacidades sectoriales de gestión y de diseño de regulaciones. Finalmente, las reformas incorporaron por primera vez a las comunidades, y estuvieron destinadas a regular las relaciones entre la población local, la industria y los gobiernos, como fueron la inclusión de la participación, la consulta previa y la gestión de beneficios.

En la tabla que aparece a continuación (Tabla 5) se consignan los documentos e

informes que orientaron las reformas mineras de segunda generación para la región y los países de la muestra:

Tabla 5. Segunda generación. Programas, proyectos y asistencia técnica para la reforma del sector minero (2003-2014)

Escala	Fuente/año	Dimensiones		
		Propiedad	Fiscal	S. ambiental
América Latina	Informe final de la revisión de las industrias extractivas. Consulta sobre el papel futuro del Grupo Banco Mundial en las industrias extractivas (2003).		X	X
	Informe final de la revisión de las industrias extractivas (2003).		X	X
	La reforma minera y el Banco Mundial: proporcionando un marco de política para el desarrollo (2003).	X	X	X
	Programa de Formación de Líderes Indígenas de la Comunidad Andina de Naciones (Programa Andino) (2003)			X
	Cadena de valor de las industrias extractivas. Un enfoque integrado para el desarrollo de las industrias extractivas (2009).	X	X	X
	El enfoque evolutivo del Banco Mundial para la Reforma del Sector Minero (2010).		X	X
Brasil	Gestión de recursos naturales de Mato Grosso (2003).			X
	Brasil - Proyecto de fortalecimiento del sector de energía y minerales (2011).	X		X
	Brasil - Préstamo de asistencia técnica para servicios energéticos (ESTAL) de Brasil (2012).	X		X
Chile	Fortalecimiento Institucional del Sector Minero para la Inclusión de Pueblos Indígenas: P116995 - Informe de Resultados del Estado de Implementación (2014).			X
Colombia	Sobre titulación de propiedad colectiva, participación y manejo de recursos naturales: implementación de demandas indígenas y afrocolombianas (2000).	X		X
Ecuador	Minería y comunidades locales - Criterios marco para una relación de mutuo beneficio (2004).	X	X	X
Perú	Sostenibilidad de la riqueza: el medio ambiente y las dimensiones sociales del sector minero en el Perú (2005).		X	X
	Perú - Proyecto de préstamo para políticas de desarrollo ambiental (2009).			X
	Perú - Tercer Proyecto Programático de Préstamos para Políticas de Desarrollo Ambiental (2010).			X
	Perú. La oportunidad de un país diferente (2006).			X
	Promover la sustentabilidad ambiental en Perú: revisión de las políticas del Banco Mundial (2011).			X
	Asesoría IFC. Asegurar que las comunidades locales se beneficien de las industrias extractivas en Perú (2013).		X	X

Fuentes: Elaboración propia, con base en la revisión de documentos e informes contenidos en biblioteca virtual del Grupo Banco Mundial, Washington 2003, 2014 (Consultado el 1 de julio de 2019). <https://bit.ly/3f53MIC>

CAPÍTULO TERCERO

TRADUCCIONES NACIONALES DEL PATRÓN NORMATIVO MINERO EN AMÉRICA LATINA

3.1. Introducción

En Latinoamérica, durante los años 1990 y la primera década del siglo XXI, el GBM fue un activo agente difusor de reformas institucionales en las dimensiones claves del sector minero: la propiedad, los tributos, el medioambiente y las relaciones con las comunidades. Durante la primera generación de reformas, entre los años 1990-2002, la prioridad de la organización fue promover la atracción de inversiones a partir de una fórmula que combinaba la desregulación de los derechos de propiedad e impuestos mínimos con un marco socioambiental estrecho y asimétrico destinado a no obstaculizar el flujo de inversiones (TWB 1997). En cambio, la segunda generación de reformas, difundidas entre los años 2003-2013, promovió arreglos destinados a la gestión de las sobreganancias del auge, pero sin alterar la certeza ni la estabilidad de las dimensiones de la propiedad y los acuerdos fiscales; junto con la incorporación de una versión limitada de los principios del enfoque de desarrollo sostenible, destinado a la disminución de los riesgos socioambientales experimentados por las inversiones (TWB 2003c, 2010a, b).

Frente a esas recomendaciones, la pregunta que se propone responder el presente capítulo es si el patrón normativo promovido por el GBM se difundió de manera uniforme entre los países de acogida o si, por el contrario, cabe hablar de una diversidad de acuerdos normativos. A lo largo del texto se intentará mostrar que el modelo de reformas difundido por el GBM fue reinterpretado en los distintos países y que ello dio lugar a una variedad de arreglos normativos mineros nacionales.

La primera sección del capítulo está dedicada a analizar la traducción normativa de los principios de gobernanza global difundidos por el GBM en los países de la región, durante la

primera generación de reformas mineras (1990-2002).

La siguiente sección analiza la segunda generación de reformas y las variaciones introducidas por las escalas nacionales en las diferentes dimensiones que compusieron un arreglo minero durante el superciclo de los minerales (2003-2013). Por último, a modo de conclusión, se propone una tipología de las variaciones experimentadas por los marcos normativos nacionales en comparación con el referente normativo difundido desde el GBM durante ambos períodos.

3.2. Las reformas mineras de primera generación (1974-2002)

En este apartado se analizan las reformas normativas producidas en el sector minero de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador y Perú en el momento en que los países de la región cobraron un importante atractivo, tanto para los organismos internacionales y los inversionistas multinacionales como para las expectativas fiscales de los gobiernos. Por orden de aparición, se analizan las reformas referidas a la dimensión de la propiedad de los recursos, los tributos mineros y la dimensión socioambiental.

3.2.1. Las reformas a la propiedad de los recursos

En cuanto a este tipo de reformas, encontramos tres grupos de países: en primer lugar, aquellos que siguieron la pauta normativa liberalizadora; en segundo lugar, los que matizaron o mezclaron arreglos; y por último, los que contravinieron o se alejaron del modelo recomendado. En diferentes publicaciones y programas de asesorías condicionadas, la agencia financiera promovió una plantilla que incorporó tres principios normativos: la desregulación en el acceso a la propiedad, mediante la cual se despejó la intervención político-burocrática; el fortalecimiento de la certeza jurídica de los títulos de propiedad de los recursos; y la reforma del papel empresarial del Estado en el sector a regulador y promotor de inversiones (TWB 1997).

Dentro de un grupo más amplio de países, entre los cuales se encuentran Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador y Perú, Chile es el país que de manera más coherente y temprana adoptó las reformas a la propiedad de los recursos, pese a haber sido elaboradas años antes de la presencia del GBM en la región, bajo el régimen burocrático autoritario del general Pinochet. Esas reformas son exhibidas desde entonces como el camino a seguir en esta dimensión (TWB 1997).

En el año 1971, Chile había sancionado la Ley N° 17.450, a partir de la cual se nacionalizó la propiedad de las empresas de la gran minería del cobre (Ministerio de Minería 1971). Un legado institucional que no fue removido durante la dictadura de Pinochet (1973-1990), sino que fue incorporado en el artículo N° 24 de la nueva Constitución de 1980 por los sectores nacionalistas que apoyaban el régimen militar (Ministerio del Interior 1980).

No obstante, el mecanismo utilizado por el régimen autoritario para la desregulación de la propiedad de los recursos minerales fue la estratificación de nuevas normas de acuerdo con los principios neoliberales. En 1982, se aprobó la Ley Orgánica Constitucional sobre Concesiones Mineras (LOCCM), y en 1983 se incorporó un nuevo Código de Minería (Ministerio de Minería 1982, 1983). Como se ha definido en el capítulo primero, la estratificación es un mecanismo de reinterpretación de reglas previas y opera en contextos en los que la coalición promotora carece del apoyo suficiente para desplazar o derogar un arreglo previo (Mahoney y Thelen 2010), como ocurrió bajo la dictadura militar, en que convivió un equilibrio político entre sectores nacionalistas y neoliberales.

Las nuevas normas incorporaron cuatro principios sustantivos de la ortodoxia neoliberal que alteraron la norma constitucional de 1980 (Omalu y Zamora 1999; Bastida 2005). El primer principio fue el de subsidiaridad estatal, una noción normativa de acuerdo con la cual la gestión de los recursos minerales fue en adelante delegada a la iniciativa del sector privado.

El segundo principio fue el de la certeza jurídica de los títulos de propiedad minera,

mediante una redefinición de la concesión administrativa de uso tradicional en América Latina. En adelante, el derecho de concesión minera fue asimilado a la garantía constitucional de la propiedad privada. La propiedad minera será un derecho indefinido e irrevocable que quedará incorporado de manera absoluta al patrimonio del titular; por tanto, se puede vender, hipotecar y heredar; de este modo se conforma un mercado privado de los derechos sobre los recursos del subsuelo. Junto con la privatización de la propiedad de los recursos, se añadió una regla que estará ausente en el resto de la región, consistente en la extensión del derecho preferente del propietario del subsuelo sobre la propiedad superficial y las aguas descubiertas (Vildósola Fuenzalida 2000; Bastida et al. 2005).

Un tercer principio fue el de la reducción del papel del Poder Ejecutivo en el acceso a la propiedad minera. Esta facultad fue trasladada integralmente a los tribunales ordinarios de justicia; un agente independiente de la intervención política a quien le correspondería jugar un papel técnico y procesal en la conformación de la propiedad de los recursos minerales (Vildósola 2000; Bastida et al. 2005).

Un cuarto principio fue el de la limitación del papel empresarial del Estado en la minería del cobre. De acuerdo con él, el Estado pasaba a tener un papel restringido; no debía desincentivar la iniciativa del sector empresarial; tampoco debía distraer recursos fiscales en actividades en las que el sector privado se desempeñaba de manera más eficiente. El papel de la empresa estatal en el sector minero fue reformado por estratificaciones normativas sucesivas, que restringieron drásticamente su misión a objetivos productivistas y generadores de rentas (Rivadeneira 2013).

Durante el período de la nueva democracia en Chile, la propiedad privada de los recursos minerales experimentó continuidad y se transformó en una pieza fundamental del patrón normativo difundido al resto de la región por el principal difusor externo de reformas (TWB 1997).

Como resultado de la aplicación de los programas de ajuste para enfrentar la crisis económica y política, Ecuador realizó reformas a la propiedad minera de acuerdo con el modelo de Chile y las recomendaciones de la asesoría del GBM, efectuadas a través del PRODEMINCA (TWB 1993d, 2003c). En el año 2000 se dictó el Decreto de Ley N° 690, denominado de Promoción de la Inversión, y su Reglamento N° 1415, un mecanismo de desplazamiento normativo destinado a derogar y reinterpretar el arreglo minero de la propiedad, contenido en el Decreto-Ley N° 126 del año 1991. La Ley N° 690 redefinió el papel del Estado como agente promotor de inversiones, con competencias limitadas a funciones técnicas y administrativas. El nuevo arreglo disminuyó las etapas burocráticas en el acceso, estableció la certeza jurídica de los derechos de propiedad para los inversionistas, adoptó el principio de superioridad del uso minero por sobre otras formas de ocupación del territorio y autorizó la imposición de la servidumbre minera sobre la propiedad superficial, amparándose en la declaración de utilidad pública de las actividades extractivas (Gobierno de Ecuador 2000, 2001). Otro grupo de países, como Perú, Colombia y Argentina, no siguieron tan fielmente las recomendaciones difundidas por el GBM, sino que mezclaron las reformas de mercado de primera generación con la continuidad de arreglos normativos previos, o con la imposición de traducciones diferentes del patrón recomendado.

En Perú, el gobierno del presidente Fujimori dictó dos normas de reforma a la propiedad minera: la Ley de Promoción de la Inversión Privada en las Empresas del Estado, dictada en el año 1991, y la Ley General de Minería, aprobada en el año 1992. Estas normas desplazaron a las políticas del nacionalismo de los recursos, y así se dio curso a un programa radical de privatizaciones durante la década de 1990 (Congreso de la República 1991; Ministerio de Energía y Minas 1992). Las reformas recomendadas por el GBM¹¹ se implementaron mediante

¹¹ La difusión de los principios privatizadores a través de proyectos y programas en el caso de Perú, se puede consultar en Banco Mundial, *Proyecto de asistencia técnica para la privatización*. Washington, 1992.

el mecanismo de traducción por desplazamiento; esto es, se derogó una parte significativa de las normas introducidas por el régimen del general Velasco Alvarado (1968-1975). Por lo tanto, la propiedad minera nacionalizada, como era el caso de la estatal CENTROMIN, fue trasladada a inversionistas nacionales e internacionales.

Empero, Perú mantuvo la continuidad de la potestad administrativa centralizada como puerta de entrada; un esquema en el cual la autoridad minera estatal es el agente que otorga o deniega el acceso a la propiedad de los recursos minerales. No obstante, junto con ello sobrevive la tradicional institución de la propiedad comunitaria en manos indígenas y campesinas. La continuidad de estos legados matiza la asimilación plena de las reformas difundidas por el GBM (Echave et al. 2009; Basualdo 2012; Álvarez Huwiler et al. 2015).

Colombia, a finales del gobierno del presidente Andrés Pastrana (1998-2002), dictó en el año 2001 la Ley N° 685 o Código de Minas. Las reformas fueron asesoradas por la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional, de acuerdo con las recomendaciones del GBM. La implementación le correspondió al gobierno del presidente Álvaro Uribe (2002-2010), cuyo eslogan fue “Colombia: país minero”. El nuevo código minero impuso un esquema mixto de gobernabilidad de la propiedad minera. Por una parte, integró normas bajo los principios de mercado, como fue el artículo N° 13, que declaró de utilidad pública la industria minera, o sea, estableció la prioridad de la propiedad minera por sobre otros usos; el artículo N° 70 estableció el principio de seguridad jurídica para los inversionistas hasta por 30 años, renovables por igual período; el artículo N° 30 permitió actividades en zonas restringidas y excluidas con autorización de la autoridad ambiental. Por otra parte, se mantiene la continuidad de legados normativos precedentes relacionados con la potestad estatal; el artículo N° 5 señaló que los minerales yacentes en el suelo o subsuelo son propiedad del Estado; el artículo N° 14 establece que el derecho de explorar y explotar será mediante un contrato de concesión minera; y el artículo N° 317 consigna que la competencia en el sector minero recae en el Ministerio de Minas

y Energía. La aplicación de las reformas descritas implicó el traslado al sector privado de más del 16 % del territorio colombiano (Gaitán et al. 2011; Pardo 2013; Vélez-Torres y Ruiz-Torres 2015).

Durante el gobierno del presidente Carlos S. Menem (1989-1999), Argentina dictó la Ley N° 24.224 de Reordenamiento Minero y la Ley N° 24.428, que institucionalizó el Acuerdo Federal Minero con las provincias aprobadas en el año 1993, las cuales se estratificaron sobre el antiguo código del siglo XIX, reformado de acuerdo con los principios neoliberales promovidos por los programas de asistencia condicionada del GBM¹². El nuevo ordenamiento despejó de obstáculos el acceso de los inversionistas externos a la propiedad estatal a través del programa de privatizaciones impulsado durante los años noventa e incorporó el principio de certeza jurídica (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación 1993).

Sin embargo, sobreviven legados federales históricos que se integraron en la reforma constitucional del año 1994 y en el artículo N° 124, que reconoció el dominio originario de las provincias sobre los recursos naturales, el cual fue incorporado en el nuevo Texto Ordenado del Código de Minería, aprobado por el Decreto N° 456 del año 1997 (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación 1994, 1995, 1997).

Ambas reformas configuraron un arreglo de la propiedad de los recursos de características híbridas; esto es que, a la vez que estaba marcado por el sello neoliberal dado por las recomendaciones del GBM, sostenía la potestad de administración de la propiedad minera en las provincias. Una facultad que en esas escalas se traduce en la permanencia de las corporaciones extractivas provinciales creadas en los años cincuenta, empresas que condicionaron el acceso directo de la industria minera privada a la propiedad y explotación de los recursos a partir de acuerdos de asociación mixta, como fue el caso de Yacimientos Mineros

¹² La difusión de los principios privatizadores, a través de proyectos y programas, en el caso de Argentina, se pueden consultar en Banco Mundial, *Revisión del sector minero*, Washington, 1993.

Aguas de Dionisio (YMAD) en Catamarca (Haslam 2007; Tolón Estarelles 2011; Basualdo 2012; Álvarez 2013; Casalis y Trinelli 2013; Godfrid 2013; Álvarez et al. 2015; Murguía y Godfrid 2019).

Un tercer grupo de países, conformado por Colombia, Ecuador y Brasil, se distanció de las reformas de primera generación difundidas por el GBM. Estos sostuvieron la continuidad del modelo normativo previo, fundado en el principio de la potestad soberana del Estado nación sobre los recursos minerales. Este arreglo permitió afianzar la supremacía de la autoridad estatal sobre los propietarios privados y las corporaciones, así como preservar el proteccionismo sobre las empresas mineras de propiedad estatal.

En Colombia, durante la década de 1990, no se experimentaron cambios en cuanto a la propiedad de los recursos, sino que hubo continuidad de los arreglos previos aprobados entre los años 1969-1988, basados en el modelo de potestad estatal, como fueron la Ley N° 20 de 1969 y el Código de Minería de 1988, un esquema inmune a las reformas de mercado de primera generación difundidas por el GBM y que rigieron hasta el año 2001. Ambas normas tuvieron como objetivo organizar una institucionalidad a partir de la cual fuera posible resolver el histórico conflicto entre la propiedad pública y privada de los recursos minerales. Una traducción destinada a establecer y reafirmar el control estatal centralizado sobre los recursos del subsuelo, lo cual significó confiscar y desplazar de su dominio a los grandes propietarios superficiales del territorio colombiano (Ministerio de Justicia 1969, 1988; Presidencia de la República 1991).

En el Código de Minería de Colombia de 1988, el acceso de particulares a los derechos de propiedad es una facultad ejecutiva que recayó en el Ministerio de Minas y Energía (MME). Dicho código también estableció regulaciones que determinaron una separación de las etapas de exploración y explotación, con el fin de obligar al sector privado a realizar actividades y evitar el acaparamiento y la especulación. Sumado a esto, la licencia de explotación tuvo una

duración limitada y prohibió la extensión de las actividades extractivas en las áreas restringidas por razones ambientales o agrícolas. Finalmente, este arreglo sostuvo el legado de los años setenta, que permitió la creación de las empresas públicas como Minercol o Carbocol, destinadas a explotar directamente o en asociación con privados emprendimientos megamineros, como fue el mineral de níquel de Cerro Matoso, localizado en el departamento de Córdoba, y el mineral de carbón del Cerrejón, ubicado en la zona norte (Sañudo 2020). En síntesis, se mantuvo la continuidad de un arreglo con prerrogativas, restricciones y regulaciones distantes del modelo minero neoliberal promovido por el GBM, un esquema que sería objeto de reformas en el año 2001¹³.

En Ecuador, por su parte, durante los años noventa y hasta el año 2000, se mantuvo el esquema de propiedad de los recursos minerales radicado en el Estado nación; arreglos heredados de las décadas previas. Las reformas promulgadas en el año 1991, a través de la Ley N° 126 de Minería y la Constitución Política de 1998, no innovaron con reformas de mercado; se sostuvo un esquema altamente regulado, en el cual el acceso a la propiedad era una prerrogativa estatal (Congreso Nacional de Ecuador 1991; Asamblea Constituyente 1998). A pesar de la crisis de la economía petrolera ecuatoriana, iniciada a fines de la década del ochenta, la minería era una actividad que se realizaba a escala artesanal, y no figuraba entre las prioridades reformistas de los sucesivos gobiernos.

En Brasil, la institucionalidad que regulaba el acceso a la propiedad minera había sido configurada, desde mediados de la década del treinta, por un régimen autoritario de carácter nacionalista-desarrollista, cuyo legado fue codificado en los códigos de minería de 1934, 1944 y 1967; herencia que fue incorporada en la Constitución de 1988, así como en la legislación

¹³ En el Código de Minería de Colombia de 1988, el artículo 3 estableció la propiedad absoluta de la nación de las minas y yacimientos; los artículos 9 y 10 establecieron zonas restringidas para la minería; el artículo 13 definió la propiedad minera como un derecho exclusivo pero temporal; los artículos 41 y 43 señalaron que las licencias de exploración o explotación eran facultad del Ministerio de Minas y Energía; el artículo 46 restringió la duración de las licencias a 10 años; por último, el Capítulo XVI estableció las zonas mineras indígenas.

posterior de principios de los noventa, como fue el caso del Decreto N° 98.812 de 1990, que establece el régimen de permisos mineros, y la Ley Federal N° 8876, dictada en 1994 (Cámara de Diputados 1967; Presidencia de la República 1988; Departamento Nacional de Producción Minera [DNPM] 1994).

El principio político normativo incorporado en los arreglos ratificaba la continuidad de la potestad de la Unión sobre los recursos minerales, cuya administración centralizada quedaba delegada en el DNPM. El objetivo de ese ordenamiento, hasta el año 1995, fue el fomento de la industria minera y siderúrgica nacional. Por lo tanto, el acceso a los derechos sobre la propiedad fue una institucionalidad que reafirmó el proteccionismo; un derecho estrictamente limitado a empresas nacionales, aspecto que sería reformado durante la segunda parte de la década del noventa.

En el año 1995, de acuerdo con las recomendaciones del GBM, el Congreso de la Unión incorporó una enmienda constitucional que tuvo por objeto la apertura de la propiedad minera a la inversión extranjera; específicamente, la reforma autorizó el aprovechamiento de los recursos del subsuelo¹⁴:

1° La investigación y explotación de recursos minerales y el aprovechamiento del potencial a que se refiere el "capítulo" de este artículo sólo podrán ser realizados con autorización o concesión de la Unión, en interés nacional, por brasileños o por sociedad constituida bajo leyes brasileñas y que tenga su sede y administración en el País, en forma de ley, que establecerá las condiciones específicas cuando estas actividades se desarrollen en franja fronteriza o en tierras indígenas (Redacción dada por la Enmienda Constitucional N° 6 de 1995).

¹⁴ World Bank Group, *Brazil-Prospects for privatization*. Washington, 1989; *Brazil-Privatization and the steel sector*. Washington, 1992; *Foreign investment in Brazil: major legal obstacles*. Washington, 1993; Presidencia de la República, 1988. *Constitución de la República Federativa de Brasil*. En Presidencia de la República, Casa Civil, 1988.

Aunque la ley N° 9314 de 1996 permitió incorporar la enmienda en el Código Minero de 1967, la reforma no alteró el legado desarrollista centralizado, burocrático y proteccionista en la administración de la propiedad de los recursos (Cámara de Diputados 1996). Al respecto, en el año 1997, la empresa estatal Vale do Rio Doce, controladora del 70 % de la propiedad minera del país, fue sometida a un proceso de privatización durante la presidencia de Fernando Henrique Cardoso (1995-2003). El proceso fue conducido por el Banco Nacional de Desarrollo Social (BNDES), una agencia estatal desarrollista que definió un reglamento de acuerdo con el cual los accionistas privados tuvieron una importancia minoritaria, y que permitió mantener el control estatal de la empresa (Presidencia de la República 1997; Dalla Costa 2009).

En resumen, con lo expuesto queda manifiesto que los países reaccionan de manera diversa al modelo externo de la propiedad de los recursos minerales. Así, es posible identificar las siguientes variaciones: arreglos nacionales que mantuvieron la continuidad o asimilaron los principios normativos coherentes con el patrón, difundidos desde la escala transnacional; arreglos nacionales en los cuales se combinaron y asimilaron las orientaciones liberales con la subsistencia de regulaciones en manos estatales; y arreglos a la propiedad minera que se caracterizaron por incorporar o dar continuidad a principios y reglas distantes de la influencia reformista externa.

En la siguiente tabla (Tabla 6) se brinda un resumen de las normas de la propiedad minera en los países de la región:

Tabla 6. Resumen de las reformas normativas a la propiedad minera (1967-2002)

CHILE	ARGENTINA	PERÚ
<p>1971. Ley N° 17.450. Aprueba la Nacionalización de Empresas de la Gran Minería del Cobre.</p> <p>1976. Decreto Ley N° 1350. Crea la Corporación Nacional de Cobre (CODELCO).</p> <p>1980. Decreto Ley N° 3464. Aprueba la nueva Constitución Política de la República de Chile.</p> <p>1982. Ley N° 18.097. Ley Orgánica Constitucional sobre Concesiones Mineras (LOCCM).</p> <p>1983. Ley N° 18.248. Código de Minería.</p> <p>1992. Ley N° 19.137. Establece normas sobre pertenencias mineras de CODELCO-Chile.</p>	<p>1993. Ley N° 24.224. Reordenamiento Minero.</p> <p>1993. Ley N° 24.228. Ratifica el Acuerdo Federal Minero.</p> <p>1994. Constitución de la Nación Argentina (Art. 124).</p> <p>1995. Ley Nacional N° 24.498. Actualización del Código de Minería.</p> <p>1997. Decreto N° 456/97. Aprueba el texto ordenado del Código de Minería.</p>	<p>1991. Decreto Legislativo N° 674. Ley de Promoción de la Inversión Privada en las Empresas del Estado.</p> <p>1992. Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería (TUO), aprobado por el DS N° 014-92-EM.</p> <p>1993. Constitución Política de Perú.</p> <p>1995. Ley N° 26.505.</p> <p>1996. Ley N° 26.570. Modifica la Ley N° 26.505 (Servidumbres).</p>
COLOMBIA	ECUADOR	BRASIL
<p>1969. Ley 20. Establece, por parte de la nación, el principio de propiedad absoluta de las minas y yacimientos de hidrocarburos.</p> <p>1988. Decreto 2655. Expide Código de Minería (vigente hasta septiembre de 2001).</p> <p>1991. Constitución Política de Colombia 1991 (Arts. 80, 330, 332 [El Estado es el propietario de los recursos], 334, 360).</p> <p>2001. Ley 685. Código de Minas.</p>	<p>1974. Decreto N° 101. Expide la Ley de Fomento Minero.</p> <p>1991. Ley N° 126 de Minería.</p> <p>1998. Constitución Política de la República de Ecuador.</p> <p>2000. Decreto Ley N° 690, para la promoción de la inversión y la participación ciudadana.</p> <p>2001. Decreto Ejecutivo N° 1415. RO/307. Reglamento general a la Ley de Minería.</p>	<p>1942. Decreto-Ley N° 4.352. Aprueba los estatutos de la Companhia Vale do Rio Doce SA</p> <p>1967. Decreto-Ley N° 227. Código de Minería.</p> <p>1988. Constitución de la República Federativa de Brasil (Arts. 20, 21, 22, 23, 49, 174, y enmienda, año 1995).</p> <p>1990. Decreto 98.812. Régimen de Permisos Mineros.</p> <p>1994. Ley Federal N° 8.876. Departamento Nacional de Producción Mineral (DNPM).</p> <p>1995. Decreto N° 1510. Programa Nacional de Privatización (PND).</p> <p>1996. Ley N° 9314. Reforma Código de Minería 1967.</p> <p>1997. Ley N° 9491. Programa Nacional de Desestatización.</p>

Fuente: Elaboración propia (ver Anexo Legislativo).

3.2.2. Las reformas a los tributos en la minería a gran escala

En los años noventa, el GBM recomendó a los gobiernos incorporar en los marcos fiscales un conjunto de nuevos principios, destinados a integrar incentivos para la atracción de inversiones. El organismo utilizó los mecanismos de la persuasión y la coerción mediante la condicionalidad política y financiera para que las nuevas reglas fueran adoptadas, observadas y aplicadas en las escalas nacionales.

El primer principio para incorporar en los arreglos fiscales debía asegurar la estabilidad tributaria a las inversiones mineras, cuyo ciclo de desarrollo era de largo plazo, e intensivas en capital¹⁵.

El segundo principio señaló que atraer inversiones requería establecer una carga fiscal mínima que excluyera la imposición de regalías y que estuviera acompañada de deducciones impositivas que aumentaran el atractivo, en particular durante la primera etapa del ciclo extractivo¹⁶.

El tercer principio, incorporado en el patrón externo, priorizaba la imposición de arreglos fiscales centralizados, con el objeto de establecer un sistema impositivo homogéneo, destinado a neutralizar las variaciones producto de las presiones desde las escalas subnacionales¹⁷.

¹⁵ En 1997, el GBM subrayó la importancia de este principio en la difusión de la “Estrategia Minera para América Latina y el Caribe”: “Los inversionistas necesitan la seguridad de que los impuestos en que han basado su evaluación económica no cambiarán significativamente durante la vida del proyecto, y de que estos serán semejantes a los que se aplican en países comparables” (TWB 1997: XVI).

¹⁶ En el Reporte “Argentina: Mining Sector Review”, publicado en el año 1993, el Banco Mundial señalaba que: “Los gobiernos de algunos países mineros han creído que el establecimiento de un bien diseñado sistema fiscal no es suficiente para el desarrollo de un sector minero fuerte, ellos han creído en la necesidad de incentivos adicionales en base al alto riesgo e intensidad del capital; largos tiempos para generar flujo positivo; ubicación en zonas remotas con déficit de infraestructura y alto riesgos para la financiación” (TWB 1993a: 20-21).

La “Estrategia Minera para América Latina y el Caribe” recomendó la incorporación de un estándar de impuestos bajos: “Idealmente, se requiere una tributación basada en el ingreso, con regalías nulas o mínimas; impuestos nulos o bajos sobre la importación de equipos de minería; disposiciones que contrarresten los impuestos sobre los activos y la participación obligatoria en las utilidades” (TWB 1997: XVI).

¹⁷ Junto con los principios de estabilidad e impuestos mínimos, en “Mining Reform and the World Bank”,

Chile fue el antecedente de la aplicación de las pautas expuestas, un arreglo que más tarde sería difundido como el referente normativo a adoptar por los países mineros de la región (TWB 2003b, c). El principio de estabilidad e invariabilidad impositiva fue adoptado por el régimen militar en el Decreto Ley 600 o Estatuto de Inversión Extranjera, dictado en el año 1974, una regla que prohibió modificaciones fiscales unilaterales (Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción 1974). De acuerdo con el Decreto Ley 600, la agencia a cargo de la funcionalidad de este arreglo era el Comité de Inversiones Extranjeras, un órgano autónomo, ventanilla única para el inversionista externo, que autorizaba con garantía estatal el ingreso de capitales por medio de un contrato-ley de invariabilidad tributaria de un 49 % y por un plazo de 10-20 años, o sea, estableció un conjunto de garantías de estabilidad destinadas a asegurar la materialización de inversiones externas en el sector minero¹⁸.

Durante los años noventa, con el regreso de la democracia, la adopción de las categorías de impuestos mínimos aplicados a las utilidades, sumada a la incorporación de incentivos y adición de deducciones tributarias formaron parte de un proceso que combinó la continuidad de las reglas fiscales previas con innovaciones institucionales destinadas a actualizar los compromisos con la inversión extranjera. Al inicio de la gestión del presidente Patricio Aylwin, en el año 1990, se aprobó la primera reforma tributaria a través de la Ley N° 18.985, que no alteró el principio de impuestos mínimos, sino que estratificó la regla de los tributos progresivos, lo que implicó una modificación del impuesto aplicado a las ventas de los minerales. En adelante, la nueva norma trasladó la base de cálculo impositivo a las utilidades,

publicado en el año 2003, se recomienda el principio de homogeneidad fiscal: “Los impuestos y los beneficios deben aplicarse por igual a todos los jugadores. Debe tener en cuenta el grado de riesgo y las fluctuaciones de los precios de los minerales. La decisión para invertir en un país debe estar influida por un paquete fiscal total similar (federal y provincial)” (TWB 2003c: 12).

¹⁸ Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, 1974, “Decreto Ley 600. Estatuto de la inversión extranjera”. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. El Título IV, artículos 26 al 30, establece las funciones, composición y prerrogativas del Comité de Inversión Extranjera.

según la cual asoció los ingresos fiscales con las rentas de las corporaciones extractivas (Ministerio de Hacienda 1990).

A su vez, en el año 1993, el presidente Aylwin promulgó la Ley N° 19.207, por medio de la cual se aplicó una rebaja tributaria a las corporaciones mineras con contratos de invariabilidad; una norma destinada a garantizar a las corporaciones que el objetivo prioritario del país era la atracción de inversiones por sobre el aumento de impuestos. Finalmente, durante el gobierno del presidente Ricardo Lagos (2000-2006), el modelo fiscal de impuestos mínimos con invariabilidad fiscal fue complementado con la Ley N° 19.738 del año 2001, destinada a combatir la evasión tributaria en particular en el sector de la gran minería. La ley estableció límites al uso de estrategias que permitían reducir utilidades, con el objetivo de disminuir el pago de impuestos fiscales. El fundamento económico y político de trasladar el impuesto a las utilidades y la disminución de la carga impositiva radica en que, en la primera fase, los proyectos de gran escala son intensivos en capital, y su recuperación, de largo plazo, dado que la rentabilidad estaba expuesta a las variaciones de la ley física del mineral y la incertidumbre de los precios en el mercado internacional (Omalu y Zamora 1999; Leturia 2004).

También, los gobiernos de centro-izquierda mantuvieron la continuidad de los beneficios y deducciones fiscales integrados en el Estatuto de Inversión Extranjera de 1974. Los beneficios permitían la libre transferencia al exterior de las utilidades, una regla acompañada de deducciones tributarias, como la amortización de hasta un 100 % del capital invertido, la rebaja de pérdidas, la depreciación acelerada de los activos fijos y la devolución del impuesto a la circulación, entre los más importantes descuentos. Este fue un modelo impositivo con privilegios y ventajas excepcionales para las corporaciones extractivas, descuentos que se estratificaron sobre el arreglo fiscal chileno (Ministerio de Hacienda 1974; Ministerio de Minería 1983).

De acuerdo con las recomendaciones del GBM, Chile mantuvo un esquema tributario de recaudación y distribución altamente centralizado. Las reformas solo incorporaron, en el año 1992, un impuesto marginal a las concesiones de las corporaciones mineras según el cual el resultado de la recaudación se distribuiría entre las escalas subnacionales a favor de los gobiernos regionales y locales en idéntica proporción (Ministerio de Minería 1992). El esquema fiscal estaba destinado a eliminar o evitar imposiciones adicionales, como era el caso de las regalías. Al respecto, el GBM señalaba que la descentralización fiscal generaría discrecionalidad y heterogeneidad tributaria, lo que provocaría un aumento de las expectativas de los actores situados en las escalas locales (TWB 1993a, b, 1997).

Finalmente, los gobiernos de centro-izquierda pusieron en marcha la estratificación de reformas fiscales (Mahoney y Thelen 2010), un mecanismo de cambio normativo que consistió en la adición de nuevas capas normativas en un contexto político caracterizado por la falta de mayorías parlamentarias para derogar las regulaciones heredadas del régimen autoritario. A través de acuerdos, se preservaron las reglas fiscales existentes, pero se incorporaron reformas específicas. En el caso chileno, estas reformas estaban orientadas a incrementar los incentivos para atraer inversión extranjera, como fue la disminución del impuesto a la renta, y obtener una participación más amplia en las ganancias extraordinarias, como ocurrió al trasladar la imposición sobre las ventas a las utilidades.

A diferencia de la traducción convergente que caracterizó al arreglo tributario chileno, estas recomendaciones fueron reinterpretadas en los ordenamientos fiscales de otro grupo de naciones, entre las cuales destacamos a Perú y Argentina, donde se generaron arreglos de características híbridas. Este cambio en el enfoque impositivo se convierte en un punto de partida fundamental para explorar las implicaciones institucionales de estas adaptaciones en el próximo subtema.

En Perú, con la llegada al gobierno del presidente Fujimori, se implementó una reforma tributaria destinada a atraer la inversión de capitales privados –tanto nacionales como extranjeros– al sector minero. El decreto en el que se sustentó fue el N° 708 o Ley de Promoción de Inversiones en el sector minero, que se sancionó en 1991 y fue incorporada al TUO de la Ley General de Minería de 1992, y garantizada en el artículo 71 sobre inversión extranjera del texto constitucional aprobado en 1993 (Congreso de la República 1991; Ministerio de Energía y Minas 1992; Gobierno de Perú 1993). El mecanismo de traducción por desplazamiento fue utilizado en un período de crisis económica y política por un gobierno autoritario sin contrapesos políticos en el Congreso, que permitió revocar el ordenamiento fiscal implementado por el régimen nacionalista del general Velasco Alvarado (Pedraglio Mendoza 2014).

Bajo los nuevos principios, las reglas establecieron los contratos de estabilidad tributaria con características similares al modelo chileno, pero que extendieron los compromisos contractuales de invariabilidad entre el fisco y las corporaciones por un periodo que podía alcanzar los 30 años. La reforma incorporó también el principio de impuestos mínimos a la inversión minera, lo cual se tradujo en la reducción de la carga tributaria al 30 %. Empero, la aplicación de un modelo fiscal centralizado de las rentas mineras desencadenó divergencias políticas, en particular con las regiones afectadas por la actividad, las cuales se resolvieron aplicando una traducción normativa distributiva y compensadora hacia las escalas subnacionales, como fue la estratificación del denominado “Canon Minero”, incorporado en la reforma constitucional de 1993 y en el Decreto Supremo N° 088 del año 1995. El canon minero fijó en un 20 % la participación de los gobiernos locales y regionales en el total de la renta minera recaudada.

Al término del gobierno de Fujimori, el presidente Paniagua dictó la Ley N° 27.506 (2001), por la cual aumentó el porcentaje de coparticipación de las escalas subnacionales en el

total de los tributos mineros. El canon minero fue elevado del 20 % al 50 % del total recaudado, una medida distributiva sin precedentes en toda la región, destinada a disminuir conflictos y a compensar a las regiones afectadas y de acogida de la actividad minera (Ministerio de Energía y Minas 1995; Ministerio de Economía y Finanzas 2001). Una traducción distante de los principios reformistas de primera generación y del ejemplo del modelo fiscal centralizado chileno (Gobierno de Perú 1993; Ministerio de Energía y Minas 1995).

Argentina, entre 1993 y 1995, realizó importantes reformas fiscales, de acuerdo con el paradigma externo y tomando como ejemplo la experiencia chilena, aunque incorporó adaptaciones interpretativas en las escalas subnacionales. En el año 1993, en el contexto del Acuerdo Federal Minero con las provincias, el gobierno del presidente Menem dictó la Ley N° 24.196 o Ley Marco de Inversiones Mineras, que introdujo beneficios y privilegios especiales para la inversión extranjera, ventajas que más tarde fueron garantizadas en la reforma constitucional de 1994 y en la Ley 24.498, mediante la cual se actualizó el Código de Minería (Congreso de la Nación 1993, 1995; Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación 1993).

En el nuevo ordenamiento, los contratos de estabilidad con las corporaciones extractivas se fijaron en 30 años. Asimismo, entre las reformas fue incorporada una larga lista de deducciones impositivas y beneficios, como fueron la exoneración del pago de retenciones por exportaciones y la no obligatoriedad de liquidar divisas en el país. Finalmente, en el año 2001, en un contexto de crisis, se dictó la Ley N° 25.429, que profundizó los privilegios fiscales del sector minero; la norma adicionó la amortización acelerada de inversiones del pago de impuestos, liberó al sector de obligaciones (como era el pago de derechos de importaciones de bienes de capital), perfeccionó los beneficios de la regla de estabilidad fiscal y extendió las deducciones impositivas a la fase de exploración (Congreso de la Nación 2001).

No obstante, los acuerdos de invariabilidad y homogeneidad fiscal nacional fueron objeto de adaptación en las escalas subnacionales por las empresas mineras estatales de propiedad provincial, como fue el caso de la negociación entre la empresa catamarqueña YMAD y la transnacional Bajo La Alumbrera. La empresa provincial obtuvo no solo el pago de la regalía de un 3 %, sino un 20 % del porcentaje de las utilidades de la operación y la participación accionaria en la propiedad de la explotación (Murguía y Godfrid 2019).

De acuerdo con lo expuesto, en Argentina y Perú se configuraron arreglos fiscales que tuvieron como característica en común la combinación de reglas de diferente signo. Por una parte, esos esquemas asimilaron reformas alineadas con los principios externos destinados a la atracción de inversiones, como fueron la incorporación del esquema de invariabilidad, baja tributación fiscal y numerosos privilegios y deducciones. Por otra parte, a diferencia de las orientaciones externas y del ejemplo tributario de Chile, el conflicto impositivo con las escalas subnacionales se resolvió por medio de una traducción que estratificó normativas que permitieron la distribución de compensaciones hacia las esferas locales.

En Colombia y Brasil predominó, durante los años noventa, un tercer esquema normativo: arreglos distantes de los principios de invariabilidad, impuestos mínimos y baja intervención estatal; una institucionalidad que se configuró al amparo de las herencias fiscales nacionalistas y desarrollistas (Calderón España 2010).

En Colombia, el Código de Minas, dictado en 1988, establecía en su capítulo XXIV cuatro tipos de imposiciones (canon superficiario, regalías, participaciones e impuestos específicos). Aunque durante la década del noventa estas fueron objeto de rebajas y descuentos, la elevada carga fiscal fue un factor que restringió el atractivo minero del país para los capitales externos (Agencia Nacional de Minería 1988; Presidencia de la República 1988; Congreso de Colombia 1998).

En Brasil, desde la sanción del Decreto-Ley N° 227 o Código de Minería de 1967, el marco tributario fue en adelante objeto de sucesivas reformas destinadas a actualizar y ordenar el complejo esquema fiscal para la minería (Cámara de Diputados 1967; Ministerio de Guerra Marina y Aeronáutica Militar 1969; Presidencia de la República 1988, 1989, 1990). En este esquema, no hubo privilegios ni deducciones, sin embargo, sí se contemplaban numerosas cargas para el sector extractivo, como era el 34 % de impuesto a la renta, a lo que se adicionaban las regalías, la participación del terrateniente y otros impuestos, entre ellos el superficiario, las que solo fueron parcialmente disminuidas con la sanción, en 1996, de la denominada Ley Kandir¹⁹.

En ambos países, el sector minero era reconocido como una palanca para el crecimiento económico; no obstante, la presencia histórica de una industria minera estatal resultó en la continuidad de una traducción fiscal que privilegió el proteccionismo por sobre la atracción de inversiones (Duarte 2012; Freire 2016). Al contrario del resto de la región, en Colombia, los incentivos y privilegios impositivos estuvieron limitados en el sector minero, y en el caso de Brasil estuvieron expresamente prohibidos para los inversionistas externos hasta las reformas impulsadas desde mediados de los noventa.

En resumen, las reformas fiscales de primera generación difundidas por el GBM en concordancia con las reformas a la propiedad experimentaron una trayectoria similar entre las escalas nacionales. Al respecto, el arreglo fiscal chileno –el más convergente con los principios del patrón neoliberal– combinó la continuidad del legado autoritario centralizado que privilegiaba la atracción de inversiones en vez de la recaudación de corto plazo, y al regreso de la democracia incorporó innovaciones fiscales para acceder a las sobreganancias del *boom* minero en la siguiente década. Mientras tanto, en Argentina y Perú, se adoptó un arreglo

¹⁹ Presidencia de la República 1996, Ley complementaria N° 87.

tributario compuesto por una mezcla entre el esquema destinado a la atracción de inversiones con invariabilidad e impuestos mínimos pero que, a diferencia de la ecuación chilena, estuvo acompañado de la estratificación de diversas normas distributivas hacia las zonas productoras. Finalmente, en los arreglos fiscales de Colombia y Brasil, los principios impositivos difundidos por el GBM no tuvieron la receptividad que habían concitado en el resto de la región. En ambos países, la ecuación tributaria estuvo compuesta de principios y reglas diferenciadas, como fue la continuidad de un legado fiscal proteccionista con ausencia de deducciones e incentivos para la inversión extranjera, junto con la imposición de arreglos distributivos hacia las zonas productoras.

En la tabla a continuación (Tabla 7) se sintetizan las reformas normativas fiscales experimentadas por los países:

Tabla 7. Resumen reformas tributación minera (1967-2002)

CHILE	ARGENTINA	PERÚ
<p>1974. Decreto Ley N° 600. Estatuto de la inversión extranjera.</p> <p>1974. DL N° 824. Ley de impuesto a la renta.</p> <p>1974. DL N° 825. Ley sobre impuesto a las ventas y servicios.</p> <p>1983. Ley N° 18.248, Art. 142 (Patentes Mineras).</p> <p>1990. Ley N° 18.985. Establece normas sobre reforma tributaria.</p> <p>1991. Decreto N° 146. Modifica y fija texto refundido de los estatutos de la Corporación Nacional del Cobre de Chile.</p> <p>1992. Ley N° 19.143. Establece distribución de ingresos provenientes de las patentes de amparo de concesiones mineras.</p> <p>1993. Ley N° 19.207. Modifica DL 600, de 1974.</p> <p>2001. Ley N° 19.738. Normas para combatir la evasión tributaria.</p>	<p>1993. Ley N° 24.196. Ley Marco de Inversiones Mineras.</p> <p>1993. Ley N° 24.224. Institucionalización del Consejo Federal de Minería.</p> <p>1993. Ley N° 24.228. Ratifica Acuerdo Federal Minero.</p> <p>1994. Constitución de la Nación Argentina (art. 124).</p> <p>1995. Ley N° 24.498. Actualización del Código de Minería.</p> <p>2001. Ley N° 25.429. Actualiza régimen de inversiones.</p> <p>Normas Provinciales</p> <p>1958. Ley N° 14.771. Crea YMAD.</p> <p>1980. Ley N° 4.771 de la provincia de San Juan. Promoción de la actividad minera.</p> <p>1983. Decreto Ley N° 4007 de la provincia de Catamarca.</p> <p>2001. Ley N° 5.022, Código Tributario de la provincia de Catamarca.</p>	<p>1991. Decreto legislativo N° 708. Ley de Promoción de Inversiones en el sector minero.</p> <p>1992. TUO – Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería- aprobado por el DS N° 014-92-EM.</p> <p>1993. Constitución Política de Perú (art. 71, inversión extranjera; art. 77, establece Canon; art. 193, derecho de ingresos y distribución del canon)</p> <p>1995. DS N° 088-95-EF. Participación del Canon Minero que corresponde a los respectivos gobiernos locales y regionales (20 %).</p> <p>2001. Ley N° 27.506. Ley del Canon Minero (Modifica al 50 % DS N° 088-95-EF).</p>
COLOMBIA	ECUADOR	BRASIL
<p>1988. Decreto N° 2655. Decreta el Código de Minas.</p> <p>1989. Decreto N° 624. Estatuto Tributario.</p> <p>1991. Constitución Política de Colombia 1991 (arts. 307, 360, 361, distribución de regalías).</p> <p>1998. Ley N° 488 de Reforma Tributaria.</p> <p>2000. Decreto N° 2080. Régimen General de Inversiones de Capital del Exterior en Colombia.</p> <p>2000. Decreto N° 2080. Régimen General de Inversiones de Capital del Exterior en Colombia.</p> <p>2001. Ley N° 685. Código de Minas.</p>	<p>1989. Ley N° 56. Ley de Régimen Tributario Interno.</p> <p>1991. Ley N° 126. Ley de Minería.</p> <p>1998. Constitución Política de la República de Ecuador (art. 251, derecho a regalías).</p> <p>2000. Decreto Ley N° 200-1. Ley para la Promoción de la inversión y la participación ciudadana.</p> <p>2001. Decreto Ejecutivo N° 1415. Reglamento a la Ley de Minería.</p>	<p>1969. Decreto-Ley N° 1.038. Establece las reglas relativas del Impuesto Único a los Minerales.</p> <p>1988. Constitución de la República Federativa de Brasil, y enmienda 1998.</p> <p>1989. Ley N° 7886 (regula cobro tasa anual por ha).</p> <p>1989. Ley N° 7.990. Compensación Financiera por la Explotación de Minerales (CFEM o regalía).</p> <p>1990. Ley N° 8001. Actualización de la Compensación Financiera (CFEM o regalía).</p> <p>1996. Ley complementaria N° 87 o Ley Kandir (desgrava impuestos a la minería).</p>

Fuente: Elaboración propia (ver Anexo Legislativo).

3.2.3 La primera generación de las reformas ambientales y comunitarias

En los años noventa, las recomendaciones reformistas del GBM en la dimensión socioambiental estuvieron guiadas por el enfoque de sustentabilidad débil, una traducción basada en la concepción de que los activos físicos de un país, como los recursos naturales, son íntegramente sustituibles por otras formas de capital, por tanto, la minería era una oportunidad para acelerar un desarrollo sostenido de base amplia. De acuerdo con esta perspectiva, el GBM promovió en América Latina instituciones ambientales débiles. Esto significó difundir principios que permitieran configurar ordenamientos con reglas previsibles, normas que no fueran un obstáculo para el crecimiento, las inversiones y la competitividad del sector minero (TWB 1997, 2003).

El patrón o modelo de desarrollo minero ambiental difundido desde el GBM fue objeto de traducciones de diferente alcance en las escalas nacionales. En algunos casos, los países adoptaron una traducción funcional con el objetivo de despejar de barreras la atracción de inversiones. En cambio, en otros, el arreglo ambiental adoptado añadió una interpretación más amplia de los principios de desarrollo sostenible, lo cual se tradujo en reglas que incorporaron derechos, garantías y contrapesos que se distanciaron de las orientaciones del GBM.

Un primer grupo de países, como Chile (1994-1997) y Perú (1993), desarrollaron un esquema ambiental con características comunes, de acuerdo con las directivas recomendadas por los programas de dicho organismo.

En 1994, Chile sancionó la Ley 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente; una norma que se implementó tardíamente en el año 1997 por medio del Decreto N° 30, y que reglamentó el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) (Ministerio Secretaría General de la Presidencia 1994, 1997).

Perú, por su parte, en el año 1990 había promulgado el Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales a través del Decreto N° 613. Este arreglo fue reemplazado en 1991, vía

mecanismos de estratificación y de desplazamiento, por la Ley de Promoción de Inversiones en el Sector Minero o Decreto Legislativo N° 757, que cambió la orientación original del arreglo ambiental. En esta instancia, se estratificaron artículos que trasladaron la autoridad ambiental al ministerio sectorial y se derogó parte sustantiva del Código de 1990 (Gobierno de Perú 1990; Congreso de la República 1991).

Aunque en ambos países las reformas ambientales fueron convergentes con el modelo promovido desde el GBM, las traducciones normativas específicas fueron más radicales que las recomendaciones externas. En Chile y Perú, este organismo proponía introducir un ordenamiento ambiental situado en un ministerio centralizado con estatus político superior; en cambio, las reformas adoptadas fueron alojadas en agencias que ocuparon un rango secundario en el entramado estatal de ambas escalas nacionales (TWB 1997).

En Chile, la institucionalidad quedó radicada en el Consejo Nacional del Medio Ambiente (CONAMA), una agencia provista de normas generales, pero que adoleció de un reglamento específico que regulara el sector minero; por lo tanto, es un órgano limitado a la coordinación sectorial y dependiente de las decisiones de un ministerio político (Ministerio Secretaría General de la Presidencia 1994, 1997). En Perú, en el año 1994 se dictó la Ley N° 26.410, mediante la cual se creó el Consejo Nacional del Ambiente (CONAM), órgano diseñado a semejanza del modelo chileno, pero que expresamente incorporó una traducción que, vía estratificación, radicó la jurisdicción ambiental al interior del ministerio sectorial, con lo cual la autoridad reguladora quedó delegada al ministerio promotor de las inversiones extractivas (Gobierno de Perú 1993; Congreso de la República 1994).

En ambos países, las reformas mencionadas definieron un conjunto de reglas destinadas a controlar la obtención de licencias, a través de la puesta en marcha de un sistema de evaluación ambiental. En Chile, el Decreto N° 30 estableció en 1997 el Reglamento del SEIA, y en el mismo año, en Perú se dictó la Ley N° 26.786 de Evaluación de Impacto Ambiental. En Chile,

el SEIA se orientó a la coordinación sectorial, una ventanilla única en la cual el titular de un proyecto ingresaba la iniciativa de inversión y, como consecuencia de la inexistencia de instrumentos de ordenamiento ambiental, la decisión de localización y extensión de la iniciativa le correspondía exclusivamente a aquel. El SEIA contempló un proceso de participación ciudadana, una etapa que se extendía por 45 días, período durante el cual la comunidad afectada podía solicitar información, señalar observaciones o solicitar mitigaciones; acabado el plazo, finalizaba el proceso de participación de alcance consultivo (Ministerio Secretaría General de la Presidencia 1997).

Vale aclarar que Chile suscribió y promulgó el Convenio 169 de la OIT recién en el año 2008, mediante el Decreto N° 236, por lo tanto, el arreglo ambiental de los años noventa no contemplaba mecanismos que incorporaran la participación de las comunidades indígenas afectadas por las actividades mineras (Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile 2008).

En Perú, al igual que en Chile, el SEIA se definió como un sistema de coordinación, aunque careció de un esquema sectorial uniforme para la evaluación ambiental sectorial; cada ministerio estuvo a cargo de recepcionar las iniciativas y se constituyó en juez y parte del control ambiental y en promotor de inversiones. También como en Chile, las evaluaciones sectoriales eran realizadas proyecto a proyecto, con ausencia de una visión integral de la acumulación de impactos de tipo socioambiental. Las iniciativas de inversión rechazadas podían ser presentadas indefinidamente hasta que se consiguiera su aprobación.

El SEIA de Perú –que tenía un alcance meramente consultivo, ya que solo consideraba la entrega de información y la recepción de observaciones– contempló un proceso de participación que se fue ampliando a lo largo del tiempo (Congreso de la República 1997). Si bien este país suscribió tempranamente, en 1989, el Convenio 169 de la OIT, la sanción de un reglamento debió esperar hasta el año 2012, con lo cual la participación de las comunidades indígenas quedó circunscrita a una sucesión de numerosas regulaciones generales, destinadas a

la aprobación de las licencias ambientales, pero que no resolvieron las tensiones y divergencias entre el sector minero y las comunidades ancestrales afectadas (Congreso de la República 1989).

En ambos países, las iniciativas empresariales ingresaban al sistema en calidad de Estudios de Impacto Ambiental (EIA) o de Declaraciones de Impacto Ambiental (DIA). El EIA era una categoría que correspondía a los proyectos que declaraban efectos o impactos sobre el medio ambiente, y que el estudio debía abordar y mitigar proponiendo acciones y compensaciones. En cambio, las DIA eran una categoría destinada a proyectos que no declaraban impactos socioambientales. El 90 % de las iniciativas mineras ingresadas al SEIA eran presentadas por la vía de DIA, las cuales no contemplaban procesos de participación comunitaria, en el caso de Chile, o una participación limitada en el caso de Perú (Rabi 2020).

Finalmente, las asesorías del GBM recomendaron la incorporación de regulaciones ambientales formales para la gran minería (TWB 1992a, 1997, 2000a); no obstante, en gran parte de la región, como fue en Chile y Perú, se buscó llenar el vacío normativo mediante acuerdos de autorregulación voluntarios entre las partes (Bastida 2005; Rubiano Galvis 2012). Ejemplo de ello es Chile: mientras el GBM proponía incorporar reglas específicas para la gestión minero-ambiental, el gobierno del presidente Eduardo Frei solo incorporó acuerdos voluntarios y de autorregulación (TWB 2000a). Este fue también el caso de Perú (Ministerio de Minería y Consejo Minero 2000).

En las escalas nacionales, se privilegió desplazar las relaciones entre comunidades, empresas mineras y gobierno a un campo de negociación no regulado, definido por las políticas de responsabilidad social corporativas, en el cual se procesaban las responsabilidades y compensaciones mediante acuerdos voluntarios (Yakovleva y Vázquez-Brust 2012; Bebbington et al. 2018). Un campo de juego asimétrico, en el cual predominaron las preferencias hacia la filantropía por parte del sector minero y, en el caso de los gobiernos, estos

priorizaron los beneficios económicos, no así las demandas ambientales de las comunidades locales (Yakovleva y Vázquez-Brust 2012).

En otro grupo de países, como Argentina y Brasil, se realizaron reformas que configuraron arreglos socioambientales de características mixtas; esto es, un esquema en el que se mezclaban normas con lógicas diferenciadas que, por una parte, incorporaron derechos y garantías más amplios; por otra, elevaron el estatus político de la dimensión socioambiental. Sin embargo, estas lógicas fueron rápidamente reinterpretadas, lo que implicó la disminución de sus alcances a lo largo de la década de los años noventa.

Argentina incorporó principios, derechos y deberes ambientales, los cuales quedaron integrados en los artículos 41 y 43 de la Constitución nacional aprobada en el año 1994 (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos 1994; Delamata 2012; Gutiérrez 2018). Junto con ello, se jerarquizó la dimensión ambiental en el Estado, con la creación, en 1991, de la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano (Poder Ejecutivo Nacional 1991; Gutiérrez 2014, 2018).

Las reformas experimentaron rápidamente una contratendencia bajo la influencia de las recomendaciones del GBM, un proceso que, a partir de los mecanismos de estratificación y conversión, adicionó normas que se contraponían a las reformas socioambientales aprobadas entre los años 1991 y 1994. El presidente Menem firmó con el GBM un “Programa de Apoyo al Sector Minero Argentino” (PASMA I y II) que se extendió por toda la década del noventa. Este contempló, entre sus componentes principales, el diseño y puesta en marcha de un esquema interpretativo unificado entre la escala nacional y la provincial, junto con la implementación de un sistema de evaluación minero-ambiental que reorientó la institucionalidad a la aprobación de proyectos de inversión (TWB 1995, 1997).

De acuerdo con las directivas de los programas de asistencia del GBM, las normas de protección ambiental fueron estratificadas o incorporadas en el Código de Minería por medio

de la Ley N° 24.585 del año 1995 (Congreso de la Nación 1995). Este fue un procedimiento clave para la implementación del esquema de coordinación entre el ámbito nacional y el provincial, el cual se tradujo en la creación de las Unidades de Gestión Ambiental provinciales y nacionales (UGAP y UGAN, respectivamente), dependientes de la Secretaría de Minería de la Nación. En adelante, estas unidades tendrían a cargo los procesos de coordinación, evaluación, regulación y la aplicación de los procedimientos ambientales en el sector minero, todo lo cual estuvo destinado a lograr un “justo equilibrio” entre los diversos intereses y esferas de gobierno. Aunque en 1992 se promulgó el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales por la Ley N° 24.071, el nuevo ordenamiento solo contempló una traducción limitada de la participación de las comunidades afectadas (Congreso de la Nación 1992). En síntesis, aunque la Constitución de 1994 adoptó e integró nuevos principios, derechos y garantías, las reglas adoptadas en el sector minero se apartaron de los principios constitucionales. La traducción de las normas socioambientales recayó en el sector minero, y este arreglo resultaba funcional a las reformas implementadas durante los noventa bajo las orientaciones del GBM (TWB 1993b, 2002).

En Brasil, el esquema institucional socioambiental vigente al inicio del auge minero de las décadas de 1990 y 2000 era una herencia de sucesivas reformas realizadas desde mediados del siglo XX (Abers et al. 2013). A partir de los setenta, el fortalecimiento de una red profesional ambientalista permitió elevar esta dimensión a Secretaría del Medio Ambiente (SEMA), y en el año 1981 se logró la promulgación de la Ley N° 6938, que define la Política Nacional del Medio Ambiente, y por la que se estableció el Sistema Nacional del Medio Ambiente (SISNAMA). En 1985, se elevó el rango político del SEMA con la creación del Ministerio de Urbanismo y Medio Ambiente (Presidencia de la República 1981; Cámara de Diputados 1985). En el año 1988, se dictó la Constitución Federativa de Brasil, que incorporó el derecho a un medio ecológicamente equilibrado, la protección de los espacios territoriales

objeto de resguardo y el reconocimiento de los derechos de las comunidades indígenas a sus territorios y el usufructo de sus riquezas (Presidencia de la República 1988).

En 1989 se dictó la Ley N° 7804, destinada a formalizar el SISNAMA; la norma separó y definió las funciones de los diferentes órganos y agencias responsables de la implementación de la política sancionada en 1981. La institucionalidad quedó integrada en el ámbito federal por el Ministerio de Medio Ambiente (MMA), órgano central del sistema y responsable de la formulación de las políticas ambientales; el CONAMA, una agencia consultiva y deliberativa a cargo de la definición de las directrices del gobierno federal para el ambiente y los recursos naturales, y, finalmente, el Instituto Brasileño del Medio Ambiente y los Recursos Naturales (IBAMA), un órgano al cual se le delegaron las atribuciones para ejecutar las políticas y directrices para el medio ambiente (Cámara de Diputados 1989a y b).

De acuerdo con la Política Nacional del Medio Ambiente y sus sucesivas modificaciones, las industrias contaminadoras como la minería debían contar con autorización del poder público para funcionar, para lo cual estableció el Sistema de Licencias Ambientales de las Actividades Contaminantes (Presidencia de la República 1990). Este sistema estaba compuesto por tres tipos de autorizaciones de acuerdo con la fase del proyecto: licencia previa, licencia de instalación y licencia de operación. De acuerdo con la Resolución de CONAMA N° 01 del año 1986, la evaluación ambiental se realizaba por medio de la presentación de un Estudio de Impacto Ambiental (EIA), a lo que se adicionaba la presentación de un Relatorio de Impacto Ambiental (RIMA) y un Plan de Control Ambiental (PCA), el cual resumía las actividades destinadas a minimizar los impactos.

En el caso de la minería, la evaluación de los proyectos que trascendieran las fronteras estatales correspondía a la escala federal a través de IBAMA; a los Estados les correspondía evaluar las iniciativas mineras que se localizaran al interior de los límites estatales, y al municipio correspondía evaluar las iniciativas menores.

El sistema contempló tres tipos de vías destinadas a asegurar la participación de las comunidades afectadas. La Ley N° 7347 de 1985 instauró la acción civil pública, la cual permitió recurrir a la acción penal y civil por daños ambientales, pero la titularidad de su ejercicio solo se concedía a instituciones colectivas que tuvieran por finalidad específica la protección del medio ambiente. La norma también incorporó la figura de la acción popular, un instrumento de defensa del medio ambiente que se ejercía de manera individual; sus limitaciones eran no ser aplicable a daños potenciales, sino en el caso de agresión por actividades autorizadas por el poder público. Finalmente, por resolución de CONAMA N° 09 del año 1987, se reglamentó la audiencia pública, un instrumento que permitió a las comunidades exigir el conocimiento de las EIA y RIMA, así como señalar sus críticas y sugerencias. Su limitación estaba dada porque solo era útil como insumo formal al momento de la toma de decisiones del órgano evaluador, ya que no tenía efectos vinculantes (Barreto 2002).

Sin embargo, durante los años noventa, la crisis económica detonó el vuelco hacia una expansión exponencial de las actividades extractivas destinadas a la exportación de *commodities* mineros (Acevedo López y Sotelo Valencia 2004; Milanez 2012; Zhouri 2014). La política y los arreglos destinados a regular la relación del sector minero con las dimensiones ambientales y comunitarias fueron reinterpretados vía mecanismos de conversión y estratificación. Durante el período del superciclo, serían redefinidas las áreas protegidas que incorporaban regiones de enorme potencial minero, como la selva amazónica. Históricamente, se las concebía como regiones que debían permanecer aisladas de cualquier actividad; en cambio, durante el auge, la Ley N° 9985 del año 2000 autorizó el uso sustentable de esos territorios para las actividades mineras con aprobación del órgano ambiental competente (Presidencia de la República 1996; Cámara de Diputados 2000).

En el caso de las tierras indígenas, la Constitución de 1988 reconoce a los pueblos originarios el derecho sobre las tierras que ocupan y el usufructo de sus riquezas, empero,

estableció que son propiedad de la Unión. En el artículo N° 231, dictamina que el aprovechamiento de los recursos hídricos y minerales depende de una autorización del Congreso Nacional; al mismo tiempo, la delimitación de esas áreas y las disposiciones incorporadas en la Constitución no fueron implementadas ni reglamentadas durante el período, por lo cual, regiones de grandes reservas minerales quedaron expuestas al avance de la actividad tanto legal como ilegal, las que provocaron desforestación, ocupaciones irregulares e invasiones (Presidencia de la República 1988). En síntesis, durante los años noventa predominó una interpretación limitada de las reformas ambientales y comunitarias realizadas en los ochenta; o sea, a pesar del mayor desarrollo y del estatus institucional alcanzado por las reformas verdes, esta dimensión (y sus arreglos) se redujeron a una influencia normativa secundaria durante la década de expansión de las inversiones extractivas (Barreto 2002; Milanez y Salles 2014; Scotto 2011).

Por último, Colombia configuró una tercera variación de los arreglos socioambientales, mediante las “reformas verdes”; un arreglo divergente de las reformas de primera generación promovidas por el GBM en la región.

En ese país, la Constitución aprobada en 1991 incorporó aproximadamente 70 artículos relacionados con el medio ambiente y el reconocimiento de los derechos sociales, territoriales y económicos de los pueblos indígenas y afrodescendientes (Presidencia de la República 1991). En la nueva Constitución, el Capítulo 1 declaró el reconocimiento y protección de la diversidad étnica y cultural del país; el Capítulo 3 estableció los derechos colectivos y del ambiente; también, en el Capítulo 4 se integró el artículo N° 230, que reconoce los derechos de las comunidades indígenas. Además, la Declaración de Estado pluriétnico, multicultural y descentralizado integró un conjunto de contrapesos políticos y judiciales destinados a garantizar esos derechos, como fue la creación, en los artículos 238-245, del Tribunal Constitucional, junto con la incorporación de mayores atribuciones para la Contraloría General de la República en

materias como los recursos naturales y el medio ambiente. Finalmente, la Constitución ratificó las garantías inscritas en el Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales de la OIT, suscritas por el país en 1991 y reglamentadas en 1998 (Gobierno de Colombia 1991; Ministerio del Interior 1998).

Asimismo, en 1993, la Constitución posibilitó la creación del Ministerio de Medio Ambiente, un ente a cargo de la coordinación del Sistema Nacional de Medio Ambiente (SINA), el cual tuvo bajo su supervisión no solo el conjunto de las agencias del ámbito ambiental, sino que desplazó, desde el Ministerio de Minas y Energía, la competencia de las licencias ambientales en el ámbito de los recursos minerales e incorporó la participación ciudadana (Congreso de la República 1993). De acuerdo con Mance (2008) y Gaitán et al. (2011), el nuevo ordenamiento socioambiental fue el resultado de un proceso de cambio institucional, cuyos factores causales se encuentran en la influencia de los actores de una red epistémica ambientalista de larga data en el país, el importante ascendiente que tuvieron los principios de desarrollo sostenible que emergieron desde la Cumbre de la Tierra y las demandas políticas incorporadas en los acuerdos de paz por la guerrilla.

En resumen, durante la década de los noventa, los principios y reglas socioambientales de primera generación tuvieron traducciones distintivas entre las escalas nacionales. En los arreglos mineros de países como Perú y Chile, las normas al respecto fueron convergentes con las orientaciones externas, asimilaron un enfoque de sustentabilidad débil y de modernización ecológica. Los países definieron una institucionalidad limitada a la coordinación, en la cual las competencias fueron delegadas al ámbito sectorial, con el objeto de asegurar la aprobación de inversiones; un esquema que circunscribió las relaciones entre minería, gobierno y comunidades a un espacio estrecho, asimétrico y formal.

En cambio, en Argentina y Brasil se configuró un arreglo híbrido que combinó una institucionalidad de rango político superior, que integró el reconocimiento de derechos más

amplios, pero, a continuación (vía mecanismos de estratificación o conversión), añadió reformas destinadas a disminuir el alcance de las primeras en el sector minero. Finalmente, una tercera variación se configuró en Colombia, una institucionalidad distante del patrón de principios y normas promovido por el GBM en la región; en esas escalas, la dimensión socioambiental alcanzó un rango superior, lo que a su vez integró principios, derechos y deberes amplios, garantizados mediante la incorporación de nuevas instituciones.

Un resumen de las reformas normativas en la dimensión socioambiental se presenta en la tabla 8:

Tabla 8. Resumen normativo socioambiental (1981-2002)

CHILE	PERÚ	ARGENTINA
<p>1980. Decreto Ley N° 3.464. Aprueba nueva Constitución Política de la República de Chile.</p> <p>1982. Ley N° 18.097. Ley Orgánica Constitucional sobre Concesiones Mineras (LOCCM).</p> <p>1994. Ley N° 19.300. Ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente.</p> <p>1997. Decreto N° 30. Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEA).</p> <p>2000. Acuerdo Marco de Producción Limpia del sector de la Gran Minería.</p>	<p>1989. Resolución Legislativa N° 26.253. Aprueba el Convenio 169 de la OIT.</p> <p>1990. Decreto Legislativo N° 613. Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales.</p> <p>1991. Decreto Legislativo N° 708. Ley de Promoción de Inversiones en el sector minero.</p> <p>1993. Constitución Política de Perú.</p> <p>1993. Decreto Supremo N° 016/93/EM. Reglamento para la Protección Ambiental en la actividad minero-metalúrgica.</p> <p>1994. Ley N° 26.410. Crea el Consejo Nacional del Ambiente (CONAM).</p> <p>1997. Ley N° 26.786. De Evaluación de Impacto Ambiental para Obras y Actividades.</p> <p>1997. Ley N° 26.821. Sobre el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales.</p> <p>1999. Resolución Ministerial N° 728. Reglamento de participación ciudadana en el procedimiento de aprobación de los estudios ambientales presentados al MEM .</p> <p>2002. Resolución Ministerial N° 596. Reglamento de participación ciudadana en el procedimiento de aprobación de los estudios ambientales presentados al MEM.</p>	<p>1992. Ley N° 24.071. Apruébese el Convenio 169 OIT.</p> <p>1994. Constitución de la Nación Argentina (arts. 41 y 43).</p> <p>1995. Ley N° 24.585.</p>
BRASIL	ECUADOR	COLOMBIA
<p>1981. Ley N° 6.938. Política Ambiental Nacional.</p> <p>1985. Decreto N° 91.145. Crea el Ministerio de Urbanismo y Medio Ambiente.</p> <p>1988. Constitución de la República Federativa de Brasil.</p> <p>1989. Ley N° 1.735. Crea el Instituto Brasileño de Medio Ambiente y Recursos Naturales Renovables (IBAMA).</p> <p>1989. Ley N° 7804. Modifica la Ley N° 6938, de 31 de agosto de 1981, que establece la Política Nacional del Medio Ambiente, sus fines y mecanismos de formulación y aplicación.</p> <p>1990. Ley N° 99.274. Ejecución de la Política Nacional de Medio Ambiente-Consejo Nacional de Medio Ambiente.</p> <p>1996. Decreto N° 1775. Derechos Territoriales Indígenas.</p> <p>2000. Ley N° 9985. Ley Nacional de Áreas Protegidas.</p>	<p>1991. Ley N° 126. Ley de Minería.</p> <p>1996. Decreto N° 195-A. Crea el Ministerio de Medio Ambiente.</p> <p>1997. Decreto Ejecutivo N° 625. Reglamento Ambiental para las Actividades Mineras.</p> <p>1998. Constitución Política de la República de Ecuador.</p> <p>1998. Resolución Legislativa N° 304. Apruébese el <i>Convenio 169</i> de la O. I. T.</p> <p>1999. Ley N° 37. Gestión Ambiental.</p>	<p>1991. Constitución Política de Colombia.</p> <p>1991. Ley N° 21. Aprueba el Convenio 169 OIT.</p> <p>1993. Ley N° 99. Crea el Ministerio de Medio Ambiente y organiza el Sistema Nacional Ambiental.</p> <p>1995. Decreto N° 1745. Procedimiento para el reconocimiento del Derecho a la Propiedad Colectiva de las "Tierras de las Comunidades Negras".</p> <p>1998. Decreto N° 1320. Reglamenta la Consulta Previa No Vinculante.</p>

Fuente: Elaboración propia (ver Anexo Legislativo).

3.3. Las reformas mineras de segunda generación (2003-2013)

En esta sección se describe y analiza, desde una perspectiva comparada, la evolución de la institucionalidad minera durante la segunda generación de reformas difundidas desde la escala transnacional. Como se intentará demostrar, en este período caracterizado por el aumento de las inversiones, los precios y la demanda de minerales también existirá una variedad de traducciones nacionales en las dimensiones de la propiedad, fiscales y socioambientales.

3.3.1. Las reformas a la propiedad de los recursos minerales

La primera década del siglo XXI abrió un escenario de altas expectativas para las industrias extractivas y los gobiernos de los países mineros de la región. El creciente aumento de la demanda y de los precios de los minerales intensificó el interés de la industria por acceder a una diversidad de territorios, y el de los gobiernos por cautivar parte del flujo de inversión externa y las sobreganancias características de la actividad. Pese a estos intereses convergentes a lo largo de la región, las traducciones nacionales sobre la regulación en el acceso a la propiedad minera fueron variables entre los distintos países.

Por un lado, se encuentra un primer grupo de naciones que, como en Chile, continuaron sosteniendo el estatus normativo neoliberal de la propiedad minera. A este arreglo se sumó Ecuador, que entre los años 2000-2007 implementó cambios institucionales destinados a imitar las reformas que permitieran despejar de obstáculos el acceso a la propiedad de las inversiones externas (Omalu y Zamora 1999).

En Chile, durante el auge no hubo cambios institucionales que modificaran el legado recibido de la dictadura en cuanto a tenencia minera (Bastida 2005; Campodónico 2008).

En Ecuador, las reformas liberales del año 2000 (tratadas en la primera parte de este capítulo) tuvieron vigencia hasta 2007. El cambio del estatus de la propiedad provocó un aumento exponencial de las titulaciones, que concentraron los derechos mineros en pocas

manos –en particular de las empresas de exploración *junior* de nacionalidad canadiense–. No obstante, el resultado no fue el esperado por los sucesivos gobiernos. Por una parte, la inestabilidad del régimen político ecuatoriano constituyó un factor de riesgo que paralizó el ingreso de las corporaciones dedicadas a la explotación en gran escala; por otra, la desregulación de la propiedad generó el aumento de controversias socioambientales con las comunidades locales (Acosta y Sacher 2012).

Un segundo grupo de países comprende a los que en los años de 1990 definieron esquemas normativos mixtos en la dimensión de la propiedad minera, como Perú, Argentina y Colombia, a partir de 2001. Durante la bonanza, estos esquemas fueron reafirmados.

En Perú, durante la década del superciclo, el estatus del acceso a la propiedad minera heredado del período fujimorista se profundizó con la estratificación y la conversión de las normas existentes. Respecto del primer mecanismo, las facultades entregadas por el Congreso al gobierno para acordar e implementar los tratados de libre comercio permitieron aprobar la Ley 29.157 del año 2008, que facultó al Ejecutivo a adicionar normas destinadas a disminuir los *quorum* colectivos de las asambleas indígenas y campesinas, que autorizaban la subdivisión predial, la titulación individual y la venta a privados de la propiedad comunitaria (Congreso de la República 2007). En cuanto a la conversión, el segundo mecanismo, el papel de la autoridad minera fue reorientado a la función de agente promotor de inversiones, lo cual disminuyó sus capacidades reguladoras y fiscalizadoras.

Ambas reformas, formales e informales, provocaron la multiplicación de conflictos entre el gobierno y la industria minera con las comunidades; movilizaciones que paralizaron de manera temporal o permanente, en numerosos casos, el avance de las actividades extractivas, lo cual resultó en la redefinición de normas en las dimensiones fiscal y socioambiental, como se explicará en los siguientes apartados de este capítulo (Echave 2009; Bebbington 2013a, c).

Argentina mantuvo la continuidad del legado de las reformas mineras recomendadas

por el GBM en la escala nacional, aunque en las escalas subnacionales el alcance de dichas normas estuvo condicionado a las traducciones específicas de las provincias. Durante los gobiernos del kirchnerismo, las reglas del juego nacionales para el acceso a la propiedad se mantuvieron intactas, y fueron reforzadas mediante garantías políticas que se expresaron en el Plan Minero Nacional del año 2004; una declaración política destinada a renovar el compromiso del Acuerdo Federal Minero de 1993 con los inversionistas externos (Secretaría de Minería 2004).

Sin embargo, en un conjunto de provincias, el estatus normativo de la propiedad minera se debilitó frente al avance de las actividades hacia territorios donde las comunidades estaban en contra de la minería. A diferencia del resto de la región, en el régimen político federal, las competencias asignadas a las provincias y los derechos incorporados en la Constitución de 1994 y en la Ley General del Ambiente del año 2002 se activaron por medio de las movilizaciones de los vecinos autoconvocados (Delamata 2012; Christel 2015; Murguía y Godfrid 2019). A partir del rechazo de Esquel y la prohibición de la minería a cielo abierto de Chubut en 2003, un conjunto de provincias abolió el arreglo previo por el mecanismo de desplazamiento, en función de lo cual incorporaron reglas que prohibieron la expansión de la propiedad minera en las escalas provinciales (ver Anexo Legislativo).

Durante la fase del auge de los minerales, Colombia mantuvo el esquema de gestión de la propiedad que estableció la Ley N° 685 de 2001; empero, vía mecanismo de conversión y desplazamiento, se reorientó el principio de potestad estatal sobre la propiedad de los recursos. Mediante la traducción por conversión –esto es, sin una reforma formal–, el papel del Estado fue redefinido a una función subsidiaria, de facilitador de inversiones. Al mismo tiempo, en los años 2003 y 2004 se dictaron los decretos N° 520 y 254 respectivamente, los cuales desplazaron al sector público de la producción, operación y comercialización de minerales; esto significó la disolución y privatización de sus activos en Carbones de Colombia (Carbocol) y en la Empresa

Nacional de Minería (Minercol).

Sin embargo, la nueva institucionalidad observó importantes limitaciones en un territorio afectado por la contienda entre minería y comunidades (Gaitán et al. 2011; Pardo Becerra 2013). En el año 2010, el gobierno del presidente Manuel Santos (2010-2018) aprobó en el Congreso la Ley N° 1382 que modificaba la Ley Minera del 2001, con el objetivo de extender hacia las zonas de reserva la aplicación de los contratos de concesión minera. Las modificaciones fueron declaradas inexequibles por sentencia C-366 de la Corte Constitucional, por no haberse realizado la consulta previa en un asunto que afectaba los intereses de pueblos indígenas y afrodescendientes.

Un tercer grupo de países, integrado por Ecuador y Brasil, definió o sostuvo arreglos a la propiedad distantes de los casos anteriores; esquemas normativos inspirados en las políticas del nacionalismo de los recursos, como en el caso de Ecuador, o en la continuidad de los legados del desarrollismo, como en Brasil. En ambas escalas nacionales, predominó una traducción de acuerdo con la cual el derecho de acceso a la propiedad minera fue un recurso sujeto al intervencionismo estatal.

Ecuador ingresó a la década del auge de los minerales con la aprobación, en el año 2000, de un arreglo resultado de las recomendaciones del PRODEMINCA, implementado por el GBM: la Ley N° 690. Esta norma eliminó las regulaciones que obstaculizaban el acceso de la inversión extranjera a la propiedad minera, lo cual transformó el papel del Estado en promotor de la actividad. Entre los años 2008 y 2009, esa legislación fue derogada por el mecanismo de desplazamiento; una traducción que fue el resultado de la reforma constitucional del año 2008, que permitió la obtención de una amplia mayoría política en el Congreso por el presidente Rafael Correa y Alianza País.

Con la nueva carta constitucional aprobada en el año 2008, el Estado retomó el control de sectores estratégicos, como el de los minerales, a partir de la creación de empresas públicas

y de la declaración de la potestad inalienable e imprescriptible de los recursos naturales no renovables presentes en el Estado nación, los cuales solo podrían ser explotados en estricto cumplimiento del principio constitucional del “Buen Vivir” (Gobierno de Ecuador 2008). En el mismo año, la Convención Constituyente aprobó un estatuto minero provisorio –denominado “Mandato Minero”–, el cual incorporó una parte de las demandas de los movimientos sociales integrados en la coalición de gobierno. El Mandato Minero impuso la moratoria en la entrega de licencias, anuló las concesiones en áreas declaradas restringidas y en zonas entregadas sin la aplicación de la consulta previa aprobada en 1998, y la entrega de nuevas licencias de explotación quedó supeditada al cumplimiento de los requisitos ambientales (Congreso Nacional 1998; Asamblea Constituyente 2008).

En el año 2009 se publicó la Ley N° 45, o Código de Minería; el nuevo estatuto tuvo por objeto realizar una contrarreforma al desplazar los principios constitucionales del año 2007 y el Mandato Minero de 2008. La amplia mayoría electoral en la Asamblea Constituyente le permitió al gobierno del presidente Correa imponer una traducción normativa de acuerdo con la política del nacionalismo de los recursos naturales (Gobierno de Ecuador 2009). En este nuevo ordenamiento, la administración de la propiedad de los recursos quedó radicada exclusivamente en el Estado. El acceso de los inversionistas, tanto nacionales como extranjeros, sería por medio de asociaciones con la Empresa Nacional de Minería a través de contratos de explotación suscritos por el ministerio sectorial; en cambio, las concesiones a privados fueron definidas como un procedimiento excepcional.

Autores como Sacher y Acosta (2012), Velázquez (2012) y Quintana y Correa Quezada (2017) señalan que las reformas a la propiedad incorporadas por el código de 2009 no significaron la prohibición del extractivismo, sino que implicaron un aumento de la intervención del Estado, en el cual se centralizaban la administración y el acceso de las corporaciones a la propiedad de los recursos minerales en territorio ecuatoriano.

En el periodo 2003-2013, Brasil experimentó la continuidad del principio de potestad estatal mediante el arreglo normativo que regulaba la propiedad de los recursos, mientras que el código minero de 1967 se mantuvo inmune a reformas. Durante el gobierno neodesarrollista del Partido de los Trabajadores (PT), el Estado se transformó en promotor de una industria minera estatal que se integró en los mercados internacionales. En función de ello, no solo despejó de obstáculos burocráticos e institucionales el acceso a la propiedad de la minería a gran escala, sino que financió, a través del BNDES, la expansión de la principal empresa minera controlada por agentes estatales, propietaria del 70 % de los derechos mineros del país (BNDES 2008).

La extensa región amazónica fue la principal zona de expansión de la propiedad minera durante el superciclo. La Constitución de 1988 incorporó derechos socioambientales y territoriales destinados a la protección de la población campesina e indígena, pero se trató de normas que resultaron debilitadas por el mecanismo de conversión, lo que significó que los derechos adolecieran de reglamentaciones que permitieran el ejercicio de aquellas garantías. Así, durante la bonanza, la propiedad minera se extendió por la frontera amazónica; un avance administrado por un activo intervencionismo estatal; esto es, una traducción distante de las recomendaciones de los organismos internacionales.

En resumen, durante la revolución de los precios, un grupo de países mantuvo los arreglos producidos durante la primera fase o generación de reformas mineras y otro grupo los modificó; esto implicó que algunos Estados se mantuvieran en consonancia con las recomendaciones externas, que otros combinaran principios y otros se mantuvieran alejados del patrón normativo externo.

En una primera variante, Chile mantiene la continuidad de los principios de apertura, mínima intervención estatal y alta certeza jurídica; un esquema que fue replicado en Ecuador entre los años 2000-2007 por recomendación del GBM y que desplazó el ordenamiento previo

del nacionalismo de los recursos.

Una segunda variante comprendió a Argentina, Perú y Colombia; los arreglos nacionales fueron esquemas de propiedad en los que se mezclaron los principios reformistas neoliberales de apertura y garantía jurídica con cambios institucionales que, como en el caso de Argentina y Colombia, desplazaron o sometieron a conversión esas directivas por medio de canales políticos, judiciales e institucionales. Finalmente, se mantuvieron o surgieron arreglos distantes del modelo de propiedad promovido desde el GBM; en ellos predominó el principio de potestad estatal, ya sea en una variante del nacionalismo de los recursos destinado a fortalecer la posición estatal frente a las industrias extractivas, como en Ecuador, o en definitiva, a partir de la continuidad normativa del legado desarrollista, como ocurrió en Brasil.

Una síntesis de las normas se incorpora en la tabla 9, a continuación:

Tabla 9. Resumen normativo propiedad minera (2003-2013)

CHILE	ECUADOR (2000-2007)	ARGENTINA	PERÚ
Continuidad del legado anterior, sin reformas.	Continuidad del legado anterior, sin reformas (2000-2007)	<p>2004. Plan Minero Nacional</p> <p>Normas provinciales: 2003. Ley N° 5001. Prohibición en la provincia del Chubut. Ley N° 3981. Prohibición en la provincia de Río Negro.</p> <p>2007. Ley N° 7879. Prohibición en la Provincia de Tucumán.</p> <p>2007. Ley N° 7722. <i>Prohibición del uso de sustancias químicas en los procesos mineros en la Provincia de Mendoza.</i></p> <p>2007. Ley N° 2349. Prohibición en la provincia de La Pampa.</p> <p>2008. Ley N° 9526. Prohibición en todo el territorio de la provincia de Córdoba la actividad minera metalífera en la modalidad a cielo abierto.</p> <p>2008. Ley N° 634 de la provincia de San Luis. Preservación y restauración ambiental del sector minero.</p> <p>2011: Ley N° 853 Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur.</p>	2008. Ley N° 29.157.
COLOMBIA	ECUADOR (2008-2013)	BRASIL	
<p>2003. Decreto N° 520. Dispone disolución y liquidación de Carbones de Colombia SA, Carbocol, Empresa Industrial y Comercial del Estado.</p> <p>2004. Decreto N° 254. Ordena la supresión, disolución y liquidación de la Empresa Nacional Minera Limitada, Minercol Ltda., Empresa Industrial.</p> <p>2010. Ley 1382. Reforma Código de Minas 2001.</p>	<p>2008. Constitución de la República del Ecuador (art. 408).</p> <p>2008. Mandato Minero.</p> <p>2009. Ley N° 45. Ley de Minería.</p> <p>2013. Ley Orgánica Reformatoria de la Ley de Minería.</p>	Continuidad del legado anterior; sin reformas.	

Fuente: Elaboración propia (ver Anexo Legislativo).

3.3.2. Las reformas a la institucionalidad fiscal durante el auge de los precios

El presente apartado describe y analiza las reformas tributarias de segunda generación, impulsadas durante la llamada bonanza de los minerales (2003-2013). En este período, el incremento sostenido de la demanda, así como de los precios y del flujo de inversión externa, elevaron los incentivos políticos en las escalas nacionales para el cambio de las reglas tributarias. Aunque las recomendaciones del GBM se orientaron a sostener los acuerdos de estabilidad fiscal –con el objetivo de mantener los incentivos para la atracción de las inversiones–, los países ensayaron con una diversidad de traducciones normativas que, tal como lo describen Boxenbaum y Jonsson (2008) y Wæraas y Agger (2016), eran cambios institucionales que respondían a disyuntivas económicas y políticas a resolver en contextos heterogéneos. Al respecto, aumentar el flujo de inversiones, elevar la recaudación fiscal y/o neutralizar las expectativas suscitadas en las escalas nacionales o subnacionales fueron objetivos complejos de resolver mediante una traducción institucional que relacionara armónicamente las expectativas.

Durante la bonanza, Chile mantuvo la continuidad de las reglas tributarias heredadas de los años noventa, en particular de las destinadas a la atracción de inversiones. En cambio, el auge de los precios implicó estratificar reformas fiscales orientadas a la gestión de los beneficios. Mediante la estratificación, fue posible incorporar normas específicas que reorientaron el arreglo precedente a nuevos objetivos. De acuerdo con Mahoney y Thelen (2010), la adición de capas normativas es una estrategia reformista usada en contextos políticos con gobiernos sin amplias mayorías, como fue el caso de Chile.

Durante el gobierno del presidente Ricardo Lagos (2000-2006), se dictó una reforma que gravó las sobreganancias. La norma fue la Ley N° 20.026 del año 2005, la cual estableció el denominado Impuesto Específico a la Actividad Minera (IEAM), que gravó hasta el 5 % las utilidades declaradas por la gran minería, tributo acompañado del beneficio de ser descontable

como gasto del impuesto a la renta por parte de la inversión extranjera, por lo cual su alcance fue limitado (Ministerio de Hacienda 2005).

Una segunda reforma fue realizada durante el gobierno de la presidenta Michelle Bachelet (2006-2010), por medio de la Ley N° 20.118 Sobre Responsabilidad Fiscal, publicada en el año 2006, que autorizó al Ejecutivo a crear, por Decreto con Fuerza de Ley (DFL) N° 1, el Fondo de Estabilización Económica y Social, destinado a ahorrar los excedentes fiscales del cobre, de acuerdo con la regla de estabilidad del gasto público. Fue una reforma contracíclica en línea con las recomendaciones del GBM a los gobiernos de la región, dirigida a evitar la llamada “maldición de los recursos naturales” y la enfermedad holandesa. En el año 2007, el fondo partió con un saldo inicial de USD 2.580 millones; en cambio, a fines del auge, reportaba aportes por casi USD 15 mil millones (Ministerio de Hacienda 2006, 2007, 2012).

De acuerdo con Campodónico (2008), el resultado de la fórmula fiscal de continuidad con adaptaciones normativas implicó que la renta minera fiscal recaudada pasara de USD 449 millones anuales en 1999, a USD 12.577 millones en 2005: un aumento de 28 veces. En términos relativos, esto representaba una participación fiscal que ascendió al 51 % del total de la renta minera promedio; un resultado muy por encima del obtenido por el resto de los países de la región.

En otro grupo de países, como Brasil, Colombia, Argentina, Ecuador y Perú, se configuró un segundo arreglo tributario, que combinó los principios fiscales destinados a la atracción de inversiones, pero en el que, a diferencia del aplicado en Chile, el principio de estabilidad tributaria experimentó variaciones de las reglas del juego y una más tardía imposición del principio de impuestos progresivos a las sobreutilidades de las actividades extractivas.

Brasil, durante el periodo de las reformas de segunda generación, mantuvo la continuidad de una parte sustantiva del arreglo fiscal heredado del Código de Minería del año

1967. Dicho esquema estaba compuesto por el impuesto regresivo aplicado a las ventas, la cuota del terrateniente, las regalías y otras numerosas imposiciones, sobre las cuales se incorporaron en los años 1995-1996 dos reformas recomendadas por el GBM, orientadas a reducir barreras fiscales proteccionistas y a disminuir imposiciones a las corporaciones mineras (Cámara de Diputados 1967; Ministros de Guerra, Marina, Ejército y Aeronáutica Militar 1969; Presidencia de la República 1996).

Esta mezcla de reglas de diferente orientación fue el esquema fiscal con el cual Brasil enfrentó el superciclo de los precios de los minerales; período durante el cual el país se transformó en el gigante minero latinoamericano, o sea, el principal productor y exportador de la región. Sin embargo, la fórmula tributaria fue insuficiente para atraer capitales externos y aumentar la recaudación de ingresos. Las reformas neoliberales de los años noventa no lograron modificar el legado fiscal proteccionista sobre la industria minera nacional, basado en enormes subsidios estatales, numerosas imposiciones y un laxo sistema de recaudación fiscal (BNDES 2008). De acuerdo con Milanez y Salles (2014), la fórmula tributaria estuvo distante de las expectativas de los gobiernos, dado que se mantuvo anclada en un enfoque de impuestos regresivos que gravaban las ventas netas y no las utilidades o los sobreprecios provocados por la bonanza.

En Argentina, el marco fiscal experimentó dos fases de adaptaciones normativas de signo contrario. Una primera fase (2001-2007) estuvo destinada a mantener el pacto de estabilidad y los privilegios del sector privado, con una baja intervención estatal; y una segunda fase (2007-2015) –en la cual se estratificaron reglas orientadas a la captura de las rentas extraordinarias–, a establecer encadenamientos con la industria local y a incorporar un aumento de la regulación fiscal.

La primera etapa se inició en el año 2002; como consecuencia de la profundización de la crisis del plan de convertibilidad. Ese año, se dictó la Ley N° 25.561 de Emergencia Pública

y Reforma del Régimen Cambiario, por medio de la cual se establecieron medidas como la devaluación, la reforma del régimen cambiario y la imposición de retenciones de divisas al comercio exterior (Congreso de la Nación 2002). Esta última medida, al inicio del gobierno de Néstor Kirchner, fue interpretada en beneficio del sector minero, y contempló la estratificación de los decretos N° 417 y N° 753 de los años 2003 y 2004, que permitió que la ley no se aplicara al sector. La incertidumbre inicial del empresariado se tradujo rápidamente en una significativa disminución de costos y aumento de beneficios (Poder Ejecutivo Nacional 2003, 2004). Una etapa que concluye con la continuidad y profundización de las reglas de estabilidad e incentivos pactados en 1993, como se expresó en el Plan Nacional de Minería del año 2004 (Secretaría de Minería 2004).

En cambio, el principio de estabilidad fiscal luego fue reformado. Aunque la minería fue el único sector que en 2003 había quedado al margen de las retenciones a las exportaciones, en el año 2007, el gobierno, a través de la Secretaría de Minería, dictó la imposición de retenciones al sector minero. La norma fue el camino para gravar los excedentes por sobreprecios, lo cual implicó imponer un cobro adicional del 10 % al cobre y del 5 % al oro (Secretaría de Minería 2007). A pesar de las resistencias del gremio empresarial, este actor no tuvo la capacidad de contrarrestar una traducción que, vía estratificación, cambió la regla de invariabilidad tributaria (Haslam 2007; Basualdo 2012). Aunque las retenciones eran un nuevo impuesto, las exenciones y beneficios fiscales establecidos en los años noventa no fueron objeto de reformas; por lo tanto, un porcentaje de la actividad minera se convirtió en beneficiario de importantes deducciones que contrarrestaron las nuevas imposiciones.

Durante el mismo período, Perú realizó diversos ensayos reformistas destinados a desplazar la regla de invariabilidad, aumentar la tributación y disminuir los beneficios impositivos establecidos en los noventa. En el año 2004, y después de un intenso debate en el Congreso de la República, se aprobó la Ley N° 28.258, o Ley de Regalía Minera. La normativa

aprobada definió la regalía como una contraprestación económica aplicable a las ventas de todas las empresas mineras, tuvieran o no contrato de estabilidad fiscal; no obstante, la autoridad minera realizó una traducción por conversión de la norma, esto es, restringió la aplicación solo a las empresas no sujetas a contratos de estabilidad (Ministerio de Energía y Minas 2004; Seijas 2015).

En el año 2006, el presidente Alan García dictó el Decreto Supremo N° 071, denominado “Programa minero de solidaridad con el pueblo”, más conocido como el “óbolo minero”, un nuevo ensayo que tuvo el propósito de aplicar la regalía a empresas con contratos de estabilidad; empero, la traducción tuvo un alcance limitado. La norma sería de aplicación voluntaria, las empresas destinarían un 3,75 % de sus utilidades netas al pago del “óbolo”, el cual sería descontado del impuesto a la renta; por tanto, fue una contribución poco significativa, a pesar de las promesas electorales sobre aumento de la tributación a las ganancias mineras extraordinarias (Ministerio de Energía y Minas 2006).

En el año 2011, fase tardía del superciclo de los precios, el gobierno del presidente Humala impuso una traducción fiscal que redefinió el impuesto a las rentas extraordinarias, y lo extendió a empresas con y sin contratos de estabilidad. La Ley N° 29.780 (por la cual se reformó la Ley N° 28.258) desplazó la imposición de las ventas a la utilidad operativa o sobreganancias; la Ley N° 29.789 creó el impuesto especial aplicado a empresas sin contratos de estabilidad, y la Ley N° 29.790 aplicó el gravamen especial a las empresas con contrato de estabilidad (Congreso de la República 2011).

De acuerdo con Campodónico (2008) y Vélez-Torres (2015), en Perú, las reformas tributarias no cambiaron sustantivamente la distribución de la renta minera entre el Estado y las corporaciones privadas. A partir del año 2004, la contribución fiscal del sector minero privado apenas alcanzó al 15 % del total de las rentas; o sea, mientras las compañías obtuvieron ingresos por USD 84 mil millones, el fisco solo recibió USD 12.512 millones.

Ecuador y Brasil configuraron una tercera variación de los arreglos de tributación minera, que fue el resultado de la imposición de las reformas del nacionalismo de los recursos naturales, o de la continuidad de los legados fiscales desarrollistas.

Ecuador, en el artículo N° 408 del texto constitucional aprobado en el año 2008, incorporó el siguiente principio: “El Estado participará de los beneficios del aprovechamiento de los recursos minerales, en un monto que no será inferior a los de la empresa que los explota” (Gobierno de Ecuador 2008). De acuerdo con la Constitución, la Ley de Minería aprobada en el año 2009 impuso un nuevo esquema fiscal a las inversiones del sector minero: los privados cancelarían impuestos a la renta por el 25 %, contribuirían hasta con el 70 % de los ingresos extraordinarios y tributarían una regalía no inferior al 5 % sobre las ventas de los minerales (Gobierno de Ecuador 2009).

El nuevo esquema impositivo se estrelló rápidamente con las decisiones de inversión de las compañías mineras occidentales. Ninguno de los importantes compromisos contractuales de inversión anunciados por las corporaciones se materializó (Acosta 2012). Entre las más importantes modificaciones durante el año 2013, se debió reducir la tasa del impuesto a la renta a un 22 %, el cobro de las regalías fue ajustado a una tasa inferior y, lo más importante, se eliminó la imposición a las sobreganancias para aquellas empresas que se ubicaban en la fase de amortización de capital (Asamblea Nacional 2013).

Al final de la bonanza, las reformas fiscales impulsadas por la política del nacionalismo de los recursos debieron retroceder frente a la mejor posición de las corporaciones extractivas para disputar con los gobiernos las sobreganancias del auge de los precios (*The Economist*, 22 de junio de 2013).

En Brasil, al comienzo del gobierno de la presidenta Dilma Rousseff (2011-2016), se inició una intensa discusión política con los sectores minero-empresariales con el objeto de aumentar la participación estatal en los beneficios del *boom* de los precios. En el año 2013, el

gobierno federal presentó a la Cámara de Diputados el proyecto de Ley N° 5807, que incorporó cuatro reformas fiscales: el establecimiento del impuesto progresivo a las utilidades, el aumento de la tributación a las sobreganancias, el incremento de la regalía minera del 3 al 6 % y la disminución de los privilegios impositivos (Cámara de Diputados 2013). El proyecto de reforma del esquema fiscal previo fue rechazado en el Congreso, por una parte, como resultado de una coalición política promotora debilitada, que no contó con la adhesión de los estados mineros; y por otra parte, la cámara minera brasileña argumentó frente a la opinión pública que la reforma dañaría la competitividad internacional del país (Bittencour 2012; Milanez y Salles 2014).

A modo de resumen, los principios fiscales de segunda generación difundidos desde el Banco Mundial sobre estabilidad fiscal, imposición de esquemas progresivos para la captura de sobreganancias, participación de beneficios hacia las escalas locales e incorporación de los fondos contracíclicos, tuvieron una heterogénea traducción en las escalas nacionales. El arreglo chileno mantuvo una traducción ajustada con los principios y normas fiscales previas; un esquema que fue reforzado en la fase de las reformas de segunda generación con la estratificación de innovaciones como fueron el impuesto específico o el fondo contracíclico; traducciones destinadas a resolver la relación entre atracción de inversiones, aumento de la recaudación y gestión de las sobreganancias del superciclo.

En cambio, en otros países se configuró un arreglo fiscal compuesto por interpretaciones que mezclaron normas fiscales de diferente signo; por una parte, los gobiernos profundizaron en los incentivos tributarios destinados a atraer las inversiones extractivas; pero por otra, las reglas de invariabilidad fueron reformadas frente a las expectativas de los actores nacionales y subnacionales por aumentar y extender la recaudación a las rentas extraordinarias, como sucedió en los casos de Perú y Argentina. Una tercera variación fue el arreglo que englobó a Ecuador y Brasil; en estos países predominó una traducción nacionalista y desarrollista, en la

cual las tardías reformas fiscales estuvieron destinadas a aumentar la recaudación estatal, elevar las regalías y disminuir los privilegios de las corporaciones extractivas; una interpretación institucional que estuvo alejada de las orientaciones externas.

En la tabla 10 se presenta un resumen de las reformas normativas a la tributación minera:

Tabla 10. Resumen normativo tributación minera (2003-2013)

CHILE	ARGENTINA	PERÚ
<p>2005. Ley N° 20.026. Establece un impuesto específico a la actividad minera.</p> <p>2007. DFL 1, Fondo de Estabilización Económica y Social y Compensación de los Ingresos del Cobre.</p> <p>2009. Ley N° 20.392. Modifica el estatuto orgánico de la Corporación Nacional del Cobre de Chile (CODELCO).</p>	<p>2002. Ley N° 25.561. Emergencia pública y reforma del régimen cambiario.</p> <p>2003. Decreto DNU N° 417.</p> <p>2004. Decreto DNU N° 753.</p> <p>2004. Plan Minero Nacional.</p> <p>2007. Decreto N° 130. Extiende retenciones a la actividad minera. Normas provinciales</p> <p>2001. Ley N° 5.022. Código Tributario, provincia de Catamarca.</p>	<p>2004. Ley N° 28.258. Ley de Regalía Minera (aplica tasa porcentual a las ventas).</p> <p>2006. DS N° 071-2006. "Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo" (Óbolo Minero).</p> <p>2011. Ley N° 29.788. Modifica la Ley 28.258 de Regalía Minera (grava utilidad operativa).</p> <p>2011. Ley N° 29.789. Crea el Impuesto Especial a la Minería (empresas sin contrato de estabilidad fiscal).</p> <p>2011. Ley N° 29.790. Establece gravamen especial a la minería (impuesto especial a empresas con contrato de estabilidad).</p>
BRASIL	ECUADOR	COLOMBIA
<p>2008. Política de Desarrollo Productivo. Con base del Estatuto Social del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social – BNDES.</p> <p>2013. Proyecto de ley N° 5.807. Reforma Código de Minería de 1967.</p>	<p>Continuidad del legado anterior, sin reformas (2000-2007).</p> <p>2008. Constitución de la República del Ecuador (art. 408).</p> <p>2009. Ley N° 45. Ley de Minería.</p>	<p>2004. Decreto N° 1766.</p> <p>2005. Ley N° 693. Por la cual se instaura ley de estabilidad jurídica para los inversionistas.</p> <p>2005. Decreto N° 4743. Incentivos a la industria minera.</p> <p>2006. Ley N° 1111. Deducción del 40 % por inversión en activos fijos.</p> <p>2009. Ley N° 1370. Reduce la deducción del 40 % al 30 % por inversión en activos fijos.</p>

Fuente: Elaboración propia (ver Anexo Legislativo).

3.3.3. Las reformas socioambientales de segunda generación (2003-2013)

Durante el nuevo siglo, el aumento de la demanda y los precios del superciclo presionaron la expansión de la industria desde las regiones mineras tradicionales hacia nuevas áreas con potencial extractivo. La creciente extensión de la megaminería –una industria de dimensiones territoriales colosales– implicó efectos ambientales y sociales directos, como fueron la ocupación de tierras, el uso de sustancias químicas con riesgo de contaminación de suelos, aguas y aire, la remoción en masa de grandes cantidades de materiales con efectos sobre el paisaje. También tuvo consecuencias indirectas sobre la salud, la deforestación, la disminución de los recursos hídricos, el aumento de población flotante; problemáticas que derivaron en una creciente conflictividad (Delamata 2012; Bebbington et al. 2008, 2013; Hellweg 2015).

En esta fase, el GBM promovió reformas destinadas al fortalecimiento de la institucionalidad socioambiental, recomendaciones orientadas a conciliar los imperativos económicos y de equidad social que permitieran disminuir los riesgos para la seguridad jurídica de las inversiones, de acuerdo con el nuevo paradigma de una industria minera sostenible (TWB 2003b). En cambio, en las escalas nacionales, las configuraciones socioambientales se encuadraron en diversos arreglos; las traducciones evolucionaron en función de las expectativas por inversiones y recaudación fiscal, o como resultado de la presión ejercida desde las escalas subnacionales por las resistencias sociales.

Aunque incorporaron reformas en sus arreglos socioambientales, países como Perú y Chile mantuvieron los principios sustantivos de la institucionalidad adoptada en los años noventa.

Perú, en el año 2005 promulgó la Ley N° 28.611 o Ley General del Ambiente, la cual, además de reiterar la traducción que delegó la gestión de los recursos minerales en las autoridades sectoriales, priorizó expresamente en su artículo N° 79 los acuerdos voluntarios por

sobre las regulaciones formales (Congreso de la República 2005). En ese país, parte del vacío institucional en el ámbito de las relaciones socioambientales fue ocupado por la Defensoría del Pueblo (Gobierno de Perú 1993). La Defensoría del Pueblo es una institución que, producto de la multiplicación de disputas entre comunidades e industrias extractivas, reorientó su papel al monitoreo y la mediación de conflictos, lo cual la convirtió en un agente que en el año 2012 posibilitó la aprobación del Reglamento de la Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios (Congreso de la República 2011; Ministerio de Cultura 2012). El reglamento fue una respuesta institucional reactiva, impulsada por los levantamientos sociales contra las actividades mineras en los departamentos de Piura y la Amazonia (Paredes y Thorp 2011; Bebbington 2013c; Crabtree y Crabtree 2013; Vélez-Torres y Ruiz Torres 2015; Dargent et al. 2017).

En el año 2008, como condición para la firma del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, el Ejecutivo promulgó el Decreto N° 1013, mediante el cual se creó el Ministerio del Ambiente. Una reforma que no incorporó cambios en la autoridad a cargo de la gestión socioambiental de los recursos naturales no renovables; facultad que se mantuvo delegada en el Ministerio de Energía y Minas (Ministerio del Ambiente 2008).

En la etapa de bonanza de los precios, Chile incorporó dos reformas relacionadas con la participación de las comunidades. La primera se dictó a través de los decretos N° 414 y 156 de los años 2005 y 2007 respectivamente; a partir de ambas normas se estableció la Política de Producción Limpia a cargo de una agencia de idéntica denominación, con el objetivo de priorizar los acuerdos voluntarios entre comunidades y empresas en sectores como la minería²⁰. A continuación, en el año 2008, el Decreto N° 236 promulgó el Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales; una reforma tardía por medio de la cual se estableció la consulta

²⁰ Ver *Acuerdo Marco de Producción Limpia del sector de la Gran Minería*. Ministerio de Economía; Fomento y Reconstrucción, 2002-2007. Decretos 414 y 156. Establece Política de Producción Limpia (al 2005 y 2010, respectivamente).

previa en su traducción no vinculante (Ministerio de Relaciones Exteriores 2008).

Finalmente, en el año 2010 se dictó la Ley N° 20.417, una reforma que elevó el rango político de la dimensión sectorial y definió una nueva arquitectura institucional. La norma creó el Ministerio del Medio Ambiente, la Superintendencia del Medio Ambiente, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Comisión Nacional del Medio Ambiente. Adicionalmente, en el año 2012, por la Ley N° 20.600, se integraron en la nueva institucionalidad los Tribunales Ambientales. Las reformas del 2010-2012 establecieron la división de funciones e independencia entre un ministerio a cargo de la formulación de políticas, y agencias dedicadas a la evaluación ambiental, la fiscalización y la justicia ambiental (Ministerio Secretaría General de la Presidencia 2010; Ministerio del Medio Ambiente 2012).

Empero, las reformas se realizaron bajo un enfoque que no alteró los principios establecidos en los años noventa, de un sistema burocrático, técnico y despolitizado. Un esquema que priorizó los acuerdos voluntarios por sobre la imposición de regulaciones formales en el sector extractivo. En el año 2000, el Gobierno de Chile firmó con el Consejo Minero el Acuerdo Marco de Producción Limpia del sector de la Gran Minería, con el objetivo de promover el mejoramiento de la productividad y competitividad del sector así como “las buenas prácticas” de prevención de la contaminación y producción limpia en áreas de interés mutuo (Ministerio de Minería 2000)²¹. En el año 2007 se dictó el Decreto N° 156, el cual estableció la Política Nacional de Producción Limpia y un Consejo Nacional de Producción Limpia (CPL), bajo la órbita del Ministerio de Economía, con el objeto de fomentar y abordar la solución de problemas ambientales en sectores como la Gran Minería (Ministerio de Economía 2007).

En síntesis, al final del período del auge de los minerales, las reformas emprendidas por

²¹ Ejemplos de acuerdos voluntarios son: Ministerio de Minería y Consejo Minero, “Gestión de residuos industriales líquidos mineros y buenas prácticas” (2002); “Gestión de residuos industriales sólidos mineros y buenas prácticas”, año 2002; “Uso eficiente de aguas en la industria minera y buenas prácticas” (2002); “Uso eficiente de Energía en la industria minera y buenas prácticas” (2002); y “Guía metodológica para el cierre de faenas mineras” (2002).

ambos países modificaron la posición de la dimensión socioambiental en la arquitectura institucional, al estratificar un conjunto de normas producto de la influencia de factores externos, como fue la orientación de los organismos internacionales, o resultado de la firma de acuerdos comerciales bilaterales, o como consecuencia de respuestas normativas frente a la multiplicación de conflictos con las escalas locales; cambios institucionales que no alteraron el limitado alcance del legado normativo de las reformas de primera generación (Ghorbani y How Kuan 2017).

Durante el auge de los minerales, Colombia y Brasil configuraron arreglos socioambientales en los cuales se combinaron las denominadas “Reformas verdes de los noventa” con la estratificación de reglas que se orientaron a disminuir o revertir el alcance de estas, cuyo objeto era despejar de obstáculos las inversiones en el sector de los recursos naturales.

En Colombia, la plataforma política y económica del presidente Uribe (2002-2010) se forjó a través de una combinación de estrategias que incluyeron una ofensiva militar, la reactivación económica y una reforma estatal integral. Estos componentes del programa llevaron a cambios institucionales drásticos, diseñados con el propósito de facilitar la apertura a la atracción de inversiones, como se analiza en el estudio de Mena Rodríguez (2013). La implementación de la Ley N° 685, o Código de Minas de 2001, elaborado con el financiamiento del GBM, incorporó la declaración de utilidad pública de las actividades extractivas, lo cual se reflejó en un aumento exponencial del otorgamiento de títulos mineros (Ministerio de Justicia y Derecho 2001). La política uribista de transformar a Colombia en un país minero implicó el debilitamiento de la institucionalidad ambiental, como se expresó en la aprobación de la Ley N° 790 del año 2002, que integró el Ministerio de Medio Ambiente en el nuevo Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Esta reforma significó pérdida de estatus político, cambio de las prioridades y el recorte del presupuesto (Congreso de Colombia 2002). La

disminución de restricciones socioambientales se expresó en el acceso de la minería a zonas antes declaradas excluidas y restringidas y en el aumento del desplazamiento forzado de comunidades aledañas²².

Sin embargo, junto con las nuevas reglas que se traducen en el debilitamiento de las reformas verdes de los noventa, sobrevive el estado social de derechos establecido en la Constitución Política de 1991, el cual incorporó derechos y garantías institucionales que iban a contramano de las reformas mineras neoliberales. La carta constitucional estableció el derecho de las comunidades a la consulta previa cuando una intervención afectara sus condiciones económicas y culturales; también incorporó el reconocimiento de las comunidades afrocolombianas, a las que les concedió derechos preferenciales para la explotación de sus recursos naturales; un conjunto de derechos ambientales, étnicos y territoriales amparados en la creación del Tribunal Constitucional.

Ya iniciado el nuevo siglo, el Tribunal Constitucional acogió sucesivas demandas de las comunidades afectadas, cuyo resultado fue la derogación de numerosas licencias entregadas por el Estado, por no haber exigido licencia ambiental ni haber realizado la consulta previa (Corte Constitucional 2009, 2010). También, en el año 2011, la sentencia C-366-11 declaró la inconstitucionalidad de la reforma del Código Minero del año 2010, por no cumplir con la exigencia de la consulta previa (Corte Constitucional 2011). Finalmente, en el año 2014, con la sentencia C123-14 se garantizaron los principios de descentralización y autonomía de las entidades territoriales para definir la vocación de sus territorios (Corte Constitucional 2014). Las sucesivas sentencias del tribunal reinterpretaban la institucionalidad minera neoliberal, lo que circunscribió la gobernabilidad de las industrias extractivas (Duarte 2012; Vélez Torres

²² El Código de Minas, aprobado en el año 2001, en sus artículos 31 y 32 estableció prohibiciones para la minería en zonas reservadas, excluidas y restringidas, aunque señalaba que en estas dos últimas podrán adelantarse actividades con autorización de la autoridad ambiental; también los artículos 121 al 136 establecen las figuras de zonas mineras indígenas y afrocolombianas, pero establecen requisitos para la titulación y prelación en igualdad de condiciones con las corporaciones extractivas.

2014; Vélez Torres y Ruiz Torres 2015).

Brasil mantuvo la continuidad del estatus ministerial de la dimensión socioambiental, pero la institucionalidad experimentó la redefinición de sus alcances. El arreglo ambiental brasileño experimentó un proceso de conversión; esto es, un mecanismo por el cual las normas preexistentes se mantienen, pero cambian su interpretación modificando su orientación y objetivos; en adelante, las agencias reguladoras priorizaron el licenciamiento o aprobación ambiental de las iniciativas empresariales.

En el año 2002, se publicaron los Decretos N° 143 y 5051, por los cuales se promulgó el Convenio 169 de la OIT; pero, al igual que en numerosos países mineros de la región, la vigencia de la norma no fue acompañada por la sanción de un reglamento, lo cual debilitó la protección de los territorios indígenas frente al avance de la minería legal e ilegal (Cámara de Diputados 2002, 2004; Freire 2016). También, en el año 2007, el Decreto N° 6040 promulgó la Política Nacional de Desarrollo Sostenible de los Pueblos y Comunidades Tradicionales, pero fue un arreglo desprovisto de regulaciones que normaran su implementación específica; por lo tanto, sujeto a criterios de interpretación por conversión, que flexibilizaron y facilitaron el acceso de las actividades extractivas en las áreas protegidas e indígenas (Presidencia de la República 2007).

En el año 2013, el gobierno de la presidenta Dilma Rousseff promulgó el “Plan Nacional Minero 2030”, una estrategia estatal neodesarrollista destinada a promover la expansión del sector extractivo en el país. Entre sus acciones, esta estrategia contempló la presentación de un proyecto de ley de reformas a la dimensión socioambiental, iniciativa que, después de un largo debate en el Congreso de la Unión, fue rechazada (Cámara de Diputados 2013). La reforma proponía una traducción que reducía los impactos a problemas de aplicación de las normativas vigentes, pero que no consideró imponer o ampliar las regulaciones o limitaciones a la actividad. Esta propuesta, de acuerdo con Bittencourt (2014) y Milanez y Salles (2014), resumía

la visión normativa neodesarrollista sobre la relación entre minería, medio ambiente y comunidades; una interpretación política e institucional reducida, que trataba a la minería solo como una actividad económica, sin implicaciones socioambientales y cuyo desarrollo tenía lugar en un espacio vacío.

En síntesis, en el nuevo siglo, todas aquellas experiencias nacionales que integraron un legado interpretativo más amplio del enfoque de desarrollo sustentable retrocedieron a un arreglo híbrido frente a las reformas mineras de segunda generación.

Finalmente, la fase del *boom* de los precios fue acompañada por una tercera variación divergente: una traducción que desplazó el arreglo socioambiental dominante y provocó cambios a la institucionalidad minera (Delamata 2012, 2013, 2014).

En Argentina, el arreglo socioambiental recomendado e implementado por el GBM en la década precedente por medio de los programas de asesoría condicionada PASMA I y II es un esquema que (vía el mecanismo interpretativo de desplazamiento) fue reemplazado por una institucionalidad distante de las contrarreformas de los años noventa.

En ese país, en el año 2002 se dictó la Ley 25.675, o Ley General del Ambiente (LGA), una norma que traduce en legislación los principios establecidos en la Constitución de 1994 e incorpora las categorías de prevención, principio precautorio, participación, información, responsabilidad y sustentabilidad, así como definió el daño ambiental y garantizó el acceso a la justicia. Al mismo tiempo, esta normativa incorporó una traducción que desplazó hacia el espacio subnacional la competencia política para la evaluación y otorgamiento de la licencia ambiental en el ámbito minero. Junto con ello, la ley reforzó la primacía de las provincias en la aplicación de la política, al crear el Sistema Federal de Coordinación Interjurisdiccional y establecer como autoridad máxima del sistema al Consejo Federal de Medio Ambiente (Congreso de la Nación 2002).

Sumado a lo anterior, la LGA constituyó una inflexión normativa fundamental al integrar la participación ciudadana como un presupuesto mínimo obligatorio en lo que tiene que ver con procedimientos administrativos relacionados con el ambiente (Art. 19). Una norma que integró el acceso a la información y la obligación de realizar audiencias públicas en decisiones que afectaran la calidad del ambiente, por lo cual la LGA encuadró en ella al sector minero, al incorporar la participación de la comunidad en las evaluaciones ambientales (Art. 21).

En paralelo con el superciclo de los precios, una oleada de protestas sociales escaló hasta el ámbito político y judicial, lo que resultó en un conjunto de leyes que, bajo los principios ambientales preventivos y precautorios, prohibieron el uso de sustancias tóxicas y la actividad a cielo abierto en nueve provincias, desde Chubut en 2003 a Tierra del Fuego en 2011²³.

A diferencia del resto de la región, uno de los factores que posibilitaron este proceso de cambio normativo a escala provincial fue la existencia de un movimiento organizado que activó diversos recursos y estrategias sociales, políticas e institucionales que permitieron reivindicar derechos y garantías, como la preservación del ambiente a través del uso del recurso de amparo y la acción colectiva, derechos incorporados en los artículos N° 41 y 43 de la reforma constitucional de 1994 y en la LGA del año 2002 (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación 1994; Congreso de la Nación 2002). Este proceso se vería facilitado por la existencia de un sistema de competencias e incentivos políticos provinciales incorporados en el régimen federal. Aunque con consecuencias institucionales diferenciadas entre las escalas provinciales, la reforma de 2002 proveyó las condiciones legislativas que permitieron una intervención judicial protectora, acompañada de cambios de la institucionalidad minera (Bastida et al. 2005; Álvarez y Composto 2013; Álvarez et al. 2015; Delamata 2013; Godfrid

²³ Véase Anexo Legislativo.

2013; Gutiérrez e Isuani 2013; Bueno 2014; Villegas 2014; Saguier y Peinado 2016).

En resumen, durante el auge de los precios, la dimensión socioambiental fue un ámbito normativo que experimentó variaciones entre los países estudiados. Aunque las escalas nacionales alineadas con las pautas promovidas por el GBM –como sucedió en Chile y Perú– elevaron el estatus político y la independencia de la función reguladora, la institucionalidad no escapó de ser un complemento normativo del esquema pro minería de mercado. En cambio, en países como Colombia, Brasil o Ecuador, se configuraron ordenamientos que mezclaron normas con enfoque de desarrollo sostenible, con una nueva institucionalidad que debilitó las reformas verdes a través de los mecanismos de conversión; esto es, redefiniendo las normas hacia nuevos objetivos, o por estratificación de reglas destinadas a despejar de obstáculos la atracción de inversiones. Finalmente, Argentina experimentó una variación normativa divergente de las orientaciones externas: la institucionalidad socioambiental fue objeto de una traducción que en numerosas escalas provinciales desplazó el paradigma promovido e implementado en los años noventa. La siguiente tabla (Tabla 11) resume las reformas normativas que tuvieron lugar en la dimensión socioambiental en los países de la muestra:

Tabla 11. Resumen normativo socioambiental (2003-2013)

CHILE	PERÚ	COLOMBIA	BRASIL
<p>2002-2007. Decretos N° 414 y 156. Política de Producción Limpia.</p> <p>2008. Decreto N° 236. Promulga el convenio N° 169.</p> <p>2010. Ley N° 20.417. Crea el Ministerio del Medio Ambiente, la Superintendencia del Medio Ambiente, Servicio de Evaluación Ambiental, Comisión Nacional de Medio Ambiente.</p> <p>2012. Ley N° 20.600. Crea los Tribunales Ambientales.</p>	<p>2005. Ley N° 28.611. Ley General del Ambiente (Deroga Código del Ambiente de 1990).</p> <p>2008. Decreto Legislativo N° 1013, Crea el Ministerio del Ambiente.</p> <p>2011. Ley N° 29.785. Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios, reconocido en el convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.</p> <p>2012. Decreto Legislativo N° 001-2012-MC. Reglamento de la Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios</p>	<p>2001. Ley N° 685. Código de Minas.</p> <p>2002. Ley N° 790. Fusión de entidades y organismos nacionales y ministerios (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial).</p> <p>2010. Decreto N° 2820. Por el cual se reglamenta el Título VIII de la Ley 99 de 1993 sobre licencias ambientales.</p> <p>2011. Ley 1.444 (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible).</p> <p>Sentencias Corte Constitucional:</p> <p>2009. Sentencia C-813-09. Declarar exequible el Artículo 203 del Código de Minas.</p> <p>2010. Sentencia T 1045-A. Suspende la titulación en la zona de la comunidad de la Toma para la minera Anglo Ashanti.</p> <p>2011. Sentencia C-366-11. Inexequible Reforma al Código de Minería, año 2010.</p> <p>2014. Sentencia C 123-14. Código de Minas y los principios de autonomía y descentralización.</p>	<p>2000. Ley N° 9985. Ley Nacional de Áreas Protegidas.</p> <p>2002-2004. Decretos N° 143 y N° 5051. Aprueba y promulga el texto del Convenio 169.</p> <p>Resoluciones de CONAMA:</p> <p>1990. Resolución 009.</p> <p>2006. Resolución 369.</p>
ARGENTINA (NACIONAL)	ECUADOR	ARGENTINA (PROVINCIAL)	
<p>2002. Ley N° 25.675. Ley General del Ambiente.</p> <p>2008. Decreto N° 1.837. Obsérvase el Proyecto de Ley registrado bajo el N° 26.418.</p> <p>2010. Ley N° 26.639. Preservación de los Glaciares y del Ambiente Periglacial.</p> <p>2011. Decreto N° 207. Reglamenta la Ley 26.639.</p>	<p>1999. Ley N° 37. Gestión Ambiental.</p> <p>2001. Decreto N° 1.415. Reglamento General de la Ley de Minería.</p> <p>2008. Constitución de la República del Ecuador.</p> <p>2008. Mandato Minero.</p> <p>2009. Ley N° 45. Ley de Minería.</p> <p>2014. Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua.</p>	<p>1994. Constitución de la Nación Argentina (arts. 41, 43).</p> <p>2002. Ley N° 25.675. Ley General del Ambiente</p> <p>Normas provinciales:</p> <p>2003. Ley N° 5001. Prohibición en la provincia del Chubut.</p> <p>2005. Ley N° 3981. Prohibición en la provincia de Río Negro.</p> <p>2007. Ley N° 7879. Prohibición en la provincia de Tucumán.</p> <p>2007. Ley N° 7722. <i>Prohibición del uso de sustancias químicas en los procesos mineros en la Provincia de Mendoza.</i></p> <p>2007. Ley N° 2349. Prohibición en la provincia de la Pampa.</p> <p>2008. Ley N° 9.526. Prohibición en todo el territorio de la provincia de Córdoba de la actividad minera metalífera en la modalidad a cielo abierto.</p> <p>2008. Ley N° 634 de la provincia de San Luis. Preservación y restauración ambiental del sector minero.</p>	

Fuente: Elaboración propia (ver Anexo Legislativo).

3.4. Hacia una tipología de marcos normativos

Durante la bonanza de los precios, un grupo de países asimiló y sostuvo los arreglos mineros producidos durante la primera generación de reformas, mientras que en otro grupo se experimentaron variaciones.

En algunos países, los esquemas se mantuvieron convergentes con los principios y normas difundidas por los organismos promotores; en cambio, en otros se configuró una institucionalidad extractiva, en la cual se mezclan principios y normas de diferente signo entre las diversas dimensiones, mientras que en un tercer grupo de naciones los arreglos se distanciaron del paradigma o patrón externo.

Durante el período, se desarrollaron dos generaciones de reformas; una primera generación es aquella etapa que agrupa la institucionalidad producida en la fase reformista que comprende los años 1990-2002, y la segunda generación reúne las reformas realizadas durante el lapso 2003-2013. A lo largo de ambas etapas se puede advertir la configuración de una tipología compuesta por tres marcos normativos distintivos que permiten ordenar conceptualmente ese amplio repertorio de arreglos, que traducen las preferencias preponderantes o dominantes en cada escala nacional frente a las disyuntivas que planteó el *boom* de las actividades extractivas, tal como se puede observar en la tabla 12:

Tabla 12. Resumen marcos normativas en los países de la muestra

DIFUSIÓN	TRADUCCIÓN	PAÍSES /PERÍODOS	
PATRÓN NORMATIVO	MARCOS NORMATIVOS	PRIMERA GENERACIÓN (1990-2002)	SEGUNDA GENERACIÓN (2003-2013)
DIMENSIONES	VARIACIONES		
<ul style="list-style-type: none"> • PROPIEDAD • FISCAL • SOCIOAMBIENTAL 	CONVERGENTE	<ul style="list-style-type: none"> • CHILE • ECUADOR (2000-2002) 	<ul style="list-style-type: none"> • CHILE • ECUADOR (2003-2007)
	HÍBRIDO	<ul style="list-style-type: none"> • ARGENTINA • COLOMBIA (2001) • PERÚ 	<ul style="list-style-type: none"> • ARGENTINA (NIVEL NACIONAL) • COLOMBIA • PERÚ
	DIVERGENTE	<ul style="list-style-type: none"> • BRASIL • COLOMBIA (1988-2000) • ECUADOR (1980-1999) 	<ul style="list-style-type: none"> • BRASIL • ECUADOR (2008-2013) • ARGENTINA (NIVEL PROVINCIAL, 2002)

Fuente: Elaboración propia.

Un primer marco interpretativo es aquel que denominamos convergente con el patrón minero de mercado promovido desde la esfera internacional. En él se combinaron coherentemente las dimensiones de la propiedad, fiscal y socioambiental con el objetivo de atraer inversiones (Chile, 1974-2013; Ecuador, 2000-2007). Este esquema fue asimilado tempranamente por el paradigma minero chileno: un arreglo institucional elaborado bajo una coyuntura de quiebre democrático, pero que se sostuvo al regreso de la democracia, y que fue presentado en los años noventa como el ejemplo precursor de las reformas de primera generación entre los países de la región. Ecuador, en el año 2000, desplazó el arreglo minero del año 1991, al incorporar una reforma conforme con los principios y normas del marco convergente recomendado por el GBM y la experiencia de Chile.

En la fase siguiente del auge de los precios, la institucionalidad chilena mantuvo la coherencia con los principios sustantivos del legado previo y las directivas mineras de gobernanza global, mientras que Ecuador se mantuvo en el marco convergente hasta el año 2007. Chile estratificó capas normativas destinadas a la gestión de las sobreganancias y

reformas socioambientales que no alteraron la orientación del sistema precedente; adicionalmente, aunque el modelo mantuvo la existencia de una empresa de propiedad estatal, sus facultades fueron reorientadas y circunscritas a objetivos productivistas y de generación de rentas fiscales. En ambas fases, el marco convergente fue un modelo complejo de asimilar en todas sus dimensiones por los arreglos del resto de los países mineros de la región.

Un segundo marco, al que denominamos híbrido, es el resultado de una traducción que combinó los principios de la difusión externa con traducciones normativas ocurridas en las escalas nacionales. Un esquema que se diferenció del anterior por adoptar una mezcla de reglas del juego menos coherentes entre sus dimensiones. En la fase de las reformas de primera generación, países como Argentina, Perú y Colombia, a partir del año 2001, adoptaron por mecanismos de estratificación o desplazamiento los principios de apertura en el acceso a la propiedad minera, así como esquemas tributarios con impuestos y privilegios para el inversionista. A diferencia del marco convergente, mantuvieron legados que regularon, limitaron o impidieron el acceso a la propiedad; también se incorporaron principios distributivos con las escalas subnacionales o se integraron reformas en la dimensión ambiental que colisionaron con las normas destinadas a la atracción y expansión de las actividades extractivas. En la fase del auge de los precios, estos países, con la excepción de un conjunto de provincias argentinas, mantuvieron el esquema precedente, pero, a diferencia del marco convergente, modificaron las reglas de estabilidad tributaria con el objeto de capturar una mayor proporción de los sobrepuestos, aumentaron los porcentajes de distribución de rentas hacia las escalas subnacionales y experimentaron un elevado conflicto entre los arreglos de la propiedad y socioambiental.

Un tercer marco de traducciones, al que denominamos divergente, se compone de arreglos menos permeables a las orientaciones normativas del patrón difundido desde los organismos internacionales. Durante las reformas de primera generación, Brasil, Colombia y

Ecuador sostuvieron los legados normativos del desarrollismo o de las políticas del nacionalismo de los recursos naturales, ya sea porque mantuvieron normas destinadas al proteccionismo de un sector minero bajo el control estatal, o con el objetivo de sostener la potestad soberana en el acceso a la propiedad minera.

En la década del superciclo, Brasil sostuvo la continuidad de los arreglos mineros desarrollistas de la década precedente. Ecuador, después de 2008, derogó las normas de mercado del período 2000-2007 e impuso una traducción en la cual las reglas de acceso a la propiedad y las normas fiscales estuvieron mediadas por un alto intervencionismo estatal. Argentina, en un conjunto de provincias después de los años 2002-2003, experimentó un proceso reformista que (vía una traducción por desplazamiento) revocó la institucionalidad minera, al prohibir el desarrollo de la megaminería. Al respecto, la revisión empírica de los casos nacionales no permite hacer generalizaciones o asociaciones mecanicistas de encadenamientos normativos de causa-efecto entre, y desde, las escalas internacionales hasta las esferas nacionales y locales. Durante las dos fases reformistas en que se divide el período, no hubo un modelo minero latinoamericano uniforme; se configuraron al menos tres marcos interpretativos distintivos, esto es, países que convergieron con los esquemas normativos de minería de mercado promovidos desde los organismos de gobernanza global; otros que produjeron arreglos en los cuales se mezclaron principios y normas de diferente orientación; finalmente, países que mantuvieron o incorporaron arreglos distantes de la influencia externa.

En síntesis, las interpretaciones de la literatura que asimilaron los procesos de difusión entre los países de la región a un verdadero contagio o “derrame” normativo de un patrón de similares características deben ser revisadas a la luz de los estudios comparados. En las escalas nacionales, la institucionalidad minera fue un campo normativo que experimentó variaciones, resultado de la heterogénea relación entre factores y mecanismos de difusión y traducción. Este vínculo será el tema del próximo capítulo.

CAPÍTULO CUARTO

FACTORES EXPLICATIVOS DE LOS ARREGLOS MINEROS EN AMÉRICA LATINA (1990-2013)

4.1. Introducción

Durante las dos fases en que se segmenta el período de la bonanza de los minerales – esto es, una primera etapa dominada por la atracción de inversiones que se extiende entre los años 1990-2002, con sus antecedentes previos, y una segunda, impulsada por los altos precios entre 2003-2013–, la escala trasnacional operó como difusora de dos generaciones de reformas mineras de mercado. De acuerdo con las corrientes teóricas revisadas en la tesis, el factor global fue determinante en la configuración de los arreglos mineros de los países de acogida (Gudynas 2016; Kirsch 2014; Svampa y Sola Álvarez 2010; Weyland 2009a, b).

En cambio, la evidencia permite observar que las reformas liberales fueron objeto de traducciones en la escala nacional y local. Los arreglos mineros no son un efecto monocausal de la influencia externa, sino una combinación de tres factores: el factor global, los legados históricos y la agencia colectiva de actores nacionales y locales. Estas últimas variables se relacionaron de distinta manera en ambas generaciones de reformas, ya fuera para facilitar, moderar, o directamente obstaculizar el avance de la legislación trasnacional.

Este capítulo retoma y revisa el papel de los factores causales a la luz de los hallazgos empíricos que examina la tesis. En primer lugar, desarrolla el papel del GBM y explicita las circunstancias que, en la visión de los actores, contribuyeron a facilitar u obstaculizar las reformas difundidas por el organismo global. En segundo lugar, se describe el peso de los arreglos históricos y se señalan las condiciones que, según los actores, facilitaron (o no) su continuidad o reproducción. En tercer lugar, se destaca la presencia de actores con intereses diferentes y contrapuestos en las escalas nacionales como factor explicativo del alcance y dirección de las reformas, y el papel mediador de los gobiernos entre los imperativos de

acumulación económica y legitimidad política.

4.2. EL papel del GBM en los arreglos y su impacto en los marcos de traducción normativos nacionales

El GBM fue el principal organismo promotor de las reformas mineras liberales y difusor de normas globales. Sin embargo, la difusión de la legislación externa no tuvo idénticos resultados durante las dos generaciones de reformas en que se divide el periodo. En algunos países, las nuevas regulaciones funcionaron exitosamente alineando todas las dimensiones de los arreglos mineros; en otros, tuvieron un alcance limitado a ciertas dimensiones de dichos arreglos e incluso fueron adoptadas en etapas más tardías; y en otros países, experimentaron resistencia o fueron revertidas por procesos contrarreformistas.

En esta sección describimos y analizamos el alcance de las recomendaciones promovidas por el GBM en los distintos países, así como las condiciones que facilitaron, moderaron o impidieron la asimilación de las regulaciones mineras de mercado.

4.2.1. EL GBM y las reformas de primera generación

Durante esta etapa de reformas mineras, Argentina, Chile y Perú se constituyeron en el laboratorio de los programas del GBM. De acuerdo con las entrevistas realizadas a actores claves de diferentes ámbitos de aquellos países, durante los años noventa, dichas reformas se insertaron en el contexto de crisis de los modelos de desarrollo conducidos por los Estados nacionales y el inicio del *boom* de las inversiones megaminerías, condiciones propicias para: “la aceptación política y social del modelo de normas difundidos desde las escalas transnacionales” (Entrevistas, actor sector sociedad civil, Buenos Aires, 11/12/2018; actor sector privado, Lima, 23/10/2018). El procedimiento a partir del cual se llevó adelante la primera generación de reformas mineras fue la estipulación de acuerdos contractuales de asistencia financiera con los

gobiernos, una ayuda condicionada a la implementación de programas de cambio institucional en el sector de los minerales. La estructura de la asesoría externa contenía un diagnóstico de las condiciones políticas, económicas e institucionales de cada país, un examen detallado del sector minero y, finalmente, un conjunto de recomendaciones de cambio institucional. En el año 1997, el GBM generó un documento denominado “La Estrategia Minera para América Latina y el Caribe”, un plan que sintetizó los principios y normas de un nuevo paradigma de acumulación extractiva, en el que se priorizó la generación de incentivos para la atracción de los capitales de las corporaciones transnacionales, como fueron la apertura del sector minero a los capitales externos y el libre acceso a la propiedad de los recursos; esto acompañado de privilegios tributarios y regulaciones socioambientales pensadas de tal modo que no supusieran obstáculos para los inversionistas (TWB 1997).

En las escalas nacionales, el interés por atraer inversiones transformó a los gobiernos en los principales aliados del GBM; estos fueron receptores y responsables de: “sembrar la semilla para el despegue de las reformas mineras”, pero también desempeñaron el papel de traductores de las normas globales de acuerdo con las condiciones del contexto político y económico, como lo describieron los actores entrevistados (Entrevistas actor sector público, Buenos Aires, 12/12/2018; actor sector público, Lima, 24/10/2018).

En cuanto a la propiedad de los recursos minerales, las recomendaciones de desregulación, liberalización y remoción de obstáculos que el GBM impulsaba en los arreglos normativos fue una intervención a la que un entrevistado describió como: “... un tamizar las leyes que estaban ahí vigentes” (Entrevista actor sector público, Quito, 06/2018), una afirmación que se refiere a un proceso destinado a mitigar y disminuir el papel e impacto de las viejas instituciones estatales (TWB 1997, 2003c). Las reformas debían estar destinadas a conceder seguridad jurídica a los nuevos inversionistas, asimilando el derecho adquirido al de propiedad privada, un privilegio cuya duración era amplia, renovable e incluso indefinida. Junto

con ello, los lineamientos de la legislación internacional adoptada por los gobiernos incorporaron regulaciones que brindaron a los inversionistas un acceso seguro; esto es, despejado de la interferencia estatal. También, frente a la posibilidad de enfrentarse a un cambio de políticas, los gobiernos se someterían a tribunales arbitrales internacionales, como por ejemplo el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI), dependiente del GBM, que tenía por objeto, ya sea anular la aplicación de nuevas normas contrarias a los derechos adquiridos o asegurar la indemnización a las compañías afectadas (TWB 1997). En la primera fase, los gobiernos aplicaron las nuevas reglas a la privatización de “activos” en manos de empresas estatales desfinanciadas, mal administradas o carentes de apoyo político. Finalmente, los responsables políticos esperaban que estas reformas atrajeran nuevas inversiones, no solo destinadas al desarrollo de emprendimientos megamineros, sino también en infraestructura y generación de empleos para las comunidades locales (Entrevista actor sector sociedad civil, Santiago, 24/11/2018).

El GBM recomendó también a los gobiernos de la región “simplificar” radicalmente las normas tributarias, con el objetivo de alinear los arreglos con el modelo de negocios de las corporaciones transnacionales, tal como lo describen representantes empresariales de la época (Entrevistas actor sector privado, Darwin-Australia, 24/11/2018; actor sector privado, Lima, 26/10/2018). Una traducción normativa que combinó impuestos bajos con descuentos destinados a una amortización acelerada del capital invertido, la libre repatriación de utilidades, privilegios que descontaban o liberaban de pago a las importaciones de capital. También, el modelo incorporó la demanda de los inversionistas privados de contar con arreglos tributarios estables, una disposición que se tradujo en la incorporación de los contratos de estabilidad firmados entre los gobiernos y las corporaciones extractivas. El contexto de crisis política y económica dio lugar a las condiciones que impulsaron a los gobiernos a adoptar cambios radicales en la dimensión fiscal con el objetivo de atraer las inversiones privadas. Por lo tanto,

las reformas tributarias de primera generación privilegiaron la imposición de reglas destinadas a atraer capitales más que a elevar la recaudación fiscal; dado que, como describe un investigador, en el relato del GBM: “las inversiones eran un motor que dinamizaría las economías, generarían infraestructura y empleos” (Entrevista actor sociedad civil, Antofagasta, Chile, 01/2019).

Durante los años noventa, el GBM incorporó en sus recomendaciones a los gobiernos de la región las preocupaciones de la Cumbre de la Tierra por el impacto socioambiental negativo que traería aparejado el modelo de crecimiento económico. En tal sentido, definió un nuevo paradigma de desarrollo sustentable para la regulación de las actividades mineras, que se tradujo en nuevas directivas relativas a los préstamos y asesoría política en las dimensiones económicas, ambientales y sociales. Sin embargo, el nuevo patrón incorporó el principio de sustitución de capitales, una perspectiva que concebía que la explotación de recursos naturales no renovables podría generar otras formas renovables y sustentables de capital (TWB 2003b). Por lo tanto, tal como describe un entrevistado, el esquema adoptado por los gobiernos de la región a través de los programas de asistencia condicionada: “fue una estructura con baja capacidad institucional y organizacional, compuesta de reglas destinadas a la evaluación de iniciativas individuales declaradas por los titulares” (Entrevista actor sector privado, Santiago 24/11/2018). Un modelo que integró una participación restringida de las comunidades afectadas, limitada a la obtención de información de las iniciativas de inversión, pero cuya aprobación estaba centralizada en las autoridades político-administrativas. Junto con estas limitaciones, la nueva estructura organizacional quedó radicada en agencias con capacidades políticas, regulatorias y fiscalizadoras restringidas, incorporadas en un lugar secundario de la estructura política de los Estados nacionales. En definitiva, tal como lo describen los entrevistados, en Argentina, Chile y Perú –países receptores de los programas de reformas socioambientales– se impulsó el desarrollo de una institucionalidad socioambiental compuesta

de regulaciones coherentes con una lógica que no significara un obstáculo para la protección y el desarrollo de las inversiones en megaminería (Entrevistas actor sociedad civil, Lima, 25/10/2018; actor sector público, Buenos Aires, 24/11/2018; actor sector privado, Santiago, 24/11/2018).

Así entonces, de acuerdo con el examen de los casos y los testimonios de actores claves, hubo circunstancias de contexto que facilitaron la adopción de las reformas de primera generación, a saber: en primer lugar, en las escalas nacionales, las crisis fiscales o las limitaciones que impusieron los pactos de la transición a la democracia permitieron “un consenso de las elites y burocracias estatales por generar condiciones de estabilidad político-económica y de legitimidad internacional”, coyuntura que transformó a los gobiernos en principales aliados y receptores de los cambios difundidos por el GBM (Entrevistas actor sector privado, Buenos Aires, 13/12/2018; actor sector sociedad civil, Lima, 23/10/2018; actor sector privado, Santiago, 31/10/2018). En segundo lugar, otra circunstancia que resaltan los actores entrevistados fue el dominio de un contexto ideológico internacional a favor de un nuevo modelo de acumulación extractiva, que privilegió el papel de los mercados y la iniciativa privada (Entrevistas actor sector privado, Buenos Aires, 12/12/2018; actor sociedad civil, Lima, 23/10/2018; actor sector público, Santiago, 05/11/2018). En tercer lugar, el incentivo generado por la movilización de inversiones provocó una competencia entre los gobiernos de la región por ofrecer arreglos atractivos para el inversionista; de acuerdo con una académica peruana, “el propósito era ganar a Chile la competencia por atraer inversión extranjera” (Entrevista, actor sociedad civil, Lima, 23/10/2018). En cuarto lugar, es importante destacar que las empresas estatales que fueron privatizadas se encontraban en regiones donde las comunidades locales tenían una larga tradición de dependencia de la minería; un antecedente histórico que facilitó que la transferencia de la propiedad al sector privado no estuviera acompañada de conflictos socioambientales significativos (Entrevista, actor sociedad civil, Lima, 25/10/2018).

Frente a aquellas circunstancias, en otros países los gobiernos debieron pactar con una variedad de intereses que limitaron la extensión de las reformas mineras a algunas dimensiones de los arreglos nacionales, en las cuales se mantuvieron instituciones históricamente ancladas en el intervencionismo estatal que obstaculizaron el avance de las normas de apertura. En Argentina, los acuerdos federales restringieron la implementación unilateral de las desregulaciones al transferir la potestad sobre los recursos naturales a las provincias; en Brasil, Colombia y Ecuador, por su parte, la permanencia de los pactos desarrollistas impidió o retardó la implementación de las reformas liberales (Entrevista actor sector público, Buenos Aires, 14/12/2018; actor sector sociedad civil, Río de Janeiro, 12/03/2019; actor sector público, Bogotá, 7/11/2018). En la dimensión tributaria, hubo un conjunto de naciones que mantuvieron en los códigos mineros los viejos contratos con participación estatal, hubo ausencia de normas con beneficios y privilegios, o se conservaron o incorporaron reglas distributivas hacia las escalas locales, legados que disminuyeron el alcance de la legislación promotora de inversiones (Entrevista actor sector público, Quito, 27/03/2019). En la dimensión socioambiental, según señalan los aportes de Gutiérrez (2017, 2018), Gargarella (2018) y los entrevistados, los nuevos derechos incorporados a las constituciones destinados a la protección del medio ambiente, el reconocimiento de los territorios de conservación, el resguardo de reservas biológicas y/o la protección de la propiedad colectiva sustrajeron amplios territorios a la explotación minera que significaron un condicionamiento o el impedimento del avance de las reformas de mercado (Entrevistas, actor sector público, Brasil, 22/03/2019; actor sector sociedad civil, Cali, 06/11/2018).

4.2.2. El GBM y las reformas segunda generación

Con el inicio del superciclo de los precios, el GBM impulsó la difusión de una segunda generación de reformas con matices distintivos respecto de la fase anterior. En el año 2003, la organización difundió una síntesis de las nuevas recomendaciones normativas en el documento denominado “Reformas Mineras del Banco Mundial: proporcionando un marco de políticas para el desarrollo”. Una publicación en línea con el modelo denominado “minería social y sustentable” que, aunque mantenía los principios sustantivos del paradigma de los años noventa, incorporó nuevas directivas destinadas a regular la expansión de la gran minería sobre los territorios de las comunidades agrícolas e indígenas afectadas, promovía la distribución de beneficios hacia las escalas locales, la gestión sustentable de las sobreganancias y el fortalecimiento de la institucionalidad socioambiental (TWB 2003c). Estas directivas estuvieron orientadas a recuperar la reputación internacional del GBM, a disminuir la multiplicación de conflictos entre comunidades e industrias extractivas y a reducir los riesgos de cambio de las reglas del juego que promovieron las políticas del nacionalismo de los recursos naturales. Las nuevas directivas fueron incorporadas como parte de las obligaciones de los préstamos financieros a cumplir por los gobiernos y la industria, junto con una reducción de los fondos destinados por las agencias de dicho organismo al financiamiento de nuevas industrias extractivas en la región.

Los gobiernos y las elites facilitaron la incorporación de las nuevas recomendaciones transnacionales en los arreglos nacionales, traducciones destinadas no solo a alinear la legislación minera nacional con las normas globales del modelo de acumulación, sino también de acuerdo con los imperativos políticos de legitimidad que demandaron los nuevos derechos y garantías incorporados en las nuevas constituciones (Gargarella y Courtis 2009; Gargarella 2018; Gutiérrez 2017, 2018).

En la dimensión de la propiedad, los programas de asistencia condicionada

recomendaron a los gobiernos y a las corporaciones adicionar en los arreglos y en los “códigos de conducta empresarial” la prohibición de los reasentamientos o desplazamientos forzosos. En adelante, los gobiernos aprobaron e implementaron reglamentos, “válvulas de salida” que, con diferente resultado, normaron las ocupaciones irregulares, las superposiciones y la adquisición de tierras y de aguas en territorios de propiedad colectiva. También, los programas de regularización de los títulos de propiedades de este tipo financiados por el GBM, destinados a facilitar la adquisición de tierras por las compañías privadas, introducen regulaciones según las cuales los beneficios para las comunidades debían ser superiores a las condiciones previas (Entrevistas actor sociedad civil, Lima, 25/10/2018; actor sociedad civil, Cali, 06/11/2018).

En el dominio tributario, las críticas internacionales y de los actores nacionales al papel del GBM en los escasos o negativos beneficios de las reformas promotoras de atracción de inversiones de los años noventa tuvieron como respuesta una nueva directiva que, aunque tardíamente y con efectos económicos, políticos y sociales controvertidos, recomendó a los gobiernos la descentralización de un porcentaje de las rentas mineras recaudadas hacia las comunidades afectadas. Junto con ello, el GBM difundió la normativa fiscal destinada a constituir los fondos soberanos, con el objetivo de evitar los efectos negativos de la enfermedad holandesa y la maldición de los recursos provocada por el superciclo de los precios, una regla destinada al ahorro y la gestión sustentable de las rentas mineras, pero que solo fue incorporada por Chile y resistida por los gobiernos de los restantes países (Entrevistas actor sociedad civil, Lima, 24/10/2018; actor sociedad civil, Buenos Aires, 11/12/2018).

En el ámbito socioambiental, el GBM asume como premisa de sus recomendaciones normativas el fortalecimiento de las capacidades estatales, una solución al aumento del riesgo social provocado por la multiplicación de conflictos entre las comunidades, las corporaciones extractivas y los gobiernos, lo cual se traduce en fortalecimiento de las capacidades tecnocráticas y organizacionales, con la creación de los Ministerios del Medio Ambiente en

países como Chile y Perú. Sin embargo, aunque los gobiernos implementaron reformas organizacionales, estas carecieron de avances en derechos y contrapesos que garantizaran a las comunidades afectadas equilibrios institucionales destinados a resolver la dimensión política de los conflictos socioambientales (Entrevista, actor sector público, Lima, 24/10/2018).

Las condiciones que favorecieron las reformas de segunda generación difundidas por el GBM se agrupan en tres aspectos priorizados por los actores entrevistados. En primer lugar, el impacto del “movimiento de revisión” del papel de la organización internacional en las negativas consecuencias de las reformas mineras de primera generación, lo cual se tradujo en ajustes al modelo, que en adelante se denominó “minería social y ambientalmente sustentable” (TWB 2003b). En segundo lugar, la multiplicación de conflictos como consecuencia de la expansión de las industrias extractivas demandó del GBM y de los gobiernos cambios normativos y organizacionales destinados al fortalecimiento institucional, con el objeto de disminuir el riesgo para las inversiones. En tercer lugar, el aumento de los precios de los minerales permitió a los gobiernos incorporar normas destinadas a distribuir hacia las escalas subnacionales los beneficios de las rentas extractivas (Entrevistas actor sector público, Lima, 22/10/2018; actor sector público, Lima, 24/10/2018; actor sector público, Santiago, 09/10/2018).

No obstante, esta fase estuvo acompañada por el incremento de condiciones desfavorables, que obstaculizaron la trayectoria del legado minero liberal de los años noventa. La primera de ellas, declarada por los y las entrevistados/as, fue “la reacción de las comunidades locales frente a la apertura, desregulación y expansión de titulaciones en territorios densamente poblados”, lo cual resultó en la deslegitimización de la institucionalidad promotora del modelo de acumulación extractivo. La segunda fue el desarrollo y la activación, por parte de los movimientos antimineros, de las nuevas estructuras de oportunidad legal y política gestadas en la década de los años noventa, que permitieron modificar, limitar o desplazar la legislación

global. Finalmente, la bonanza de los precios de los metales generó incentivos para contrarreformas, los gobiernos incorporaron normas más exigentes, contrarias a los principios de la legislación internacional difundida por el GBM (Entrevistas actor sociedad civil, Cali, 06/11/2018; actor sociedad civil, Quito, 28/03/2019; actor sector público, Bogotá, 09/11/2019; actora sociedad civil, Buenos Aires, 13/12/2018).

En síntesis, las recomendaciones impulsadas por el GBM durante ambas generaciones de reformas estuvieron destinadas a introducir y desarrollar la minería de mercado en América Latina; sin embargo, los objetivos establecidos tuvieron resultados diferenciados en la escala nacional y entre los países de acogida.

4.3. Los arreglos mineros históricos y sus legados

A continuación, exploraremos el papel de los arreglos mineros históricos durante las dos oleadas de reformas liberales. Nos centraremos en la influencia de las antiguas instituciones estatales sobre las decisiones tomadas durante el periodo de la bonanza. Analizaremos cómo estos legados interactuaron directa o indirectamente con diversas dimensiones claves de los arreglos mineros, y exploraremos las condiciones que facilitaron o dificultaron su continuidad y reproducción en el contexto de las reformas del sector.

En línea con la bibliografía revisada en el marco teórico (Khan 2010; Hedlund 2011; Bebbington et al. 2013d, 2018), los arreglos mineros históricos son estructuras institucionales que representan pactos políticos y condiciones arraigadas. En el caso que nos ocupa, se trata de un conjunto de herencias normativas que continuaron ejerciendo una influencia no trivial sobre las decisiones del periodo de la bonanza, y que directa o indirectamente se relacionaron con las dimensiones claves de los arreglos.

El periodo reformista estuvo relacionado con la continuidad de la trayectoria de dos tipos de legados mineros; por una parte, están aquellas instituciones previas a la bonanza que

sobrevivieron a la crisis y persistieron en algunas dimensiones de los nuevos arreglos reformados; y por otra, la permanencia de antiguas estructuras que definieron el conjunto de las dimensiones de los arreglos y cuya trayectoria fue resistente a las reformas de mercado. En el primer caso, el resultado fue lo que se ha denominado en la tesis un marco de traducción híbrido. En cambio, en el segundo, se produjo un tipo de arreglo distante de las normas globales y que contribuyó a la adopción de un marco de traducción que la tesis ha conceptualizado como divergente.

4.3.1. Los arreglos mineros históricos bajo las reformas liberales de primera generación

Los arreglos previos a las reformas de mercado incluían normas relacionadas con la potestad estatal sobre la administración de los recursos minerales, normas asociadas a la protección del patrimonio natural, así como al resguardo de territorios de propiedad ancestral, y finalmente, estructuras político-institucionales territoriales descentralizadoras de un conjunto de competencias normativas y organizacionales. Estos legados se combinaron con las reformas mineras liberales ya sea facilitando, condicionando o impidiendo cambios institucionales.

En primer lugar, el principio normativo de la potestad estatal sobre los recursos naturales era la pieza fundamental de las instituciones extractivas ancladas en los acuerdos políticos del nacionalismo y desarrollismo, el cual regulaba prioritariamente el desarrollo de la minería estatal extractiva; un acuerdo político que dejaba un nulo o escaso margen para la participación del sector privado. La institucionalidad normativa y organizacional del sector minero estaba administrada y controlada por el Estado, y los gobiernos nacionales, por lo tanto, fueron los agentes y actores que sostuvieron las reglas y su aplicación (Entrevistas actor sociedad civil, Río de Janeiro, 14/03/2019; actor sociedad civil, Bogotá, 06/11/2018; actor sector público, Quito, 25/03/2019).

El intervencionismo estatal no consideraba el libre acceso a los derechos de propiedad.

La temprana creación de empresas mineras estatales destinadas a la exploración o explotación y comercialización de recursos minerales –como sucedió en Argentina, Perú, Colombia, Brasil y Chile; no así en el caso de Ecuador hasta el año 2008– permitió conformar un importante *stock* de reservas mineras en manos de un monopolio estatal. En la dimensión tributaria, el legado previo no consideraba compromisos de estabilidad fiscal; los impuestos a pagar se fijaban de acuerdo con un esquema proteccionista caracterizado por la ausencia de incentivos y privilegios.

En los años noventa, la difusión de las reformas de primera generación tuvo diferentes interpretaciones y efectos sobre el *statu quo* institucional que facultaba la intervención del Estado y de los gobiernos en los arreglos mineros nacionales. En Chile, como lo confirman los actores claves, los legados mineros nacionalistas en la dimensión de la propiedad y la tributaria fueron traducidos a través de un acuerdo político entre el régimen militar y sectores aliados que permitió la temprana sustitución de las antiguas reglas por reformas radicales convergentes con el nuevo modelo de acumulación, compuesto por principios y normas liberales que se difundieron desde las escalas globales (Entrevistas actor sector público, Santiago, 5/11/2018; actor sector sociedad civil, Santiago, 8/10/2018).

En la dimensión de la propiedad, los gobiernos de la transición democrática mantuvieron la figura de la concesión minera heredada del régimen del general Pinochet, una norma que reinterpreto el antiguo derecho patrimonialista y que transformo a la propiedad minera en un derecho privado de duración indefinida; y, aunque permaneció la empresa del cobre nacionalizada en 1971, sus estatutos fueron reformados con el objetivo de no obstaculizar la atracción de la inversión privada. En la esfera tributaria, las administraciones de centro-izquierda conservaron el esquema heredado por el régimen autoritario de impuestos mínimos, progresivos, estables, con descuentos, ventajas y privilegios para el inversor privado. En definitiva, en Chile, el arreglo minero del periodo de la nacionalización fue reemplazado por

un nuevo legado reformista. Esta nación asimiló las dimensiones de sus arreglos a un marco de traducción convergente con el nuevo modelo difundido desde la escala global, basado en la atracción de inversiones y en la iniciativa de los actores privados. Un paradigma cuya continuidad institucional fue y ha sido establemente sostenida por un acuerdo político integrado por actores del gobierno, del sector empresarial, de las fuerzas armadas y de los sindicatos mineros (Entrevistas, actor sector privado, Santiago, 31/10/2018; actor sector público, Santiago, 5/11/2018).

En cambio, en el resto de los países, los legados históricos siguieron trayectorias diversas frente a las reformas de mercado, que contribuyeron a la configuración de arreglos alineados con marcos de traducción híbridos, según la debilidad o fortaleza de los gobiernos y de los sectores defensores de la conservación del antiguo modelo estatal extractivista. En Perú, aunque el gobierno del presidente Fujimori desplazó el legado nacionalista heredado por el régimen autoritario del general Velasco Alvarado por las reformas de mercado, se configuró un arreglo en el cual las reglas liberales se combinaron con la continuidad de antiguas instituciones que regulaban el acceso a la propiedad, protegían la propiedad colectiva en manos de comunidades indígenas y campesinas, y permitían la distribución de rentas en favor de las escalas locales (Entrevistas actor sociedad civil, Lima, 24/10/2018; actor sector público, Lima, 23/10/2018).

En Argentina, aunque el gobierno adoptó el plan de reformas liberales de acuerdo con los lineamientos del GBM –lo cual se tradujo en las privatizaciones de la propiedad minera en manos de empresas estatales y en la imposición de tributos mínimos con ventajas y descuentos para la atracción de inversiones–, no sucedió lo mismo en las escalas subnacionales. En ellas, el acuerdo político federal ratificado por la Constitución de 1994 permitió a las elites provinciales configurar esquemas en los cuales se mezclaron las normas liberales establecidas en los códigos nacionales con la potestad provincial sobre la propiedad de los recursos

minerales (Entrevista actor sector público, Buenos Aires, 24/11/2018). En Ecuador, el país con menor tradición minera, se contemplaron legados debilitados que fueron desplazados por las reformas mineras liberales del año 2000, que, como lo describe un actor tomador de decisiones del periodo: “desreguló radicalmente el acceso a la propiedad, disminuyó la escala tributaria y derogó las regalías a favor de las escalas locales” (Entrevista actor sector público, Quito, 29/03/2019). En cambio, en países como Brasil y Colombia, la continuidad de los acuerdos políticos desarrollista y nacionalista de acumulación extractiva permitió la permanencia de empresas mineras del Estado, y en la dimensión tributaria se mantuvieron escalas de impuestos altos, con ausencia de descuentos y privilegios para los nuevos inversores; según los entrevistados, era un esquema sostenido por actores: “enemigos de dar beneficios y contrarios a la inversión extranjera”. Escalas nacionales en las cuales el papel dominante de los legados en las dimensiones normativas definió arreglos divergentes con las reformas de mercado de primera generación (Entrevistas actor sector público, Bogotá, 08/11/2018; actor sociedad civil, Río de Janeiro, 12/03/2019).

En segundo lugar, un conjunto de países de la muestra exhibe arreglos socioambientales previos a las reformas de mercado, como son las legislaciones destinadas a la conservación y protección de las áreas naturales que se constituyeron desde el inicio del siglo XX, a las que se adicionaron normas destinadas al reconocimiento de los títulos de propiedad colectiva de comunidades indígenas y campesinas obtenidos bajo la dominación española y republicana (Rodríguez Becerra y Espinoza 2002). Una institucionalidad cuya evolución estuvo inspirada en paradigmas internacionales, como fueron el Convenio 107 del año 1957 de la OIT sobre poblaciones indígenas y tribales en países independientes y la cumbre de Estocolmo de 1972. Previo a las reformas de mercado, países que incorporaron en sus normas constitucionales la salvaguarda de las áreas protegidas fueron Perú (1979), Ecuador (1979) y Brasil (1988). Para el caso de arreglos constitucionales que integraron tempranamente el reconocimiento de las

tierras de propiedad colectiva indígena y campesina, son ejemplos Colombia, en la Constitución de 1886, y Perú, en el año 1920 (Chirif 2015).

Durante los años noventa, bajo la influencia de la Cumbre de la Tierra, del Convenio 169 de la OIT y del nuevo constitucionalismo latinoamericano, se ratificaron e incorporaron en las reformas constitucionales parte de aquellos legados, ahora amparados en derechos y garantías destinados a la protección del medio ambiente, de las áreas naturales y de los resguardos indígenas²⁴. Tal como se señaló en las entrevistas realizadas durante el trabajo de campo de la tesis, la continuidad y el fortalecimiento de esos legados se constituyeron en un obstáculo para las reformas al sustraer del mercado extensos territorios de alto potencial minero: “el territorio está cada vez más ocupado y al mismo tiempo tienes la adición de una serie de políticas conservadoras... áreas que se están transformando en indisponibles para la minería” (Entrevistas actor sector público, Brasilia, 14/03/2019; actor sociedad civil, Quito, 27/03/2019; actor sociedad civil, Bogotá, 09/11/2018).

Un tercer legado histórico es la existencia en las escalas subnacionales de estructuras político-institucionales, como es el caso del federalismo en Argentina y Brasil. En países unitarios, como Colombia, perduraron instituciones creadas a mediados del siglo XX, como son las Corporaciones Autónomas Regionales (CARs) y los gobiernos locales con competencias de ordenamiento territorial transferidas en la década del ochenta, reafirmadas e integradas en la Constitución de 1991 (Entrevista actor sociedad civil, Bogotá, 08/11/2018). En el caso de la institucionalidad federal de Argentina, es un esquema que trasladó hacia las escalas subnacionales un conjunto de capacidades políticas y organizacionales que facilitaron la conformación de actores de veto que realizaron interpretaciones diversas de las reformas mineras liberales sancionadas en la escala nacional (Entrevista, actora sociedad civil, Buenos

²⁴ Ver referencia normativa socioambiental en Tabla N° 8 del capítulo tercero de la tesis.

Aires, 13/12/2018). En ambos casos, aquellas estructuras de oportunidad serían disfuncionales con reformas que promovían reglas del juego de mercado estables y similares para el conjunto de las regiones de los países mineros, estructuras que facilitaron la agencia colectiva de actores que contribuyeron a la hibridación o divergencia de los arreglos nacionales de la legislación minera global (Entrevista actor sector público, Buenos Aires, 12/12/2018).

Un conjunto de actores claves señalaron que las condiciones que facilitaron que los legados mineros no fueran un obstáculo para las reformas de mercado de primera generación fueron de orden económico y político. En primer lugar, una coyuntura de crisis que fortaleció la influencia en el Estado y los gobiernos de actores políticos y empresariales que adhirieron al paradigma minero liberal “como la única vía para superar la crisis”, sectores que apoyaron cambios graduales o radicales de la institucionalidad del nacionalismo de los recursos (Entrevistas actor sociedad civil, Lima, 25/10/2018; actor sector público, Lima, 26/10/2018; actor sociedad civil, Buenos Aires, 11/12/2018; actor sector privado, Santiago, 31/10/2018). En segundo lugar, el colapso del modelo estatal tuvo por resultado el debilitamiento de los actores defensores del *statu quo*, una condición que facilitó las reformas destinadas a privatizar un extenso legado de reservas minerales, lo cual permitió el desplazamiento de las barreras institucionales para el temprano desarrollo de la primera fase de inversiones en megaminería en un conjunto de países de la región (Entrevistas actor sector público, Lima, 22/10/2018; actor sector público, Buenos Aires, 12/12/2018).

En cambio, las condiciones políticas e institucionales que permitieron la permanencia de legados en las diferentes dimensiones de los nuevos arreglos –y que disminuyeron el alcance de las reformas liberales– fueron las siguientes. En primer lugar, en países como Chile y Brasil, en las provincias mineras de Argentina y en Colombia permaneció arraigado un acuerdo político entre actores con intereses asociados a los beneficios distributivos de la institucionalidad deudora del nacionalismo de los recursos, cuya persistencia disminuyó o

modificó el alcance de las regulaciones globales (Entrevistas actor sector público, Santiago, 05/11/2018; actor sector público, Brasilia, 14/03/2019; actor sector privado, Buenos Aires, 13/12/2018; actor sector público, Bogotá, 06/11/2018). En segundo lugar, la necesidad de legitimidad social y política de los Estados y los gobiernos democráticos frente a las reformas de mercado permitió en diferente grado la continuidad de normas que respondieran a las demandas de protección del medio ambiente y el reconocimiento de las tierras ancestrales; una trayectoria que en un conjunto de países se vio fortalecida bajo la influencia de los paradigmas socioambientales externos, el nuevo constitucionalismo latinoamericano y el desarrollo de la agencia colectiva de movimientos sociales antiminería (Entrevistas actor sector privado, Buenos Aires, 13/12/2018; actor sociedad civil, Cali, 06/11/2018; actor sector público, Bogotá, 09/11/2018; actor sector privado, Quito, 26/03/2019; actor sector privado, Lima, 24/10/2018). En tercer lugar, la existencia de estructuras territoriales descentralizadas en los países federales y unitarios permitió o facilitó el desarrollo de oportunidades políticas y judiciales para la agencia colectiva de actores de veto que reinterpretaron, ya sea moderando u obstaculizando la implementación homogénea de las desregulaciones de mercado (Entrevistas actor sector público, Buenos Aires, 13/12/2018; actor sector público, Buenos Aires, 12/12/2018).

4.3.2. Los arreglos mineros históricos durante las reformas de segunda generación

Aquellos legados que trascendieron las reformas liberales de primera generación experimentaron procesos de continuidad y cambio durante la segunda oleada de liberalización. En unos países, se fortalecieron los legados tributarios asociados al papel distributivo de los gobiernos, no así en la propiedad, en los cuales las regulaciones sobre el acceso a los recursos minerales disminuyeron. Empero, en otros países, los arreglos experimentaron el regreso de las instituciones estatales o la activación de estructuras políticas en la dimensión socioambiental. Una fase en la cual el factor histórico contribuyó a un reajuste de los esquemas normativos domésticos entre los marcos de traducción o de gobierno de las industrias extractivas propuestos

por la tesis.

En esta segunda etapa, hubo un conjunto de países que experimentaron un aumento de la influencia del factor global, en particular en la dimensión relacionada con las regulaciones de acceso a la propiedad de los recursos. En las reformas del código de Ecuador vigente entre los años 2000 y 2007, y en el código de Colombia sancionado en 2001, la potestad estatal se retrotrae al adoptar el principio de la fiebre del oro de “primero en el tiempo, primero en derechos” y al incorporar la figura de la concesión; esto es, una ventanilla única que permitió el acceso a un derecho privado con seguridad jurídica. Al decir de un entrevistado: “es un nuevo esquema en el cual el Estado libera todas las áreas a solicitud del inversionista” (Entrevista actor sociedad civil, Bogotá, 07/11/2018). La reforma implicó el debilitamiento de la potestad estatal reguladora, al disminuir el rol político y burocrático de las agencias públicas, como sucedió en los arreglos de Chile, Ecuador y Perú, de acuerdo con los marcos de traducción convergente e híbrido.

En otro conjunto de países, con acuerdos políticos distanciados históricamente de la influencia del modelo liberal externo –como fue el caso de Brasil, o el de Ecuador desde el año 2007–, los legados mineros en la dimensión de la propiedad mantuvieron la trayectoria desarrollista o regresaron al camino del nacionalismo de los recursos.

En cambio, durante esta fase, la intervención estatal en la dimensión tributaria se mantuvo o se fortaleció. En las naciones que adhirieron al marco de traducción híbrido, no cambió la escala de los impuestos ni tampoco se modificaron los privilegios obtenidos bajo las reformas liberales; la transformación la constituyó el regreso del papel distributivo del Estado y los gobiernos. Argentina, aunque mantuvo el esquema tributario de los años noventa, impuso por decreto retenciones a la minería en el año 2007. Chile, por su parte, aplicó impuestos específicos en los años 2005 y 2010; Ecuador sancionó radicales reformas impositivas en el año

2009; finalmente, Perú elevó el canon minero y aprobó regalías en 2011²⁵. Las iniciativas de fortalecimiento de las reglas tributarias destinadas a la distribución de los beneficios de las rentas extractivas tuvieron un amplio apoyo político, lo cual significó el debilitamiento del pacto con los sectores empresariales, dado que implicó el fin de los contratos de estabilidad contraídos entre los gobiernos y las corporaciones (Entrevista, actor sector privado, Buenos Aires, 13/12/2018). En cambio, en países con acuerdos políticos que mantuvieron la trayectoria de los arreglos desarrollistas, como Brasil, o gobiernos que regresaron sobre políticas inspiradas en el nacionalismo de los recursos, como fue Ecuador a partir de los años 2008 y 2009, dominaron acuerdos tributarios divergentes del modelo de gobierno de rentas extractivas difundido desde el GBM²⁶.

En la dimensión socioambiental, durante esta segunda fase, la difusión e implementación de reformas llevadas adelante por el GBM y los gobiernos provocaron críticas que cuestionaron la legitimidad democrática de las desregulaciones liberales, impugnaciones provenientes de los sectores excluidos y afectados por la expansión e impactos de las actividades extractivas (Delamata 2012, 2013). No obstante, en los casos estudiados, las trayectorias de los legados “verdes”, asociados a las corrientes epistémicas y movimientos sociales de protección ambiental y cultural, experimentaron desarrollos institucionales distintivos de acuerdo con el marco de traducción normativo dominante en esas escalas. En los Estados históricamente extractivistas, como Chile y Perú, convergentes con las reformas globales, los actores promotores de la minería de mercado mitigaron el fortalecimiento de los legados socioambientales; los gobiernos adicionaron escasas innovaciones normativas en derechos y garantías, salvo el fortalecimiento organizacional que incorporó los ministerios del Medio Ambiente, reformas que no alteraron la ruta de una institucionalidad destinada a facilitar

²⁵ Véase referencia a la imposición de nuevas reglas tributarias en Tabla N.º 10 del capítulo tercero de la tesis.

²⁶ Véase Tabla N.º 10 en el capítulo tercero de la tesis.

inversiones, como lo expresa un entrevistado: “Chile se estancó, hubo pocos avances en la década del 2000, poca innovación en materia medioambiental” (Entrevista actor sector privado, Santiago, 31/10/2018). En los países que conservaron la potestad estatal reguladora sobre el sector extractivo, como fueron Brasil y Ecuador, aunque permaneció o se incorporó un robusto legado socioambiental con normas protectoras del ambiente y de las comunidades, fue una dimensión debilitada por la expansión del modelo extractivo estatal sobre la autonomía de las agencias reguladoras (Entrevista actor sociedad civil, Quito, 29/03/2019). En cambio, allí donde se sostuvieron e integraron “arreglos verdes”, como fue en Colombia y Argentina, los legados socioambientales se fortalecieron con la inclusión de derechos y contrapesos, que en las escalas locales se transformaron en estructuras de oportunidad política y normativa, activadas por la agencia colectiva de movimientos que impugnaron el modelo de minería de mercado (Entrevistas, actor sociedad civil, Bogotá, 07/11/2018; actor sociedad civil, Buenos Aires, 13/12/2018).

Respecto de cuáles fueron las condiciones de contexto que facilitaron el debilitamiento de las antiguas instituciones estatales frente al avance de las normas de desregulación, de acuerdo con la investigación, estas se sintetizan en tres circunstancias. En primer lugar, una condición internacional estuvo constituida por las altas expectativas por atraer las inversiones de las grandes corporaciones; un escenario en el cual los gobiernos impulsaron cambios que debilitaron los legados en las dimensiones de la propiedad y socioambiental (Entrevista actor sector público, Bogotá, 09/11/2018). Una segunda condición facilitadora de la fatiga política de las instituciones previas fue el aumento de la dependencia de los ingresos originados en el sector minero; el rentismo debilitó los acuerdos y el apoyo político que habían sostenido a las históricas instituciones estatales, y en su lugar resultaron nuevos acuerdos y normas destinadas a facilitar privatizaciones o a desregular obstáculos para la expansión de la frontera minera (Entrevista actor sociedad civil, Buenos Aires, 11/12/2018). En tercer lugar, la presencia de

condiciones políticas que, en un conjunto de escalas nacionales, permitieron a los actores promotores obstaculizar o bloquear la continuidad o expansión de estructuras reguladoras que afectaran a las instituciones mineras liberales, como fue el caso de la oposición empresarial a sancionar los reglamentos que activaran el convenio 169 de la OIT (Entrevista actor sector público, Lima, 24/10/2018).

A diferencia de las circunstancias que permiten disminuir o desplazar legados, los casos de estudio observaron condiciones que permitieron el retorno de instituciones desalineadas con las reformas de primera generación en las dimensiones tributarias y socioambiental. Los altos precios de los minerales provocaron un aumento de la presión desde actores situados en las escalas subnacionales por acceder a los beneficios de las rentas extractivas y un debilitamiento de la influencia empresarial, por lo cual los gobiernos y sus coaliciones políticas impulsaron cambios tributarios más exigentes, lo que se expresó en la imposición de retenciones y regalías (Entrevista, actor sector privado, Buenos Aires, 13/12/2018). En el dominio socioambiental, la expansión de la frontera extractiva sobre regiones y comunidades sin tradición minera, densamente pobladas y con modelos de desarrollo incompatibles fue la condición de contexto que multiplicó los conflictos y el despertar de los legados normativos de protección ambiental y propiedad colectiva, estructuras de oportunidades políticas y judiciales que activaron derechos, garantías y contrapesos que permitieron impugnar, condicionar o desplazar el modelo de normas mineras globales (Entrevistas actor sociedad civil, Buenos Aires, 13/12/2018; actor sector público, Bogotá, 09/11/2018).

En conclusión, los legados no fueron estructuras rígidas a través de las dos generaciones reformistas; la incidencia del factor histórico tuvo una influencia distintiva sobre el moldeamiento de las instituciones mineras de la bonanza, ya sea que facilitaron, moderaron o impidieron la imposición de las reformas liberales, lo cual estuvo relacionado con la fortaleza o debilidad experimentada por los acuerdos políticos que los sostuvieron.

4.4. La escala nacional y local: actores, intereses y gobiernos

En esta nueva sección, exploraremos la influencia de actores con intereses diversos y contrapuestos en cada uno de los países de acogida de la minería de mercado, destacándolos como un factor clave que explica tanto el alcance y la dirección de las reformas. Además, analizaremos el papel articulador desempeñado por los gobiernos, entre el imperativo de acumulación económica y la necesidad de mantener la legitimidad política.

De acuerdo con la literatura revisada y con los resultados de la investigación, en las escalas nacionales y locales, los actores políticos y sociales posibilitaron o rebatieron las olas de reformas mineras de primera y segunda generación. Por un lado, los actores promotores del modelo de acumulación extractiva facilitaron, seleccionaron o resistieron de acuerdo con sus intereses la institucionalización de la legislación global en los arreglos nacionales (Macdonald 2020). Por otro, se señala que las reformas mineras se enfrentaron a actores e intereses contrarios a las normas de desregulación, movimientos que impugnaron la legitimidad del modelo minero de mercado, sectores que promovían la conservación del medio ambiente, la protección de los territorios de las comunidades y la distribución de los beneficios de las rentas extractivas (Gutiérrez e Isuani 2013, 2017, 2018; Bebbington et al. 2018).

El papel de los actores durante el periodo de las reformas mineras liberales ha sido abordado por las corrientes teóricas de tres maneras. De acuerdo con el enfoque de la gobernanza de los recursos, los actores nacionales son dependientes del camino de las economías extractivas, ya sea que hayan promovido reformas liberales o sostenido la defensa del *statu quo* pero que no alteran la trayectoria (Karl 1997; Bebbington et al. 2018). Otras corrientes, como la de la economía política crítica, subrayan el papel de autonomía política de los Estados y gobiernos frente a los actores portadores de las reformas globales (Hogenboom 2012; Nem Singh y Bourgouin 2013; Hellweg 2015). En cambio, la corriente neoextractiva subraya el papel subordinado de los gobiernos frente a los actores promotores de reformas; de

acuerdo con ella, los gobiernos habrían privilegiado arreglos que favorecieron la extracción de rentas por consideraciones sociales, sacrificando los territorios y el ambiente, un escenario en el cual emerge el papel divergente de los movimientos sociales frente a las reformas liberales (Gudynas 2009, 2014, 2016; Svampa y Antonelli 2009; Svampa y Sola Álvarez 2010; Svampa 2013).

El análisis de los casos estudiados hace necesario considerar el papel de los gobiernos como mediadores. Según Gutiérrez (2018), los gobiernos desempeñan dos funciones fundamentales en las democracias capitalistas. Por un lado, tienen la responsabilidad de establecer condiciones políticas e institucionales que promuevan la inversión y el crecimiento económico. Por otro lado, tienen la tarea de garantizar la legitimidad de las reformas económicas. Esto implica la necesidad de gestionar y canalizar los intereses y demandas de las comunidades menos poderosas y afectadas. En otras palabras, las administraciones deben equilibrar la búsqueda de beneficios económicos con la atención a las preocupaciones y aspiraciones de las comunidades locales. Trasladado a las reformas mineras, el argumento sería que los gobiernos mediaron el conflicto entre ambas demandas, y dieron forma a traducciones normativas que las combinaron, con el objetivo de generar arreglos favorables para la acumulación y el mantenimiento de la legitimidad.

Entre los principales actores que presionaron por arreglos favorables a la minería estuvieron los inversionistas, la tecnocracia y los políticos nacionales, que articularon acuerdos o pactos políticos con el objeto de promover reformas o de sostener legados mineros de largo tiempo, operando con lógicas instrumentales o estratégicas (Bebbington et al. 2018). Entre los principales actores que se contrapusieron a los acuerdos mineros estuvieron los grupos menos favorecidos y afectados, incluyendo las comunidades locales y las poblaciones indígenas. Estos contaron con el respaldo de organizaciones de la sociedad civil y profesionales ambientalistas. Sus principales exigencias se centraron en el respeto a los derechos relacionados con la

protección del medio ambiente, la defensa de los territorios y la obtención de beneficios. La capacidad de acción colectiva de estos actores para lograr sus objetivos estuvo determinada por las estructuras de oportunidad políticas y normativas que prevalecían entre las escalas regionales y los países (Delamata 2012, 2013; Kirsch 2014).

4.4.1. Los actores nacionales y locales frente a la primera oleada de reformas liberales

Los gobiernos nacionales incorporaron y tradujeron las recomendaciones y regulaciones globales para permitir la inversión extranjera orientada a la extracción y acumulación de capital. Para ello, en un conjunto de los países, los gobiernos, con la participación del factor externo, sellaron pactos reformistas, como fue en Argentina en 1993 con la Ley de Reordenamiento Minero; en Perú con la sanción del Código General de Minería; y en Ecuador a partir de la aprobación el año 2000 de la Ley de Promoción de la Inversión, reformas que facilitaron cambios en todas o algunas dimensiones, destinadas a remover regulaciones históricas que obstaculizaban la llegada de inversiones (Entrevista actor sector público, Lima, 23/10/2018)²⁷. En la dimensión de la propiedad, impulsaron cambios destinados a disminuir o eliminar regulaciones previas que limitaban el acceso a los derechos mineros, negociaron con los inversionistas contratos que aseguraron la certeza jurídica de los títulos; también, derogaron y sancionaron nuevas normas que facilitaron el ingreso de las corporaciones privadas a la propiedad minera en manos estatales. Junto con ello, un conjunto de gobiernos, con el apoyo de sus coaliciones políticas, privilegiaron la disminución de impuestos, establecieron límites o eliminaron el cobro de regalías, y acordaron con las compañías contratos de estabilidad de largo plazo, además de sancionar una larga lista de privilegios e incentivos²⁸.

Por otra parte, la ambiental fue una dimensión a través de la cual se intentó integrar

²⁷ Véase referencia normativa de la dimensión de la propiedad en Tabla N° 6 capítulo tercero de la tesis.

²⁸ Véase referencia normativa de la dimensión tributaria en Tabla N° 7 capítulo tercero de la tesis.

otros intereses a la minería de mercado, aunque subsumida en esta primera etapa a las prioridades económicas. En esos casos –en los cuales los gobiernos desempeñaron un papel de agentes de acumulación–, las reformas normativas que incorporaron derechos y contrapesos que garantizan la protección ambiental y cultural fueron reinterpretadas, priorizando la atracción de inversiones por sobre las preocupaciones socioambientales (Entrevistas actor sector público, Buenos Aires, 24/11/2018; actor sector público, Lima, 24/10/2018)²⁹.

Los oficialismos, en su papel de catalizadores de inversiones y crecimiento económico, utilizaron diversos mecanismos de traducción normativa por los cuales moldearon las reformas, según las condiciones sociopolíticas imperantes, en las escalas nacionales y subnacionales. El mecanismo de desplazamiento de legados implicó la creación de instituciones liberales desde cero, y fue el resultado de periodos de crisis políticas y económicas excepcionales que abrieron una ventana de oportunidad para que las autoridades políticas realizaran alteraciones institucionales fundamentales en los arreglos mineros, que cambiaron la combinación de factores y la dirección de las instituciones. En cambio, los periodos de consolidación de los regímenes democráticos, en los cuales los ejecutivos carecieron de recursos y márgenes políticos para imponer reformas radicales, los gobiernos mediaron el conflicto distributivo en el sector minero a través de mecanismos de traducción como fueron la deriva, la conversión o la estratificación; esto es, estrategias destinadas a reducir el impacto o alcance de las viejas instituciones mineras estatales, adaptar las normas a los cambios políticos y económicos, o adicionar nuevas reglas sobre las existentes respectivamente (Entrevistas actor sector público, Lima, 24/10/2018; actor sector privado, Santiago, 31/10/2018; actor sociedad civil, Bogotá, 08/11/2018; actor sector privado, Buenos Aires, 13/12/2018).

Los gobiernos debieron mediar aquellos intereses a menudo antagónicos, y mantener un, a veces, frágil equilibrio entre sectores que presionaron por una mayor desregulación en el

²⁹ Véase referencia normativa de la dimensión socioambiental en Tabla N.º 8 del capítulo tercero de la tesis.

sector minero y los que se vieron afectados o amenazados por las reformas. Las administraciones se erigieron como mediadoras, orquestando pactos y traduciendo normativas que intentaban, en diversos grados, preservar ciertos legados, mientras sancionaban transformaciones alineadas con la legislación global. Un entrevistado evidenció esta tensión, aludiendo a cómo la presencia del Estado podía proporcionar “más posibilidades de beneficios para los actores de la región” (Entrevista actor sector público, Bogotá, 06/11/2018).

En el ámbito de la propiedad de los recursos minerales, los gobiernos desempeñaron un papel en la construcción y adaptación de los arreglos normativos y políticos. Por ejemplo, sostuvieron la continuidad de los legados mineros a través de acuerdos políticos con sectores empresariales y sindicatos mineros (Entrevistas actor sector público, Brasilia, 14/03/2019; actor sector público, Bogotá, 06/11/2018). También en las escalas subnacionales, los ejecutivos, junto con actores empresariales y políticos, pactaron con la autoridad nacional el control sobre los recursos minerales (Entrevista actor sector privado, Buenos Aires, 13/12/2018)³⁰.

En el espectro impositivo, el papel de la autoridad política fue mediar entre distintos intereses y concretar reglamentaciones fiscales. Mientras algunas reformas tributarias buscaban favorecer a los inversionistas externos, hubo resistencias y reinterpretaciones. Aunque sancionaron nuevas reglas acordes con los principios y los estándares globales, las regulaciones impositivas reflejaron un equilibrio, a menudo tenso, entre las tradiciones fiscales y las presiones externas. Por ejemplo, administraciones gubernamentales nacionales que mantuvieron firmes en los arreglos las asignaciones de regalías para las regiones subnacionales, limitando o impidiendo conceder beneficios adicionales o incentivos específicos a las corporaciones; o que continuaron sosteniendo acuerdos que respaldaban los legados fiscales con enfoque desarrollista y proteccionista. También, en otras escalas, a pesar de la existencia de pactos por un arreglo tributario uniforme, las autoridades provinciales y municipales los

³⁰ Véase referencia normativa de la dimensión de la propiedad en Tabla N.º 6 del capítulo tercero de la tesis.

reinterpretaron con fines de recaudación y distribución. Como señaló un entrevistado: “aunque las provincias no tienen la facultad de establecer impuestos, instauraron nuevas tasas que incrementaron la carga tributaria” (Entrevista actor sector privado, Buenos Aires, 13/12/2018).

En el ámbito socioambiental, simultáneamente, los gobiernos necesitaron mantener y fortalecer la legitimidad política ante comunidades cada vez más conscientes de las externalidades negativas de la minería. Los sectores afectados representaron una amalgama de comunidades, organizaciones ambientalistas y otros grupos que se vieron directamente perjudicados por las actividades extractivas, los cuales emergieron como contrapartes críticas, articulando resistencias y promoviendo agendas de sostenibilidad, conservación del medio ambiente y protección de las comunidades indígenas. Estos actores desafiaron la narrativa predominante del desarrollo impulsado por la minería, y demandaron que las reformas mineras se alinearan con los paradigmas socioambientales y no solo con los intereses económicos (Entrevista actor sector público, Bogotá, 09/11/2018). Ante esas demandas, que evidenciaron la capacidad de estos actores para influir en los marcos regulatorios, los gobiernos incorporaron derechos y garantías para la protección ambiental y cultural, como sucedió en Brasil y Colombia en 1988 y 1991, así como en Argentina y Ecuador con las reformas de 1994 y 1998³¹.

De acuerdo con las condiciones sociopolíticas dominantes en las escalas nacionales, el mecanismo de traducción utilizado por los ejecutivos para incorporar innovaciones contrapuestas a las reformas liberales fue la estratificación de nuevas capas, como lo describen los observadores del periodo (Entrevista actor sector público, Santiago, 05/11/2018). El uso de los mecanismos de estratificación prevaleció en las traducciones normativas relacionadas con la protección ambiental y cultural. Este proceso se gestó a través de diálogos y acuerdos entre los gobiernos, los actores ambientalistas y los movimientos defensores de la naturaleza y las comunidades indígenas. La amplitud de las nuevas capas normativas fue el resultado del

³¹ Véase referencia normativa socioambiental en Tabla N.º 8 del capítulo tercero de la tesis.

contexto sociopolítico predominante en las escalas nacionales y subnacionales. En aquellos países donde existía una red de actores con capacidad de agencia para cuestionar la legitimidad de las reformas mineras, las administraciones sancionaron estructuras de oportunidad que otorgaron derechos amparados en contrapesos institucionales. Un ejemplo de esto fue la incorporación de las reformas “verdes” en la Constitución de Colombia en 1991 y las reformas ambientales de Argentina en 1994 (Entrevistas actor sociedad civil, Bogotá, 07/11/2018; actor sector público, Buenos Aires, 14/12/2018). En cambio, allí donde los sectores defensores del ambiente y comunidades afectadas tuvieron débiles capacidades de agencia colectiva para demandar derechos, los gobiernos, por influencia del GBM, adicionaron estratificaciones de carácter estrictamente burocrático y organizacional con alcance y autonomía restringidas, como fue en Perú o en Chile en 1994 (Entrevistas actor sector público, Lima, 24/10/2018; actor sociedad civil, Santiago, 9/10/2018).

4.4.2. Los actores nacionales y locales frente a la segunda oleada de reformas liberales

De acuerdo con la evidencia empírica, la segunda fase de reformas mineras liberales fue el resultado del papel de diversas fuerzas promotoras y, en gran medida, de la intervención deliberada de los gobiernos, quienes buscaban incrementar las inversiones en el sector de los minerales. El alza de los precios y la presión por expandir las actividades extractivas llevaron a las autoridades gubernamentales a alinear los arreglos con las reglas globales pro inversión y a formar alianzas con los sectores empresariales y políticos para, de acuerdo con los entrevistados: “disminuir regulaciones que continuaban siendo un obstáculo para el acceso a la propiedad de los recursos minerales” (Entrevistas actor sector público, Buenos Aires, 12/12/2018; actor sociedad civil, Lima, 23/10/2018).

En ese contexto, los ejecutivos desempeñaron un papel activo en la promulgación de nuevos códigos, leyes, decretos y políticas con el objetivo de liberalizar el acceso a la propiedad

minera. Un entrevistado de la sociedad civil ilustró este proceso al mencionar la “multiplicación de titulaciones soportadas por la nueva fase de extensión del andamiaje legal liberal” (Entrevista actor sociedad civil, Cali, 06/11/2018). Este abanico de acciones gubernamentales reflejaba la disposición para adaptar y transformar el panorama minero en beneficio de las inversiones extranjeras, destacando la prioridad por atraer capitales y fomentar la expansión de la minería privada.

Por lo tanto, las reformas no fueron solo una adaptación pasiva a las fuerzas globales, sino que también constituyeron una elección estratégica de los gobiernos para alinear los intereses nacionales con los intereses internacionales en el sector minero. Las autoridades gubernamentales contribuyeron a mantener las reformas liberales, al tiempo que reconfiguraron las normativas y las estructuras existentes para atraer inversiones.

Finalmente, el análisis de los casos revela que la implementación de reformas no fue homogénea. En los casos de parlamentos en que imperaban equilibrios entre las fuerzas políticas, los gobiernos utilizaron la estratificación de nuevas capas normativas, un mecanismo de cambios parciales que disminuía el conflicto a la vez que permitía la negociación entre el gobierno y el sector empresarial, que, como lo grafica un entrevistado: “si llevas al parlamento un proyecto de ley que fije cambios estrictos, vas a tener dificultades con el sector público y privado”, lo cual tenía por resultados que en unos casos se liberalizaba, pero “el acceso quedaba condicionado a los acuerdos políticos y económicos entre gobiernos y corporaciones” (Entrevistas actor sector público Santiago, 09/10/2018; actor público, Bogotá, 08/11/2018). Sin embargo, en otros escenarios, una correlación política favorable facilitó el uso de un mecanismo de reforma más radical para la desregulación de la propiedad de los recursos convergentes con el modelo global, como fue el desplazamiento, una vía política que permitió a la coalición gobernante la derogación de las reglas proteccionistas previas (Entrevista actor sector privado, Quito, 29/03/2019).

Sin embargo, el papel gubernamental no se limitó solo al de constituirse en un facilitador de las dinámicas de las reformas mineras de mercado; sino que también debió mediar las tensiones entre los actores nacionales y locales. De hecho, impulsados tanto por objetivos fiscales como por las demandas de los movimientos y comunidades afectadas que impugnaron la legitimidad de las reformas mineras, sancionaron variaciones significativas en los arreglos tributarios y socioambientales que adaptaron o contrarrestaron las reformas previamente establecidas en la década de los años noventa.

Las respuestas gubernamentales frente a las expectativas de una mayor recaudación de rentas fiscales surgieron como resultado de las demandas de actores locales y cambios de los precios en el mercado global. En el plano tributario, algunos gobiernos, al percibir la posibilidad de mayores ingresos, ajustaron sus marcos fiscales, orientándolos hacia una mayor distribución de las rentas, mediante el refuerzo de las imposiciones a las corporaciones mineras. Por ejemplo, los gobiernos de países como Argentina, Chile y Perú sancionaron modificaciones de los acuerdos de estabilidad tributaria, incorporando o restableciendo regalías y la distribución de rentas hacia las escalas locales. En tal sentido, al decir de un entrevistado del sector público peruano: “la política tributaria no podía ser estática, porque cambiaron las condiciones, entonces no puedes seguir atrayendo inversión extranjera con la misma legislación que usaste en los noventa” (Entrevista actor sector público, Lima, 22/10/2018). En otros contextos políticos, las administraciones continuaron sosteniendo o adoptaron marcos de traducción fiscales distantes del factor global, ya sea que mantuvieron legados tributarios o transitaron hacia imposiciones altas y con ausencia de privilegios (Entrevista actor sociedad civil, Río de Janeiro, 28/02/2019)³².

En la dimensión socioambiental, las consecuencias negativas de las reformas mineras liberales generaron rechazo y movilizaciones. Los gobiernos y la agencia colectiva de

³² Véase referencia normativa de la dimensión tributaria en Tabla N° 10 del capítulo tercero de la tesis.

movimientos sociales jugaron un papel en la revisión de las políticas y la institucionalidad mineras. En un conjunto de casos, la convergencia de demandas sociales y presiones externas llevó a los gobiernos a asumir un papel mediador, que implicó no solo la sanción de reformas tecnoburocráticas –como la reorganización de la institucionalidad ambiental–, sino también incorporar normas de protección ambiental, territorial y cultural (Entrevistas, actor público, Lima, 24/10/2018; actor sector público, Santiago, 09/10/2018). En otros casos, que experimentaron la activación de movilizaciones sociales, ese papel mediador fue esencial para integrar las demandas socioambientales y rediseñar el panorama normativo a través de instituciones como tribunales y legislaturas, que reformaron las instituciones mineras para resolver disputas contenciosas, pero también para adaptar el marco normativo a las condiciones políticas y sociales (Entrevistas actor sector privado, Bogotá, 09/11/2018; actor sector sociedad civil, Cali, 06/11/2018; actor sector privado, Buenos Aires, 13/12/2018; actor sociedad civil, Buenos Aires, 13/12/201)³³.

Los mecanismos de traducción adoptados por los actores gubernamentales y judiciales reflejaron las estrategias para mediar los conflictos, ya sea moderando o revirtiendo las estructuras incorporadas por las reformas mineras liberales de la fase anterior. Los gobiernos democráticos que carecieron de amplias mayorías políticas mediaron el conflicto distributivo adicionando nuevas reglas moderadoras de las reformas mineras de mercado (Entrevistas actor sector público, Lima, 24/10/2018; actora sector público, Santiago, 09/10/2018). En otros contextos, las instancias judiciales sometieron a conversión los arreglos a través de sentencias que modificaron, limitaron o paralizaron las reformas mineras de acuerdo con los cambios políticos y sociales, como fue en Argentina con las sentencias judiciales frente a la minería a cielo abierto, o en Colombia través del tribunal constitucional (Entrevistas actor sociedad civil, Buenos Aires, 13/12/2018; actor sector público, Bogotá, 09/11/2018). En otros escenarios

³³ Véase referencia normativa socioambiental en Tabla N.º 11 del capítulo tercero de la tesis.

políticos, donde los actores promotores de reformas liberales experimentaron debilitamiento, o donde la agencia colectiva de los movimientos sociales activó estructuras de oportunidad, los gobiernos impulsaron cambios radicales que se tradujeron en el regreso de las antiguas instituciones estatales del nacionalismo de los recursos (Entrevista actor sociedad civil, Quito, 28/11/2019).

En síntesis, el papel mediador de las administraciones nacionales durante las dos fases de reformas mineras liberales conforma una historia de adaptación y reconfiguración en respuesta a actores con intereses contradictorios, aquellos alineados con las reformas difundidas por el GBM, los actores asociados a la preservación de las antiguas instituciones estatales y los sectores afectados que impugnaron la legitimidad de las reformas mineras liberales.

En la primera fase, los gobiernos alinearon las reformas con los principios y normas globales. Aquí, el primer marco de traducción fue claramente convergente con los lineamientos del GBM y los intereses reformistas de los sectores empresariales y políticos aliados. Las administraciones veían en estas reformas una oportunidad para generar crecimiento económico y aumentar la recaudación de impuestos, y así posicionarse favorablemente en el nuevo panorama político y económico global. Sin embargo, estas transformaciones no se adoptaron de manera uniforme; los gobiernos se encontraron con la creciente presión de los actores nacionales y locales asociados a la defensa de las antiguas instituciones estatales y a las demandas de las comunidades afectadas, sectores que impugnaron las consecuencias negativas de las reformas. Las respuestas híbridas fueron la reacción a contextos políticos complejos, donde los gobiernos debieron equilibrar los intereses nacionales con las demandas globales, soluciones que implicaron la estratificación de las nuevas normas sobre las existentes, lo que permitió una adaptación parcial de las reformas liberales. Los gobiernos de Argentina, Perú y Ecuador son ejemplos de soluciones, donde se mantuvo la continuidad de legados previos con la incorporación de normas protectoras del ambiente, los territorios y la cultura. Finalmente, en

otros contextos, las autoridades mantuvieron o incorporaron respuestas divergentes inclinadas hacia una mayor regulación y restricción de las reformas liberales, desarrolladas en resistencia a las propuestas por el GBM y a la necesidad de proteger los intereses nacionales; Brasil y Colombia, por su parte, son ejemplos de gobiernos que se alejaron del consenso minero global.

Con la llegada de la segunda oleada, los gobiernos enfrentaron una mayor movilización de los sectores afectados. Si bien el marco convergente estaba presente, dada la continua influencia de las entidades globales, los ejecutivos continuaron con su papel de promotores del crecimiento y la recaudación fiscal; no obstante, asumieron una posición más receptiva de las demandas de los sectores afectados. En esta fase, las soluciones híbridas se hicieron prevalentes; como resultado de los cambios económicos y las tensiones sociopolíticas, se produjeron arreglos que entrelazaban los lineamientos globales con los legados nacionales y las respuestas normativas a las demandas de los sectores afectados. Finalmente, algunos gobiernos, legislaturas y el poder judicial –dependiendo de sus contextos nacionales y la magnitud de las resistencias locales– mantuvieron o adoptaron modelos divergentes enfocados en las condiciones nacionales y locales, y se alejaron de las prescripciones globales.

Por lo tanto, el papel de las administraciones gubernamentales y otros poderes estatales no fue estático, sino muy activo en tanto mediadores entre factores con intereses contrapuestos que explican la diversidad de respuestas institucionales. Los poderes estatales combinaron los intereses de los factores externos, legados históricos y demandas de sectores afectados, lo cual resultó en la producción de arreglos mineros convergentes, híbridos y divergentes en los países incorporados al estudio. Un resultado que refleja los diversos equilibrios adoptados para responder, por una parte, a los imperativos de crecimiento económico, y por otra, a las demandas de protección ambiental y los derechos de las comunidades en torno a la industria minera.

5. Conclusiones

El contexto de dos generaciones de reformas mineras en América Latina estuvo marcado por una dinámica cambiante. La primera generación se desarrolló en un contexto de atracción de inversiones extranjeras y crisis económicas y políticas. La segunda generación surgió de un periodo de precios elevados de los minerales y crecientes conflictos con las industrias extractivas. Estos contextos influyeron en la dirección y alcance de las reformas.

El análisis de la evidencia empírica respalda la noción de que los arreglos mineros en América Latina no fueron el resultado de una influencia externa dominante, como se creía en las teorías convencionales revisadas. En cambio, se revela que son multicausales, influenciados por la compleja interacción de factores globales, históricos y la agencia de actores nacionales y locales. Los arreglos mineros no pueden reducirse o interpretarse solo como la influencia de modelos externos, sino que deben considerarse en su contexto histórico y político, teniendo en cuenta el papel de los actores. A lo largo del análisis, se ha desglosado la complejidad de estos arreglos para comprender cómo se entrelazaron los factores globales, los legados históricos y la agencia de actores nacionales y locales.

Por lo tanto, la influencia externa, representada por el GBM y la tendencia de las inversiones y los precios de los minerales, ejerció una presión constante en la dirección de las políticas y arreglos mineros en América Latina. Las inversiones y los precios de los minerales influyeron en las decisiones de los gobiernos de atraer y mantener el auge de la minería. Sin embargo, estos factores globales no operaron en el vacío, sino que interactuaron con los intereses históricos y con los actores locales.

Los legados históricos desempeñaron un papel fundamental en la configuración de los marcos de traducción y los arreglos mineros, e influyeron en la dirección de las reformas. Las antiguas estructuras institucionales establecidas en el pasado contribuyeron en cómo se interpretaron y aplicaron las reformas. Los gobiernos de países con un legado de control estatal

sobre los recursos minerales mantuvieron una mayor presencia reguladora del Estado, mientras que aquellos con legados más liberales adoptaron reformas que favorecieron la apertura a la inversión extranjera.

Los actores –incluidos los gobiernos en su papel de mediación, los empresarios y políticos promotores de las reformas, y las comunidades y movimientos afectados– fueron claves en la producción de marcos de traducción y arreglos diversos. Los arreglos variaron ampliamente, y son un reflejo de las tensiones entre los intereses de los factores globales, históricos y actores sociales afectados.

Uno de los hallazgos más destacados ha sido el papel moderador de los gobiernos entre factores con intereses contradictorios. Estos debieron equilibrar los imperativos del crecimiento y recaudación con la necesidad de obtener legitimidad política frente a los sectores afectados. La investigación demuestra cómo los ejecutivos y gobiernos traducen, adaptando, ya sea moderando o limitando, las reformas globales en respuesta a las tensiones y conflictos socioambientales durante ambas oleadas de reformas mineras. Los arreglos mineros resultantes de estos procesos reflejaron la compleja interacción entre factores y la mediación gubernamental.

Para la mejor comprensión de los arreglos mineros, los hemos clasificado en tres grandes marcos normativos: convergentes, híbridos y divergentes de la pauta externa. En el marco convergente, los arreglos se alinearon con las normas globales y promovieron la inversión extranjera, como en el caso de Chile. En el marco híbrido, combinaron elementos de la legislación global con legados históricos y derechos de protección ambiental, territorial y cultural buscando equilibrar intereses contradictorios, como sucedió en Argentina, Perú y Colombia. Y finalmente, en el marco divergente, los arreglos sostuvieron o adoptaron normas alejadas de las directrices internacionales, y se centraron en las condiciones e intereses de los actores nacionales y locales, como fue en un conjunto de escalas provinciales de Argentina, en

Brasil y Ecuador.

CONSIDERACIONES FINALES

Esta tesis analizó los arreglos normativos que dieron institucionalidad a las reformas mineras de mercado en distintos países de América Latina a través de dos generaciones de reformas, y proporcionó una explicación sobre los factores que contribuyeron a moldear las reglas del ámbito y sus dimensiones.

En esta sección, se presentan los hallazgos y aportes más significativos para la comprensión de dichos arreglos en América Latina, y se mencionan las potencialidades de la investigación para futuras líneas de trabajo.

En primer lugar, la tesis muestra que no existió una única oleada de reformas mineras de mercado en América Latina, sino dos. Dadas las circunstancias que rodearon su aparición y los cambios significativos que se produjeron en el tiempo, cabe hablar de dos generaciones de reformas mineras en América Latina. La primera (1990-2002) tuvo lugar en un momento de atracción de inversiones extranjeras y de crisis económicas y políticas, mientras que la segunda (2003-2013) surgió en un periodo de altos precios de los minerales en combinación con un aumento de los conflictos socioambientales relacionados con industrias extractivas. En el segundo momento, las circunstancias emergentes redundaron en procesos de reflexión institucional que ajustaron la primera generación de reformas a las nuevas expectativas económicas y sociales. En síntesis, las instituciones mineras no han sido entidades estáticas, sino sistemas normativos dinámicos, sensibles a los cambios de contexto.

En segundo lugar, los arreglos que dieron institucionalidad a la minería en los países de acogida relacionaron tres dimensiones normativas claves: los derechos de propiedad, los esquemas fiscales y la protección ambiental, incluyendo aspectos territoriales y culturales. Esta conceptualización ampliada de las instituciones afectadas por las reformas de mercado es la que permitió analizar en detalle la complejidad de los arreglos mineros.

En tercer lugar, la tesis demuestra que existieron distintos arreglos mineros en los países

de acogida de la minería de mercado; esto es, combinaciones específicas de y en las tres dimensiones normativas mencionadas y variaciones en los arreglos entre la primera y la segunda generación de reformas.

En cuarto lugar, los hallazgos de la investigación marcan un cambio significativo en la explicación de los arreglos mineros, al pasar de un enfoque monocausal a uno multicausal. En esta contribución fue posible identificar y comprender el papel de tres factores fundamentales que influyeron en la variación y diversidad de arreglos mineros entre los países estudiados. Los factores globales –representados por la influencia normativa del GBM y las tendencias de inversión y precios de los minerales– ejercieron una presión constante sobre las decisiones de los gobiernos nacionales para atraer y mantener las inversiones mineras. Las antiguas instituciones extractivas estatales modelaron los arreglos mineros: en los países con un legado de fuerte control estatal sobre los recursos, se mantuvo una mayor presencia reguladora de los Estados; en aquellas naciones con legados más liberales se adoptaron reformas que favorecieron la apertura a la inversión extranjera. Finalmente, los actores –gobiernos, empresarios y comunidades afectadas– fueron determinantes en la producción de arreglos mineros diversos, que reflejan las tensiones y ajustes entre los intereses globales, históricos y locales.

En quinto lugar, un aporte teórico significativo de la investigación es la incorporación de la teoría de la traducción y sus mecanismos en la producción de arreglos en el ámbito de la institucionalidad minera. Esta teoría permitió comprender que las normas globales pueden ser reinterpretadas y adaptadas en los contextos nacionales y locales, lo cual resultó esencial para el análisis. Aunque una parte de la literatura subraya la adopción homogénea por parte de los gobiernos de la región de un modelo alineado con los postulados de libre mercado, es posible identificar tres grandes marcos normativos con características diferenciadas, que relacionan de manera distintiva en las escalas nacionales/locales la influencia de los factores a través de las dos oleadas de reformas, y que conforman alternativas distintivas del gobierno de las industrias

extractivas.

En consecuencia, en sexto lugar, construimos una tipología de marcos normativos que agrupa a los arreglos mineros, a los que denominamos marco convergente, marco híbrido y marco divergente.

El marco normativo convergente está alineado con los principios normativos liberales del factor global de manera coherente en todas las dimensiones, y produce desregulación del acceso a la propiedad de los recursos, disminución de las exigencias tributarias y una regulación socioambiental funcional con las reformas mineras. Se trata de un modelo de traducción en el cual el factor histórico con las instituciones extractivas estatales previas es derogado o reinterpretado mediante los mecanismos de desplazamiento y conversión. Este modelo expresa la convergencia de intereses entre GBM, gobiernos y sectores aliados, facilitado por el debilitamiento político de los defensores de la conservación de regulaciones estatales previas y la exclusión de las demandas de protección ambiental y cultural de los sectores afectados.

El marco normativo híbrido es uno en el cual los factores se mezclan con diferente influencia y producen arreglos menos coherentes entre sus dimensiones, lo cual facilita las reformas, pero también las modera. En este esquema, las reformas liberales afectan a algunas dimensiones, pero mantienen la continuidad de instituciones extractivas arraigadas, junto con la continuidad o la incorporación de innovaciones institucionales que incluyen derechos y contrapesos institucionales demandados por las comunidades afectadas. En este esquema, se aprecia el papel mediador de los gobiernos, entre los impulsores de la acumulación extractiva y los intereses de distintos sectores que sostienen legados previos o defienden derechos constitucionales y objetan así la legitimidad de las reformas.

El marco normativo divergente permanece distante del modelo minero de mercado, en el cual predominan, por una parte, la continuidad o la integración de arreglos normativos con alta intervención estatal, y por otra, nuevos arreglos socioambientales y contrapesos

institucionales que desplazan las reformas liberales. Este marco es resultado de la escasa influencia del GBM y del rol moderador de los gobiernos que sostuvieron los antiguos legados de control estatal, y que en otros países y escalas fueron permeables a la agencia colectiva de movimientos sociales que activaron derechos que obstaculizaron las reformas liberales.

Por último, cabe mencionar las potencialidades de la investigación llevada a cabo para otros estudios o exploraciones futuras. En primer término, la tesis puede ser un antecedente considerable para el estudio de la gobernanza de los recursos naturales sujeta a la influencia de factores externos, tales como la presión normativa, las tendencias de inversión y los precios internacionales. Esta tesis propone un marco teórico-analítico que puede viajar desde los arreglos normativos de la minería metalífera a los de otros sectores extractivos, relacionando factores externos con factores históricos y de agencia nacional y local, y haciendo jugar los mecanismos de difusión y de traducción utilizados. Adicionalmente, la tipología de marcos normativos puede ser de interés para trabajar con múltiples casos (países) sobre la gobernanza de uno o varios recursos naturales.

En segundo término, la tesis puede ser antesala para el estudio de la *tercera generación de reformas mineras*, impulsada por la demanda creciente de minerales críticos para la transición energética hacia el carbono cero. El marco teórico-analítico planteado en el presente trabajo es adecuado para abordar la reacción a la demanda externa en la escala nacional y local (gobiernos, comunidades, cadenas de valor agregado, etc.) y la remodelación de las instituciones mineras preexistentes. En este sentido, llama la atención sobre el peso relativo del factor histórico y los legados normativos en los nuevos arreglos y la (necesaria) reflexividad institucional para incorporar aprendizajes, como sería el caso de la protección ambiental y de las comunidades afectadas por las reformas mineras.

BIBLIOGRAFÍA

- Abers, Rebeca, Gutiérrez, Ricardo, Isuani, Fernando y von Bülow, Marisa 17-20 de julio de 2013. La construcción de instituciones ambientales en Argentina, Brasil y Chile (Ponencia presentada en el XI Congreso Nacional de Ciencia Política). Sociedad Argentina de Análisis Político, Paraná.
- Acemoglu, Daron y Robinson, James 2008. *The role of institution in growth and development*. Working paper N° 10. Washington DC: The World Bank.
- Aceñolaza, Florencio Gilberto 2013. *Farallón Negro: epopeya de un sueño minero*. Tucumán: Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas; Facultad de Ciencias Naturales e Instituto Miguel Lillo, Universidad Nacional de Tucumán.
- Acevedo López, María Guadalupe y Sotelo Valencia, Adrián 2004. *Reestructuración Económica y Desarrollo en América Latina*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Acosta, Alberto 2009. *La maldición de la abundancia*. Quito: Abya-Yala.
- Acuña, Jorge s/f. Marco legal chileno de la minería del cobre. Archivo Nacional de Chile. http://www.archivonacional.cl/616/articles-8083_archivo_01.pdf (consultado el 13 de noviembre de 2017).
- Acuña, Carlos y Chudnovsky, Mariana 2013. Cómo entender a las instituciones y su relación con la política: lo bueno, lo malo y lo feo de las instituciones y los institucionalismos. En *¿Cuánto importan las instituciones?*, comp. Carlos Acuña, 28-64. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Aberbach, Joel y Rockman, Bert 2002. Conducting and Coding Elite Interviews. *Political Science and Politics* 35: 673-676.
- Alderete, Mario César 2004. Distrito Yacimientos Mineros Agua de Dionisio (YMAD). En

Historia de la Minería Argentina, tomo 2, ed. Eddy Lavandaio y Edmundo Catalano, 21-41. Argentina: Instituto de Geología y Recursos Minerales; Servicio Geológico Minero (SEGEMAR).

Álvarez, Laura y Composto, Claudia 2013. Estado, empresas transnacionales y resistencias sociales en la gran minería. En *Argentina después de la convertibilidad (2002-2011)*, ed. Juan Grigera, Cap. 9, 223-265. Buenos Aires: Imago Mundi.

Álvarez, Laura y Godfrid, Julieta y Duárez, Jorge 2015. Expansión minera y protesta social en Argentina y Perú. *Investigaciones Sociales* 19 (35): 169-186.

Ararat, Lisifrey, Mena, Eduar, Rojas, Axel, Solarte, Ana María, Vanegas, Gildardo, Vargas, Luis Armando y Vega, Aníbal 2013. *La Toma. Historia de territorios de resistencias y autonomía en la cuenca del Alto Cauca*. Bogotá: Consejo Comunitario Afrodescendiente del Corregimiento de La Toma, Observatorio de Territorios Étnicos, Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá.

Arellano-Yanguas, Javier 2013. Minería y Conflicto en Perú: cosechar una avalancha de piedras. En *Industrias Extractivas: conflicto social y dinámicas institucionales en la región andina*, ed. Anthony Bebbington, 152-178. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

Bachiller Cabria, Juan Vicente 2012. El Estado y las estrategias nacionales de desarrollo en Brasil. Evolución y trayectorias recientes. *Anuario Americanista Europeo* 10: 21-31.

Battilana, Julie, Constance, Boulevard, Greenwood, Royston, Ibarra, Herminia, Leca, Bernard, Simon, Andrea y Thoenig, Jean-Claude 2006. Agency and Institutions: The Enabling Role of Individuals' Social Position. *Organization* 13: 653-676.

Barton, Jonathan, Campero, Cecilia y Baeza, Sebastián 2016. El despertar social frente a la “maldición institucional”: la última década de la minería en Chile. En *Política minera*

- y sociedad civil en América Latina*, ed. Paul Cisneros, 265-293. Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN).
- Barreto, María Laura (coord.) 2002. Minería, Minerales y Desarrollo Sustentable en Brasil, en *Minería, minerales y desarrollo sustentable en América del Sur*, Capítulo 5, 215-339. Londres, Ginebra, Santiago y Montevideo: Centro de Investigación y Planificación del Medio Ambiente (CIPMA) y Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC) - Iniciativa de Investigación sobre Políticas Mineras (IIPM).
- Bastida, Elizabeth, Irrázaval, Ricardo y Labó, Ricardo 21 de junio de 2005. Mining Investment and Policy Developments: Argentina, Chile and Perú (Paper presentado en Annual Mining Seminar). Centre for Energy, Petroleum and Mineral Law & Policy, University of Dundee, and held in the Natural History Museum, London.
- Bastida, Elizabeth y Bustos, Luis 2017. Towards Regimes for Sustainable Mineral Resource Management-Constitutional Reform, Law and Judicial Decisions in Latin America. En *Alternative Pathways to Sustainable Development: Lessons from Latin America*, ed. Giles Carbonnier, Humberto Campodónico y Sergio Tezanos Vázquez, 235-268. Leiden: Brill.
- Basualdo, Federico 2012. Desempeño de la actividad minera metalífera en la Argentina. Renta minera y distribución de los beneficios. *Apuntes para el Cambio* 2 (2): 5-18.
- Bebbington, Anthony 2007. La sostenibilidad social de los recursos rurales: apreciaciones a partir de los conflictos mineros en Latinoamérica. *Debate Agrario: análisis y alternativas* 42: 31-78.
- Bebbington, Anthony (ed.) 2013a. *Industrias extractivas: conflictos sociales y dinámicas institucionales en la región Andina*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

- Bebbington, Anthony (ed.) 2013b. Industrias extractivas, conflictos socio-ambientales y transformación político-económica en América Andina. En *Industrias extractivas: conflictos sociales y dinámicas institucionales en la región andina*, 25-51. Lima: Institutos de Estudios Peruanos.
- Bebbington, Anthony (ed.) 2013c. Conflicto social e instituciones emergentes: hipótesis desde Piura, Perú. En *Industrias Extractivas: conflictos sociales y dinámicas institucionales en la región andina*, 119-149. Instituto de Estudios Peruanos, 2013.
- Bebbington, Anthony (1 de junio, 2013d). Natural Resource Extraction and the Possibilities of Inclusive Development: Politics Across Space and Time. Manchester: Effective States and Inclusive Development Research Centre (ESID) School of Environment and Development. The University of Manchester. Working Paper N° 21. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2386711>
- Bebbington, Anthony, Gafaru Abdulai, Abdul, Humphreys, Denise, Hinfelaar, Marja y A. Sanborn, Cynthia 2018. *Governing Extractive Industries. Politics, Histories, Ideas*. Oxford: Oxford University Press.
- Bebbington, Anthony, Hinojosa, Leonith, Humphreys, Denise, Burneo, María Luisa y Warnars, Ximena 2008. Contention and Ambiguity: Mining and the Possibilities of Development. *Development and Change* 39 (6): 887-914.
- Besada, Hamy, Lisk, Franklyn y Martin, Philip 2015. Mining Codes in Africa: emergence of a fourth generation. *The North -South Institute*, 2 (1): 1-31.
- Bittencourt, Carlos 2014. Mudança no marco legal da mineração no Brasil Tensão entre regulamentação e desregulamentação. Brot für die Welt. https://www.ocmal.org/wp-content/uploads/2015/06/Normativa-Minera_Brasil.pdf (consultado el 13 de abril de

2018).

Blakemore, Harold 1992. Chile desde la Guerra del Pacífico hasta la depresión mundial (1880-1930). En *Historia de América Latina*, ed. Leslie Bethell, tomo X, Cap. 7, 157-203. Barcelona: Crítica.

Bonilla, Omar, Maldonado, Paola, Silveira, Manuel y Bayón, Manuel 2016. Nudos territoriales críticos en Ecuador: dinámicas, cambios y límites en la reconfiguración territorial del Estado. *GeoGraphos* 7 (84): 66-103.
https://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/53465/1/Omar_Bonilla.pdf

Boxenbaum, Eva y Jonsson, Stefan 2008. Isomorphism, Diffusion and Decoupling. En *The SAGE Handbook of Organizational Institutionalism*, ed. Royston Greenwood, Christine Olivier, Kerstin Sahlin y Roy Suddaby, 97-117. Londres: SAGE.

Bridge, Gavin 2004. Mapping the Bonanza: Geographies of Mining Investment in an Era of Neoliberal Reform. *The Professional Geographer* 56 (3): 406-421.

Bueno, María del Pilar 2014. La política minera en la Argentina y el modelo extractivista. *Foro Internacional, Colegio de México* LIV (1) (enero-marzo): 106-130.

Bunker, Stephen 2011. Matéria, Espaço, Tempo e Globalização. O caso de Carajas no Amazonia Brasileira. En *La naturaleza colonizada*, coord. Héctor Alimonda, 127-133. Buenos Aires: Ciccus-Clacso.

Bustamante, Teodoro y Lara, Rommel (coords.) 2010. *El Dorado o la Caja de Pandora: Matices para pensar la minería en Ecuador*. Quito: FLACSO [Serie Cuadernos de Trabajo].

Campbell, Bonnie 2000. New Rules of the Game: The World Bank's Role in the Construction of New Normative Frameworks for States, Markets and Social Exclusion. *Canadian*

Journal of Development Studies / Revue Canadienne d'études du développement 21 (1):
7-30.

Campbell, Bonnie 2004. *Regulating Mining in Africa: For Whose Benefit?* Discussion Paper
26. Uppsala: Nordiska Afrikainstitutet.

Campbell, Bonnie (ed.) 2009. *Mining in Africa: Regulation and Development*. Londres y Nueva
York: Pluto Press.

Campbell, John L. 1997. Mechanisms of Evolutionary Change in Economic Governance:
Interaction, Interpretation and Bricolage. En *Evolutionary Economics and Path
Dependence*, ed. Lars Magnusson y Jan Ottosson, 10-32. Cheltenham: Edward Elgar.

Campbell, John 2007. *The rise and transformation of institutional analysis*. Discussion paper.
Department of Sociology, Dartmouth College.

Campbell, John L. 2010. Institutional Reproduction and Change. En *Oxford Handbook of
Comparative Institutional Analysis*, ed. Glenn Morgan, John L. Campbell, Colin
Crouch, Ove K. Pedersen y Richard Whitley, 87-115. Nueva York: Oxford University
Press.

Campbell, John y Pedersen, Ove (eds.) 2001. The rise of neoliberalism and institutional
analysis. En *The Rise of Neoliberalism and Institutional Analysis*, Capítulo 1, 1-23.
Princeton, NJ: Princeton University Press.

Campbell, John, Morgan, Leen, Crouch, Colin, Pedersen, Ove Kaj y Whitley, Richard (eds.)
2010. Introduction. En *Oxford Handbook of Comparative Institutional Analysis*, 1-12.
Nueva York: Oxford University Press.

Campbell, John, Quincy, Charles, Osserman, Jordan y Pedersen, Ove 2013. Coding in-depth
semi-structured interviews: problems of unitization and inter-coder reliability and

- agreement. *Sociological Methods and Research* 42 (3): 294-320.
- Caldeira, Carlos Alfonso, Kallas, David y Oliveira, Maick William 2011. Evidencias dos mecanismos de estrategias políticas entre grupos brasileiros e governo: uma via de mão dupla. XXXV Encontro do ANPAD, Río de Janeiro.
- Campodónico, Humberto 2008. *Renta petrolera y minera en países seleccionados de América Latina*. Santiago: CEPAL, Naciones Unidas.
- Campodónico, Humberto (01 de abril, 2011). García, óbolo e impuesto a las sobre ganancias mineras. Artículo de opinión, Diario *La República*, p. 14. <https://larepublica.pe/economia/530175-garcia-obolo-e-impuesto-a-las-sobreganancias-mineras/> (Consultado el 24 de mayo del 2019).
- Calderón España, Luisa Fernanda 2010. Perspectiva sobre la legislación minera en Colombia, con énfasis en la ley 1382 de 2010. Trabajo de grado para optar al título de Abogada, Universidad EAFIT, Escuela de Derecho.
- Cárdenas, Jaime 2015. Las características jurídicas del neoliberalismo. *Cuestiones Constitucionales* 32: 3-44.
- Cárdenas, Mauricio y Reina, Mauricio 2008. *La minería en Colombia: impacto socioeconómico y fiscal*. Cuadernos Fedesarrollo 25. Colombia: Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo (Fedesarrollo).
- Carrizo, Silvina, Forset, Maie y Dencel, Mathilde 2016. Implantaciones mineras y trayectorias territoriales. El noroeste argentino, un nuevo centro extractivo mundial. *Revista de Estudios Sociales* 55: 120-136.
- Casalis, Alejandro y Trinelli, Arturo 2013. El desarrollo territorial en la Argentina. Oportunidades y desafíos de la explotación de los recursos mineros (2002-2012).

Revista Estado y Políticas Públicas 1: 97-114.

Catalano, Edmundo 2004. Antecedentes y estructura histórica de la minería Argentina, En *Historia de la Minería Argentina*, ed. Eddy Lavandaio y Edmundo Catalano, tomo 1, 1-176. Argentina: Instituto de Geología y Recursos Minerales – SEGEMAR, 2004.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) 1997. *La legislación minera de los países de América Latina*. Santiago: CEPAL [Recursos Naturales].

CEPAL. Anuarios Estadísticos de América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, 2000-2014.

CEPAL 2009. *Las leyes generales del ambiente y los códigos de minería en los países andinos. Instrumentos de gestión y minera ambientales*. Santiago: CEPAL [Recursos Naturales].

CEPAL 2013. *Recursos Naturales: situación y tendencias para una agenda de desarrollo regional en América Latina y el Caribe*. Santiago: CEPAL [Recursos Naturales].

CEPLAES. 2004. Minería y comunidades locales-criterios marco para una relación de mutuo beneficio. Publicación apoyada por el Equipo de Sociedad Civil de la Región de América Latina y el Caribe del Banco Mundial. Quito-Ecuador, Washington DC.

Chaparro, Eduardo 2002. *Actualización de la compilación de leyes mineras de catorce países de América Latina y el Caribe*. Santiago: CEPAL [Recursos Naturales e Infraestructura].

Chirif, Alberto 2015. *Comparación de la normativa sobre los territorios indígenas y de su implementación. Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Paraguay*. Quito: Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ); Programa ProIndígena; Maquigrafía Fortalecimiento de Organizaciones Indígenas en América Latina.

Chong, Xuyi y Weller, Patrick 2009. *Inside the World Bank. Expanding the Myth of the monolithic Bank*. Camden: Palgrave MacMillan.

- Christel, Lucas 2013. Incidencia de las resistencias sociales en las legislaciones mineras provinciales. Los casos de Córdoba y Catamarca (2003-2008). *Letras Verdes, Revista Latinoamericana de Estudios Socio Ambientales*, 14: 5-26.
- Christel, Lucas 2015. *Resistencias sociales y legislaciones mineras en las provincias argentinas. Los casos de Mendoza, Córdoba, Catamarca y San Juan (2003-2009)*. Tesis presentada en cumplimiento parcial de los requisitos para el Doctorado en Ciencia Política, Escuela de Política y Gobierno, Universidad Nacional de San Martín.
- Christel, Lucas y Álvarez, Laura 2011. La puerta de entrada al capital extranjero en el sector minero argentino. *Revista Realidad Económica*, 259: 106-127.
- Cisneros, Paúl (ed.) 2016. Analizando a la sociedad civil y la política minera ecuatoriana desde el Advocacy Coalition Framework. En *Política minera y sociedad civil en América Latina*, 147-181. Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales.
- Collier, Davis, Laporte, Jody y Seawright, Jason 2008. Typologies: forming concepts and creating categorical variables. En *Oxford Handbook of Political Methodology*, ed. Janet M. Box-Steffensmeier, Henry E. Brady y David Collier, Cap. 7, 153-173. Oxford: Oxford University Press.
- Collier, Davis, Laporte, Jody y Seawright, Jason 2012. Putting Typologies to Work: Concept Formation, Measurement, and Analytic Rigor. *Political Research Quarterly* 65 (1): 217-232.
- Coquais, Solène Rey 2021. Territorial experience and the making of global norms: How the Quellaveco dialogue roundtable changed the game of mining regulation in Peru. *Extractive Industries and Society* 8 (Issue 1): 55-63.
- Crabtree, John y Crabtree, Isabel 2013. La política de las industrias extractivas en los Andes

- Centrales. En *Industrias extractivas: conflictos sociales y dinámicas institucionales en la región andina*, ed. Anthony Bebbington, Cap. 3, 84-109. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Crabtree, John y Durand, Francisco 2017. *Perú: elites del poder y captura política*. Perú: Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú.
- Damonte, Gerardo 2014. El modelo extractivo peruano: discursos, políticas y la reproducción de desigualdades sociales. En *Extractivismo minero en Colombia y América Latina*, ed. Bárbara Göbel y Astrid Ulloa, 37-73. Bogotá y Berlín: Universidad Nacional de Colombia (Sede Bogotá). Facultad de Ciencias Humanas. Grupo Cultura y Ambiente; Ibero-Amerikanisches Institut.
- Dalla Costa, Armando 2009. La Vale dans le nouveau contexte d'internationalisation des entreprises brésiliennes. *Entreprises et Histoire* 54: 86-106.
- Dalla Costa, Armando, Gelinski Júnior, Eduardo y Wichinevsky, Mariana 2014. Multinacionales de países emergentes: la internacionalización de las empresas brasileñas entre 1970 y 2013. *Apuntes XLI* (75): 9-46.
- Dalla Costa, Armando, Nemitz, Ellen y Las Heras Aliaciardi, José María 2015. Las empresas estatales brasileñas en perspectiva histórica. En *La empresa pública en México y América Latina. Entre el mercado y el Estado*, ed. Guillermo Guajardo y Alejandro Labrador, 275-291. México: Centro de Investigaciones interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades.
- Dargent, Eduardo, Orihuela, José C., Paredes, Maritza y Ulfe, María Eugenia 2017. *Resource Booms and Institutional Pathways. The Case of the Extractive Industry in Peru*. Cham: Palgrave Macmillan.

- Delamata, Gabriela 2012. Actualizando (localmente) el derecho al ambiente. Movilización social, activismo legal y derecho constitucional al ambiente de “sustentabilidad fuerte” en el sector extractivista mega minero. *Papeles de Trabajo* 6 (10): 102-127.
- Delamata, Gabriela 2013. Movimientos sociales, activismo constitucional y narrativa democrática en la Argentina contemporánea. *Sociologías* 15 (32): 148-180.
- Delamata, Gabriela 2014. Contestación social y acción legal. La (otra) disputa por los derechos. *Revista Sudamérica* 3: 101-118.
- Delavanso, Diego 2013. El Desarrollo Sostenible según el Banco Mundial. En *Territorio, Economía internacional y conflicto socio ambientales*, comp. Ana M. Fernández, 173-206. Olavarría: Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires.
- Desai, Deval y Jarvis, Michael 2012. Governance and Accountability in Extractive Industries: Theory and Practice at the World Bank. *Journal of Energy and Natural Resources Law* 30 (2): 101-128.
- De Souza Telles, Helcimara 2008. Estado y representación política en Brasil. *Amérique Latine Histoire et Mémoire. Les Cahiers ALHIM* 16. <http://journals.openedition.org/alhim/3071> (Consultado el 6 de febrero de 2021).
- Diniz, Eli 2003. Empresariado, Estado y Políticas Públicas en Brasil: nuevas tendencias en el umbral del nuevo milenio. *América Latina Hoy* 33: 125-156.
- Di Paola, María Marta y Costantini, Paz 2019. Bajo La Alumbra: analizando el desarrollo minero. Documento Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN). Informe. FARN; Fundación Heinrich Böll.
- Dougherty, Michael L. 2016. Introduction: From Global Peripheries to the Earth's Core: The New Extraction in Latin America. En *Mining in Latin America: Critical Approaches to*

- the New Extraction*, ed. Kalowatie Deonandan y Michael L. Dougherty, 3-24. Londres: Routledge. <https://ssrn.com/abstract=2835626> (Consultado marzo de 2022).
- Duarte, Carlos 2012. *Gobernabilidad Minera: Cronologías legislativas del subsuelo en Colombia*. Medellín: Centro de Pensamiento RAIZAL.
- Echave, José de, Diez, Alejandro, Huber, Ludwig, Revesz, Bruno, Ricard Lanata, Xavier y Tanaka, Martín 2009. *Minería y conflicto social*. Lima: CLACSO, Centro Bartolomé de las Casas, Centro de Investigación y Promoción del Campesinado, Consorcio de Investigación Económica y Social, Instituto de Estudios Peruanos.
- Elman, Colin 2005. Explanatory Typologies in Qualitative Studies of International Politics. *International Organization* 59: 293-326.
- Evans, Peter 1989. Predatory, Developmental, and Other Apparatuses: A Comparative Political Economy. Perspective on the Third World State. *Sociological Forum* 4 (4): 561-587.
- Extractive Industries Review (EIR) 2002. Latin America and Caribbean Regional Workshop, Río de Janeiro, Brasil, 15-19 de abril. Washington DC: Testimonials and Consultation Report, 74 pp.
- Extractive Industries Review (EIR) 2003. Striking a better balance. The World Bank Group and extractive industries. The final report of the extractive industries review, diciembre, Washington DC, 90 p.
- Feher, Daniel 2017. Property, Politics, and Power: Theorising Political Risk in the Mining Industry. En *Mining in the Asia-Pacific. Risks, Challenges and Opportunities*, ed. Terry O'Callaghan y Geordan Graetz, 49-64. Nueva York: Springer.
- Finnemore, Martha 1996. *National Interests in International Society*. Ithaca, Londres: Cornell University Press.

- Finnemore, Martha y Barnett, Michael 2004. *Rules for the World: International Organizations in Global Politics*. Ithaca, Londres: Cornell University Press.
- Flacso Ecuador- Care-Ecuador, Etnohistoria de los pueblos y nacionalidades originarias de Ecuador, 2015. Laboratorio de interculturalidad de Flacso Ecuador - CARE Ecuador 2015. Etnohistoria de los pueblos y nacionalidades originarias de Ecuador. *Guía Módulos de capacitación 2*, pp. 9-54.
- Freire, William 2016. Brazil. En *The Mining Law Review*, ed. Erik Richer La Fleche, Cap. 3, 24-37. Londres: Law Business Research.
- Gaitán, Laura, Martínez, Mario, Pérez, Paulo, Velásquez, Fabio 2011. *El sector extractivo en Colombia*. Bogotá: Fundación Foro Nacional por Colombia.
- Gargarella, Roberto y Curtis, Christian 2009. *El nuevo constitucionalismo latinoamericano: promesas e interrogantes*. Naciones Unidas-Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Gargarella, Roberto 2018. Sobre el “Nuevo constitucionalismo latinoamericano”. *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 27 (1): 109-129.
- Gaviria, Juan Antonio 2019. Nuevos Fallos Jurídicos y Fallas Económicas de la Corte Constitucional Colombiana. *Precedente* 14: 9-37.
- George, Alexander y Bennet, Andrew 2005. *Case Studies and Theory development in the social studies*. Cambridge: Harvard University.
- Gilardi, Fabrizio 2012. Transnational diffusion: Norms, ideas, and policies. En *Handbook of International Relations*, ed. Walter Carlsnaes, Thomas Risse y Beth Simmons, 453-477. Thousand Oaks: SAGE.

- Ghorbani, Yousef y How Kuan, Seng 2017. A review of sustainable development in the Chilean mining sector: past, present and future. *International Journal of Mining, Reclamation and Environment* 31 (2): 137-165.
- Gobierno Constitucional de la República de Ecuador, Ministerio de Energía y Minas 2003. *Plan Nacional de Minería*. Subsecretaría de Minas.
- Gobierno Nacional de la República del Ecuador. Ministerio de Recursos Naturales No renovables 2011. *Plan Nacional de Desarrollo del Sector Minero, 2011-2015*.
- Godfrid, Julieta 2013. El Estado y la administración del recurso minero. Cambios en la legislación y el desarrollo de nueva política pública para el sector minero. Ponencia presentada para las VII Jornadas de Jóvenes Investigadores. Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- Guajardo, Juan Carlos 2007. *La agenda minera en Chile: revisión y perspectivas*. Santiago: CEPAL [Serie Recursos Naturales e Infraestructura].
- Gudynas, Eduardo 2009. Diez tesis urgentes sobre el nuevo extractivismo. Contextos y demandas bajo el progresismo sudamericano actual. En *Extractivismo, política y sociedad*, 187-225. Quito: Centro Andino de Acción Popular (CAAP) y Centro Latino Americano de Ecología Social (CLAES).
- Gudynas, Eduardo 2014. Cuando los extractivismos reconfiguran democracias y derechos Tensiones y contradicciones bajo el progresismo realmente gobernante. *Herramienta* 54: 139-150.
- Gudynas, Eduardo 2016. Extractivismos en América del Sur y sus efectos derrame. *La Revista, Boletín* 76: 13-23.

- Gutiérrez, Ricardo A. e Isuani, Fernando 2013. Luces y sombras de la política ambiental argentina entre 1983 y 2013. *Revista SAAP*, 7(2), 317-328.
- Gutiérrez, Ricardo A, Isuani, Fernando J. 2014. La emergencia del ambientalismo estatal y social en Argentina. *Revista de Administração Pública - RAP* 48 (2): 295-322.
- Gutiérrez, Ricardo A. 2017. La confrontación de coaliciones sociedad-Estado: la política de protección de bosques nativos en Argentina (2004-2015). *Revista SAAP* 11 (2): 10-30.
- Gutiérrez, Ricardo A. (Comp.) 2018. *Construir el ambiente: sociedad, Estado y políticas ambientales en Argentina*. Buenos Aires: Teseo.
- Gutman, Nicolás 2013. *Argentina en la frontera minera*. Buenos Aires: Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini, Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos.
- Gutner, Tamar 2005. World Bank Environmental Reform. Revisiting lesson from agency theory. *International Organization* 59: 773-783.
- Hall, P. y Soskice, D. (Eds.) 2001. An Introduction to Varieties of Capitalism. En *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford University Press, Oxford, 1-70.
<http://dx.doi.org/10.1093/0199247757.003.0001>
- Hall, Peter y Thelen, Kathleen 2009. Institutional change in varieties of capitalism. *Socio-Economic Review* 7: 7-34.
- Haslam, Alexander 2007. The Firm Rules: multinational corporations, policy space and neoliberalism. *Third World Quarterly* 28 (6): 1167-1183.
- Haslam, Paul Alexander 2016. Overcoming the Resource Curse: Reform and the Rentier State in Chile and Argentina, 1973-2000. *Development and Change* 47 (5): 1146-1170.

- Hatcher, Pascale 2014. *The World Bank and transformation of mining in Asia*. Cham: Palgrave MacMillan.
- Hedlund, Stefan 2011. History Matters. En *Invisible hands, Russian experience, and social science: approaches to understanding systemic failure*, 197-230. Nueva York: Cambridge University Press.
- Heidrich, Pablo 2016. Determinants, Boundaries, and Patterns of Canadian Mining Investments in Latin America (1995–2015). *Latin American Policy* 7 (2): 195-214.
- Hellweg, Ann 2015. Challenges with resolving mining conflicts in Latin America. *The Extractive Industries and Society* 2: 73-84.
- Heredia, Mariana 2011. La hechura de la política económica: los economistas, la convertibilidad y el modelo neoliberal. En *Los años de Menem*, comp. Alfredo Pucciarelli, 179-220. Buenos Aires, Siglo XXI.
- Hirst, Mónica 1981. La época de Vargas: 1930/1945. *Crítica & Utopía* 5. Buenos Aires: CLACSO. <https://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/otros/20130612025212/Hirst.pdf> (Consultado el 19 de junio del 2021).
- Hogenboom, Barbara 2012. Depoliticized and Repoliticized minerals in Latin America. *Journal of Developing Societies* 28 (2): 133-158.
- Humphreys, David 2015. *The Remaking of the Mining Industry*. Camden: Palgrave Macmillan.
- Jackson, Gregory 2010. Actors and Institutions. En *Oxford Handbook of Comparative Institutional Analysis*, ed. Glenn Morgan et al., 63-86. Oxford: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199233762.003.0004>
- Johnson, Bjorn y Hagstrom, Bo 2005. The Translation Perspective as an Alternative to the Policy Diffusion Paradigm: The Case of the Swedish Methadone Maintenance

- Treatment. *Journal of Social Policy* 34 (3): 365-388.
- Karl, Terry Lynn 1997. *The Paradox of Plenty: Oil Booms and Petro-States*, Vol. 26.
California: University of California Press.
- Khan, Mushtaq 2010. Political Settlements and the Governance of Growth-Enhancing Institutions' Draft Paper in Research Paper Series on 'Growth-Enhancing Governance'.
Londres: University of London, School of Oriental and African Studies.
- King, Gary, Keohane, Robert y Verba, Sidney 1994. *Designing Social Inquiry Scientific Inference in Qualitative Research*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Kirsch, Stuart 2014. *Mining Capitalism: The Relationship between Corporations and their Critics*. Oakland, CA: University of California Press.
- Lagos, Gustavo 2017. Mining nationalization and privatization in Peru and in Chile. *Mineral Economics* 31: 127-139.
- Larde, Jeannette, Chaparro Ávila, Eduardo y Parra, Cristian 2008. *El aporte del sector minero al desarrollo humano de Chile: el caso de la región de Antofagasta*. Santiago: CEPAL [Serie de Recursos Naturales e Infraestructura N° 130].
- Lawrence, Andrew 2013. Neoliberalism, Mineral Resource Governance and Developmental States: South Africa in comparative Perspective. En *Resource Governance and Developmental States in the South*, ed. Nem Singh y Frances Bourguin, 40-60. Nueva York: Springer.
- Leech, Beth L. 2002. Asking Questions: Techniques for Semistructured Interviews. *Political Science and Politics* 35 (4) (diciembre): 665-668.
- León, Jorge 2015. La crisis de un sistema político regionalizado en Ecuador. En *La crisis*

ecuatoriana: sus bloqueos económicos y sociales, ed. María Fernanda Cañete, 87-109.
Lima: Institut François d'études andines; Cedime.

Leturia, Francisco y Merino, Álvaro 2004. *Tributación y Minería en Chile: antecedentes para un debate informado*. Documento de Trabajo N° 354. Santiago: Centro de Estudios Públicos.

Macdonald, Kate 2020. The politics of norm domestication in private transnational business regulation: a typology and illustrations. *Environmental Policy and Governance* 30 (5): 276-290.

Machado Araoz, Horacio 2009. Conflictos socio territoriales y nuevas dinámicas expropiatorias. El caso de la minera Alumbrera. En *Minería Transnacional, narrativas del desarrollo y resistencias sociales*, 205-228. Buenos Aires: Biblos.

Mardonez, Rodrigo 2006. Descentralización y transición en Chile. *Revista de Ciencia Política* 26 (1): 3-24. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2006000100001>

Mance, Henry 2008. La política de la sostenibilidad: ascenso y declive del ministerio del medio ambiente colombiano. En *Gobernabilidad, instituciones y medio ambiente en Colombia*, ed. Manuel Rodríguez Becerra, 101-129. Bogotá: Foro Nacional Ambiental.

Mahoney, James y Thelen, Kathleen (eds.) 2010. A Theory of Gradual Institutional Change. En *Explaining Institutional Change Ambiguity, Agency, and Power*, 1-37. Cambridge: Cambridge University Press.

Maxwell, Joseph 1996. Qualitative research design. En *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*, ed. James Mahoney y Dietrich Rueschemeyer, Cap. 5, 63-85. Londres: SAGE.

Mahoney, James y Rueschemeyer, Dietrich 2003. *Comparative Historical Analysis in the*

Social Sciences. Cambridge: Cambridge University Press.

Mazzuca, Sebastián 2012. Legitimidad, Autonomía y Capacidad: Conceptualizando (una vez más) los poderes del Estado. *Revista de Ciencia Política* 32 (3): 545 -560.

Mena Rodríguez, Jesús Antonio 2013. Economía política, fallas en regulación e institucionalidad ambiental en Colombia: Casos de estudio. En *El choque de las locomotoras mineras en Colombia*, ed. Sandra Morelli Rico, 85-140. Colombia: Contraloría General de la República.

Mendoza N., Armando, Passuni P., Silvia y Echave C., José de 2014. *La minería en el sur andino: el caso de Cusco*. Lima: CooperAcción - Acción Solidaria para el Desarrollo.

Milanez, Bruno 2012. O novo marco legal da mineração: contexto, mitos y riscos. En *Marco Legal Da mineracao no Brasil. ¿Para qué? ¿Para Quem?*, ed. Juliana Malerba, 19-88. Río de Janeiro: Federação de órgãos para Assistência Social y Educacional (FASE).

Milanez, Bruno y Salles, Rodrigo 2013. Neoextrativismo no Brasil? Uma análise da proposta do novo marco legal da mineração. *Revista Pós Ciências Sociais* 10 (19): 119-148.

Milanez, Bruno y Salles, Rodrigo 2014. Minería en Brasil. Problemas, perspectivas y desafíos. En *Extractivismo: Nuevos contextos de dominación y resistencias*, ed. Marco Gandarillas Gonzáles, 133-154. Bolivia: Centro de Documentación e Información Bolivia.

Milanez, Bruno y Salles, Rodrigo S. P. 2015. Topsy-Turvy Neo-Developmentalism: An Analysis of the Current Brazilian Model of Development. *Revista de Estudios Sociales* 53: 12-28. <https://dx.doi.org/10.7440/res53.2015.01>

Milanez, Bruno, Santos, Rodrigo, Magno, Lucas, Wanderley, Luiz J. M., Mansur, Alison, Giffoni Pinto, Raquel, Gonçalves, Ricardo y Coelho, Tadzio P. 2018. La estrategia

corporativa Vale SA: un modelo analítico de las redes mundiales de Extracción. *Versos* 2 (2): 12-28.

Moreira, Constanza 2017. El largo ciclo del progresismo latinoamericano y su freno: los cambios políticos en América Latina de la última década (2003-2015). *Revista brasileira de ciências sociais* 32 (93): 1-28.

Morelli Rico, Sandra 2013. Minería en Colombia. Institucionalidad y territorio, paradojas y conflictos. Colombia: Contraloría General de la República.

Murguía, Diego 2015. Minería metalífera multinacional en Argentina: su costo de oportunidad económico-estatal y escenarios alternativos. *Revista Iberoamericana de Economía Ecológica* 24: 57-70.

Murguía, Diego y Godfrid, Julieta 2019. Continuidades y rupturas en el marco regulatorio y las políticas Públicas en el sector metalífero argentino (1990-2019). *Revista de Economía Política de Buenos Aires* 13 (19): 137-170.

Naciones Unidas 2000. Declaración del Milenio, Res. 55/02.

Ng'weno, Bettina. On Titling Collective Property, Participation, and Natural Resource Management: Implementing Indigenous and Afro-Colombian Demands. A Review of Bank Experience in Colombia, 2000.
<https://documents1.worldbank.org/curated/en/868771468770446387/text/303370Collective0titling.txt>

Nem Singh, Jewellord T. 2010a. Reconstituting the Neostructuralist State: the political economy of continuity and change in Chilean mining policy. *Third World Quarterly* 31 (8): 1413-1433.

Nem Singh, Jewellord T. 2010b. Governing the Extractive Sector: The Politics of Globalisation 202

- and Copper Policy in Chile. *Journal of Critical Globalisation Studies* Issue 3: 60-88.
- Nem Singh, Jewellord T. 2014. Towards Post-neoliberal Resource Politics? The International Political Economy (IPE) of Oil and Copper in Brazil and Chile. *New Political Economy* 19 (3): 329-358.
- Nem Singh, Jewellord y Bourgoignie, France (eds.) 2013. *Resource governance and developmental states in the global south. Critical International Political Economy Perspectives*. Cham: Palgrave Macmillan.
- Nem Singh, Jewellord y Camba, Alvin 2020. The role of domestic policy coalitions in extractive industries' governance: Disentangling the politics of “responsible mining” in the Philippines. *Environmental Policy and Governance* 30: 239-251.
- Nielson, Daniel L. y Tierney, Michael J. 2003. Delegation to International Organizations: Agency Theory and World Bank Environmental Reform. *International Organization* 57 (2): 241-276.
- Observatorio de Conflictos Mineros de América Latina (OCMAL) 2012. *Legislación Minera en el Derecho Comparado. Los casos de Chile, Ecuador, Perú, Guatemala, el Salvador*.
- Omalu, Mirian Kene y Zamora, Armando 1999. Key Issues in Mining Policy: A Brief Comparative Survey on the Reform of Mining Law. *Journal of Energy & Natural Resources Law* 17 (1): 13-38.
- Orihuela, José Carlos y Thorp, Rosemary 2013. La Economía política del manejo de las industrias extractivas en Bolivia, Ecuador y Perú. En *Industrias extractivas: conflictos sociales y dinámicas institucionales en la región andina*, ed. Anthony Bebbington, 59-86. Lima: Institutos de Estudios Peruanos.

- Ossandón, José 2011. Economistas en la Elite. Entre tecno-política y tecno-ciencia. En *Notables, Tecnócratas y Mandarines. Elementos de Sociología de las Elites en Chile (1990-2010)*, ed. Alfredo en Joignant y Pedro Güell Cap. 4, 109-126. Santiago: Ediciones Universidad Diego Portales.
- Oshionebo, Evaristus 2009. World Bank and Sustainable Development of Natural Resources in Developing Countries. *Journal of Energy and Natural Resources Law* 27 (2): 193-227.
- Pardo Becerra, Álvaro Luis 2013. La conflictividad por el territorio, el control de los RNNR y la renta minera. En *El choque de las locomotoras mineras en Colombia*, ed. Sandra Morelli Rico, 143-192. Colombia: Contraloría General de la República.
- Paredes, Maritza y Thorp, Rosemary 2011. *La etnicidad y la persistencia de la desigualdad: el caso peruano*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Paredes, Maritza y De la Puente, Lorena 2017. The social construction of a public problem: the role of the ombudsman in building Institutions for extractive conflict. En *Resource Booms and Institutional Pathways. The Case of the Extractive Industry in Peru*, ed. Eduardo Dargent, José Carlos Orihuela, Maritza Paredes y María Eugenia Ulfe, 119-151. Cham: Palgrave, Macmillan.
- Park, Susan 2008. The World Bank: Owning Global Safeguard Policy Norms? In World Bank Doctoral and Post-Doctoral Workshop Cape Town.
- Park, Susan and Vetterlein, Antje. *Creating policy norms in the IMF and World Bank*. Cambridge University Press 2010.
- Park, Susan 2009. The World Bank, Dams and the Meaning of Sustainable Development in use". *Journal of International Law and International Relations*, 5 (1): 93-122.
- Park, Susan 2010. *World Bank group interactions with environmentalists. Changing*

international organization identities. Cham: Palgrave Macmillan.

Pedraglio Mendoza, Santiago 2014. *Cómo se llegó a la dictadura consentida. El gobierno de Alberto Fujimori: 1990-1992*. Tesis para optar el grado académico de Magíster en Sociología con Mención en Sociología Política. Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Facultad de Ciencias Sociales, Lima.

Pierson, Paul y Skocpol, Theda 2008. El institucionalismo histórico en la ciencia política contemporánea. *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 17 (1): 7-38.

Ponce Muriel, A. (2014). Instituciones, capacidades y competencias del sector minero. En *Insumos para el desarrollo del Plan Nacional de Ordenamiento Minero*, ed. J. Benavides, 103-132. Bogotá, Colombia: Universidad de los Andes, Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Desarrollo (Cider), Ediciones Uniandes: Unidad de Planeación Minero Energética (UPME).

Powel, Walter W. y Di Maggio, Paul (eds.) 1991. *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago: University of Chicago Press.

Prado, Oscar 2005. *Situación y perspectivas de la minería metálica en Argentina. División de Recursos Naturales e Infraestructura*. Buenos Aires: CEPAL.

Quarin, Franco Daniel 2017. *La Minería su importancia y control en la provincia de Catamarca*. Trabajo de Grado Carrera de Abogacía, Universidad Empresarial Siglo XXI. <https://repositorio.uesiglo21.edu.ar/handle/ues21/14061> (Consultado en agosto de 2017).

Quintana Romero, L. y Correa-Quezada, R. (2017). La minería en Ecuador: una evaluación de sus impactos y cadenas productivas en las provincias de Azuay, Zamora y Morona Santiago. En *Congreso El Extractivismo en América Latina: Dimensiones*

Económicas, Sociales, Políticas y Culturales, 277-292. Sevilla: Universidad de Sevilla.

Rabi, Violeta (coord.) (2020). *Hallazgos y recomendaciones para mejorar la calidad de la participación en territorios con minería a gran escala. Un estudio comparado entre Chile y Perú*. Grupo de Análisis para el Desarrollo-Espacio Público.

Richani, Nazih 2007. Caudillos and the Crisis of the Colombian State Fragmented Sovereignty, the War System and the Privatisation of Counterinsurgency in Colombia. En *The Long War: Insurgency, Counterinsurgency and Collapsing States*, 403-417.

Rivadeneira Hurtado, Pablo 2013. La tajada del Estado: los debates políticos acerca de la propiedad y los mecanismos estatales de captación de rentas en la gran minería del cobre (1900-2013). Proyecto para optar al grado de Magíster en Ingeniería, Pontificia Universidad Católica, Santiago.

Rodríguez-Becerra, Manuel y Espinoza, Guillermo 2002. *Gestión ambiental en América Latina y el Caribe: evolución, tendencias y principales prácticas*. Colombia: Banco Interamericano de Desarrollo; Departamento de Desarrollo Sostenible División de Medio Ambiente.

Romero-Toledo, Hugo 2019. Extractivismo en Chile: la producción del territorio minero y las luchas del pueblo aimara en el Norte Grande. *Colombia Internacional* 98: 3-30.

Ross, Michael L. (20 de junio de 2014) What Have We Learned about the Resource Curse? (June 20, 2014). SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2342668> (Consultado en marzo de 2016).

Rubiano Galvis, Sebastián 2012. La regulación ambiental y social de la minería en Colombia: comentarios al proyecto de ley de reforma al Código de Minas. En *Foro Nacional*

Ambiental. Bogotá DC.

Sacher, Williams 2017. *Ofensiva Mega minera China en los Andes. Acumulación por desposesión en el Ecuador de la revolución ciudadana*. Quito: Abya-Yala.

Sacher, William y Acosta Alberto 2012. *La minería a gran escala en Ecuador. Análisis y datos estadísticos sobre la minería industrial en el Ecuador*. Quito: Abya-Yala.

Saguier, Marcelo y Peinado, Guillermo 2014. Minería transnacional y desarrollo en el kirchnerismo. Flacso-Isa Joint International Conference Global And Regional Powers in a changing world, Buenos Aires.

Saguier, Marcelo y Peinado, Guillermo 2016. Canadian Mining Investments in Argentina and the Construction of a Mining–Development Nexus. *Latin American Policy* 7 (2): 267-287.

Sahlin, Kerstin y Wedlin, Linda 2008. Circulating Ideas: Imitation, Translation and Editing. En *Handbook of Organizational Institutionalism*, ed. Royston Greenwood, Christine Oliver, Roy Suddaby y Kerstin Sahlin, 237-261, 2008.

Sandoval, Fabián 2002. Minería, Minerales y Desarrollo Sustentable en el Ecuador. En *Minería, Minerales y Desarrollo Sustentable en América del Sur*, coord. general Fabián Sandoval Moreano; equipo consultor Jorge Albán Gómez, Miguel Carvajal Aguirre, Carlos Chamorro Arturo y Diego Pazmiño Vinuesa, Capítulo 7, 441-528. Fundación Ambiente y Sociedad.

Sañudo, María Fernanda, Leal, Jorge, Quiñones, Aida y Andreoli, María 2020. Colombia, Política Minera y territorialización minero extractiva. En *Uruguay y Colombia: políticas de desarrollo y dinámicas de territorialización*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO; Bogotá: Instituto de Estudios Sociales y Culturales Pensar; Pontificia

- Universidad Javeriana; Montevideo: Universidad de la República, 93-152.
- Schmidt, Vivien A. 2009. Comparative institutional analysis. En *Handbook of Comparative Politics*, ed. Todd Landman y Neil Robinson, 125-143. Londres: SAGE.
- Schneider, Ben Ross 2009. Big Business in Brazil: Leveraging Natural Endowments and State Support for International Expansion. En *Brazil as an Emerging Economic Superpower?*, ed. Lael Brainard y Leonardo Martínez-Díaz, 159-186. Washington, DC: The Brookings Institution.
- Schneider, Ben Ross 2015. The developmental state in Brazil: comparative and historical perspectives. *Revista de Economía Política* 35 (1): 114-132.
- Schwinn, Thomas 2012. Globalization and regional variety: problems of theorization. *Comparative Education* 48 (4): 525-554.
- Scotto, Gabriela 2011. Estados nacionais, conflitos ambientais e mineração na América Latina. Trabajo presentado en el Seminario de Investigación cuarto del Instituto de Ciencia y Sociedad Desarrollo Regional, Universidad Federal Fluminense, Brasil.
- Seijas, Teresa 2015. La tributación minera peruana como freno de la competitividad empresarial nacional. *Docentia et Investigatio* 17 (2): 131-144. <https://revistasinvestigacion.unmsm.edu.pe/index.php/derecho/article/view/11569/10376> (Consultado el 17 de julio de 2018).
- Sierra-Camargo, Ximena 2014. Derecho, minería y (neo) colonialismo. Una aproximación crítica a la regulación de la minería de oro a gran escala en Colombia. *Revista Opera* 14: 161-191.
- Simmons, Beth A., Dobbin, Frank y Geoffrey Garrett (eds.) 2008. The Diffusion of Liberalization. En *The Global Diffusion of Markets and Democracy*, 1-63. Nueva York:

Cambridge University Press.

Souza Telles, Helcimara de (2008). Estado y representación política en Brasil. *Amérique Latine Histoire et Mémoire. Les Cahiers ALHIM* <http://journals.Openedition.Org/alim/3071> (Consultado el 5 de octubre de 2020).

Sotomayor, Arturo 2008. Los métodos cualitativos en la ciencia política contemporánea: avances, agendas y retos. *Política y Gobierno XV* (1): 159-179.

Staeheli, Lynn A. 1989. Acumulación, legitimación y prestación de servicios públicos en la metrópolis americana. *Geografía Urbana* 10 (3): 229-250.

Strauss, Anselm y Corbin, Juliette 1998. *Basics of Qualitative Research: Techniques and Procedures for Developing Grounded Theory*. Thousand Oaks, CA: Sage.

Streeck, Wolfgang y Thelen, Kathleen (eds.) 2005. Institutional Change in Advanced Political Economies. En *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*, 1-39. Oxford University Press.

Streeck, W. (2015). Epilogue: Comparative-historical analysis: Past, present, future. En *Advances in Comparative-Historical Analysis (Strategies for Social Inquiry)*, ed. J. Mahoney y K. Thelen, 264-288. Cambridge: Cambridge University Press. doi:10.1017/CBO9781316273104.011

Subsecretaría de Minería de la Nación 1997. Evaluación Ambiental Sector Minería, Pasma II. Buenos Aires.

Svampa, Maristella 2013. Consenso de los Commodities y lenguajes de valoración en América Latina. *Nueva Sociedad* 244: 30-46.

Svampa, Maristella y Antonelli, Mirta (eds.) 2009. Hacia una discusión sobre la megaminería a cielo abierto. En *Minería Transnacional, narrativas del desarrollo y resistencias*

sociales, 15-27. Buenos Aires: Biblos.

Svampa, Maristella y Sola Álvarez, Marian 2010. Modelo minero, resistencias sociales y estilos de desarrollo: los marcos de la discusión en la Argentina. En *Ecuador Debate. Conflictos del extractivismo*, 105-126. Quito: Centro Andino de Acción Popular CAAP, N°. 79.

Szablowski, David 2002. Mining displacement and the World Bank: a case analysis of Compañía minera Antamina operations in Peru. *Journal of Business Ethics* 39: 247-273.

Tavares de Almeida, María Hermínia 2008. Brasil: Social-democracia en los trópicos. *Quorum* 22: 51-60.

The Economist (22 de junio de 2013). Going for gold. As Brazil raises its mining royalties, Ecuador cuts its own. <https://bit.ly/3tec1JT> (Consultado en marzo de 2015)

The World Bank 1976. Report and recommendation of the president to the executive directors on a proposed a to the Republic of Chile for a copper sector project. Report No. p-1741-CH. Washington.

The World Bank 1989. *Brazil - Prospects for privatization*, Washington.

The World Bank 1990a. Brazil. An agenda for tax reform: Summary and conclusions, Washington.

The World Bank 1990b. Brazil - National Environmental Project, Washington DC.

The World Bank 1992a. Memorandum and recommendation of the President of the International Bank for Reconstruction and Developments to the executive directors on a proposed loan to them Republic of Chile for an environmental institutions developments project. Washington.

The World Bank 1992b. *Brazil - Privatization and the steel sector*, Washington.

The World Bank 1992c. *Perú - Privatization Technical Assistance Project*, Washington.

The World Bank 1993a. *Argentina Mining Sector Review. Trade, Finance and Private Sector Development Division. Report N° 11704-AR*. Washington.

The World Bank 1993b. *Argentina - Mining Development Technical Assistance Project*, Washington, DC, 1993.

The World Bank 1993c. *Foreign investment in Brazil: major legal obstacles*, Washington.

The World Bank 1993d. *Ecuador - Mining Development and Environmental Control Technical Assistance Project*, Washington.

The World Bank 1993e. *Peru - Energy and Mining Technical Assistance Loan (EMTAL) Project*, Washington.

The World Bank 1995a. *Memorandum and recommendation on a proposed loan to Companhia Vale do rio Doce (Brazil) with the guarantee of the Federative Republic of Brazil for an environmental conservation and rehabilitation project*. Washington.

The World Bank 1995b. *Argentina- Technical Assistance Project for Mining Development*, Washington.

The World Bank 1997. *Estrategia Minera para América Latina y el Caribe. Documento Técnico del Banco Mundial N° 3450*. Washington, 1997.

The World Bank 1998. *Argentina - Second Mining Development Technical Assistance Project (PASMA II): environmental assessment*. World Development Sources, Washington, DC.

The World Bank 2000a. *Implementation completion report to the Republic of Chile for an*

- environmental institutions development project. Loan 3529-ch. Washington.
- The World Bank 2000b. On titling collective property, participation, and natural resources management: implementing indigenous and Afro-Colombian demands. Washington, DC.
- The World Bank 2001a. Brazil. Environmental Conservation & Rehabilitation (CVRD) Project. Brazil Country Management Unit. Washington.
- The World Bank 2001b. Country management unit for Bolivia, Ecuador and Peru. Implementation completion report to Ecuador for a mining development and environmental control technical assistance project. Washington.
- The World Bank 2001c. Inspection Panel. Investigation report on Ecuador mining development and environmental control technical assistance project. Washington.
- The World Bank 2002. Argentina. Second mining development technical assistance project. Reporte N° 24362. Washington.
- The World Bank 2003a. Implementation completion report to the federative Republic of Brazil for a Mato Grosso natural resources management project. Washington.
- The World Bank 2003b. *Striking a better balance. The Final Report of the Extractive Industries review.* Washington.
- The World Bank and International Finance Corporation 2003c. *Mining Reform in the World Bank: providing a policy framework for development.* Washington.
- The World Bank 2005 a. Wealth and Sustainability: The Environmental and Social Dimensions of the Mining Sector in Peru. Prepared Peru Country Management Unit. Lima.
- The World Bank 2005b. Programa de Formación de Líderes Indígenas de la Comunidad

Andina De Naciones (Spanish). N°. 65 Washington, D.C.

The World Bank 2006. *Perú. La oportunidad de un país diferente. Próspero, equitativo y gobernable*. Washington: The World Bank.

The World Bank 2009. Extractive Industries value chain. A comprehensive integrated approach to developing extractive industries. A working paper by the oil, gas and mining, Policy Division. Washington.

The World Bank 2010a. *Natural Resources in Latin America and the Caribbean. Beyond Booms and Busts?* Washington: The World Bank.

The World Bank 2010b. Peru: Country Program Evaluation for the World Bank Group, 2003-2009. Independent Evaluation Group. Washington.

The World Bank 2010c. The World Bank's Evolutionary Approach to Mining Sector Reform. *En Extractive Industries for Development*, Series N° 19. Washington: The World Bank.

The World Bank 2011a. Project appraisal document to the Federative Republic of Brazil for the energy and mineral sectors strengthening project. Brazil Country Management Unit. San Pablo.

The World Bank 2011b. Brasil. Energy and mineral sector strengthening. Washington.

The World Bank 2011c. Crecimiento de largo plazo de América Latina y el Caribe ¿Hecho en China? Reporte Semestral Economista Jefe Región de América Latina y el Caribe. Washington.

The World Bank 2012. *Rents o Riches? The Political Economy of natural resourced development*. Washington: The World Bank.

The World Bank 2013. *Ensuring local communities benefit from extractive industries in Peru*, World Bank Group. United States of America.

- The World Bank 2014. *Chile - Institutional Strengthening of Mining Sector for Indigenous Peoples Inclusion : P116995 - Implementation Status Results Report: Sequence 04 (English)*. Washington, D.C.
- The World Bank. Development Priorities, Projects Country, Sector, Themes. <http://projects.worldbank.org/> (Consultado en 2016-2017).
- Triner, Gail 2011. *Mining and the State in Brazilian Development*. Londres: Pickering and Chatto Publishers [Perspectives in Economic and Social History, number 10].
- Tolón Estarellas, Gaspar 2011. *Situación actual de la minería en la Argentina*. Buenos Aires: Asociación de Economía para el Desarrollo de la Argentina (AEDA); Fundación Friedrich Ebert [Serie Aportes n° 13].
- Undurraga, Tomás 2012. Transformaciones sociales y fuentes de poder del empresariado chileno (1975 -2010). *Ensayos de Economía* 41: 201-225.
- Valiente, Silvia 2014. Sistematización de experiencias comparadas de la mega-minería en Argentina y Ecuador (1990-2012). *Revista Orbis Latina*, 4 (1): 202-216.
- Velázquez, Teresa 2012. Going Green: sustainable mining, water, and the remaking of social protest in post-neoliberal Ecuador. Dissertation Doctor of Philosophy. The University of Texas at Austin.
- Velásquez, Teresa y Moore, Jennifer 2013. Los movimientos anti mineros, el Estado y las empresas mineras multinacionales bajo el socialismo del siglo XXI de Correa. En *Industrias Extractivas: conflictos sociales y dinámicas institucionales en la región andina*, ed. Anthony Bebbington, 185-217. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Vélez-Torres, Irene 2014. Governmental extractivism in Colombia: Legislation, securitization and the local settings of mining control. *Political Geography* 38: 68-78.

- Vélez-Torres, Irene y Ruiz-Torres, Guillermo 2015. Extractivismo neoliberal minero y conflictos socioambientales en Perú y Colombia. *Ambiente y Sostenibilidad* 5: 3-15.
- Vestergaard, J. y Wade, R. (2011). Adjusting to multipolarity in the World Bank: ducking and diving, wriggling and squirming. DIIS working paper 2011: 24.
- Vergara, Alberto y Encinas, Daniel 2016. Continuity by Surprise. Explaining institutional stability in contemporary Perú. *Latin American Research Review* 51 (1): 159-180.
- Vildósola Fuenzalida, Julio 2000. *El dominio minero y el sistema concesional en América Latina y el Caribe*. Santiago: Latina.
- Villamil Velásquez, Javier Fernando 2007. Aproximación a los recursos minero- energéticos nacionales y el capital extranjero en Colombia. *Gestión y Ambiente* 10 (3): 61-72.
- Villegas, Pablo 2014. Amistades peligrosas: Notas sobre movimientos sociales y gobiernos progresistas. En *Extractivismo: Nuevos contextos de dominación y resistencias*, ed. Marco Gandarillas Gonzáles, 9-66. Bolivia: CEDIB.
- Vivoda, Vlado 2017. Determinants of Foreign Direct Investment in the Mining Industry, In Mining in the Asia-Pacific Risks. En *Challenges and Opportunities*, ed. Terry O'Callaghan y Geordan Graetz, 19-33. Nueva York: Springer.
- Wæraas, Arild y Agger, Jappe Nielsen 2016. Translation Theory “Translated: Three Perspectives” on Translation in Organizational Research. *International Journal of Management Reviews* 18 (3): 1-44.
- Wanderley, Luiz Moraes Jardim 2012. Recursos minerais na Amazônia brasileira: impactos y perspectivas. En *Novo Marco Legal Da mineracao no Brasil. ¿Para que? ¿Para Quem?*, ed. Juliana Malerba, 91-153. Río de Janeiro: Federação de órgãos para Assistência Social y Educacional – FASE.

- Weiland, Kurt 2006. *Bounded Rationality and Policy Diffusion: Social Sector Reform in Latin America*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Weiland, Kurt 2009a. The Rise of Latin America's Two Lefts: Insights from Rentier State Theory. *Comparative Politics* 41 (2): 145-164.
- Weiland, Kurt 2009b. Institutional Change in Latin America: External Models and their Unintended Consequences. *Journal of Politics in Latin America* 1 (1): 37-66.
- Wilson, Jeffrey 2015. Understanding resource nationalism: economic dynamics and political institutions. *Contemporary Politics* 21 (4): 399-416.
- Yakovleva, Natalia y Vazquez-Brust, Diego 2012. Stakeholder Perspectives on CSR of Mining MNCs in Argentina. *Journal of Business Ethics* 106 (2): 191-211.
- Yin, Robert K. 2009. *Case study research: design and methods*, 4ta. ed. Thousand Oaks: CA, SAGE.
- Zaldumbid, Jaime 2016. Ecuador. En *The Mining Law Review*, ed. Erik Richer La Fleche, Cap. 3, 80-86. Londres: Law Business Research.
- Zhour, Andréa 2014. Mapeando desigualdades ambientais: mineração e desregulação ambiental. En *Formas de matar, de morrer e de resistir: limites da resolução negociada de conflitos ambientais*, ed. Andréa Zhour y Norma Valencio, 111-142. Belo Horizonte: UFMG.
- Zibechi, Raúl 2013. *Brasil Potencia. Entre la integración regional y un nuevo imperialismo*. Lima: Programa Democracia y Transformación Global.

ANEXO 1:

NORMATIVA MINERÍA

Chile ¹		
Propiedad	Fiscal	Socioambiental
<p>1976. Decreto Ley N.º 1350. Crea la Corporación Nacional del Cobre (CODELCO).</p> <p>1980. Decreto ley N.º 3464, aprueba nueva Constitución política de la República de Chile (Art. 19 N.º 24 y disposiciones transitorias sobre propiedad y concesiones mineras).</p> <p>1982. Ley N.º 18.097. Ley Orgánica Constitucional sobre Concesiones Mineras (LOCCM).</p> <p>1983. Ley N.º 18.248, Código de Minería.</p> <p>1992. ley N.º 19.137. Establece normas sobre pertenencias mineras de Codelco-Chile que no forman parte de yacimientos en actual explotación (a favor de terceros).</p> <p>2009. Ley N.º 20.392. Modifica el estatuto orgánico de CODELCO (Nuevo Gobierno Corporativo).</p>	<p>1974. Decreto Ley N.º 600. Estatuto de la inversión extranjera.</p> <p>1974. DL N.º 824. Ley de Impuesto a la Renta.</p> <p>1974. DL N.º 825. Ley sobre Impuesto a las Ventas y Servicios.</p> <p>1983. Ley N.º 18248, Art. 142 (patentes mineras).</p> <p>1990. Ley N.º 18985. Establece normas sobre reforma tributaria.</p> <p>1991. Decreto N.º 146. Modifica y fija texto refundido de los estatutos de CODELCO de Chile (Art. 15, aprobación presupuestaria).</p> <p>1992. ley N.º 19.143. Establece distribución de ingresos provenientes de las patentes de amparo de concesiones mineras.</p> <p>1993. Ley N.º 19.207. Modifica DL 600, de 1974, que fija Estatuto de la Inversión Extranjera (baja tasa de invariabilidad tributaria).</p> <p>2001. Ley N.º 19.738. Normas para combatir la evasión tributaria.</p> <p>2005. Ley N.º 20.026, que establece un impuesto específico a la actividad minera.</p> <p>2007. DFL 1, Fondo de Estabilización Económica y Social y Compensación de los Ingresos del Cobre.</p> <p>2009. Ley N.º 20.392. Modifica el estatuto orgánico de CODELCO Chile y las normas sobre disposición de sus pertenencias mineras que no forman parte de yacimientos en actual explotación (Art. 6 sobre utilidades).</p>	<p>1980. Decreto ley N.º 3464, aprueba nueva Constitución política de la República de Chile (Art. 8, garantiza a vivir en un medio ambiente libre de contaminación).</p> <p>1982. Ley N.º 18.097. Ley Orgánica Constitucional sobre Concesiones Mineras (LOCCM). Define localización de la actividad minera, que se convalida en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEA).</p> <p>1994. Ley N.º 19.300. Ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente (Art. 1).</p> <p>1997. Decreto N.º 30. Reglamento del SEA.</p> <p>2000. Acuerdo Marco de Producción Limpia del sector de la Gran Minería (Ministerio de Minería y Consejo Minero).</p> <p>2002-2007. Decretos N.º 414 y 156. Política de producción limpia (al 2005 y 2010 respectivamente).</p> <p>2008. Decreto N.º 236. Promulga el Convenio N.º 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la Organización Internacional del Trabajo.</p> <p>2010. Ley N.º 20.417. Crea la Superintendencia del Medio Ambiente, SEA, Comisión Nacional de Medio Ambiente, Ministerio del Medio Ambiente.</p> <p>2012. Ley N.º 20.600. Crea los tribunales ambientales.</p>

Argentina ²		
Propiedad	Fiscal	Socioambiental
<p>1993. Ley N.º 24.224. Reordenamiento Minero.</p> <p>1993. Ley N.º 24.228. Ratifica Acuerdo Federal Minero.</p> <p>1994. Constitución de la Nación Argentina (Art. 124).</p> <p>1995. Ley Nacional N.º 24.498. Actualización del Código de Minería (Concesiones Mineras a privados). Art. 409 y 410 permiten a las provincias establecer reservas mineras.</p> <p>1997. Decreto N.º 456/97 por el cual se aprueba el texto ordenado del Código de Minería.</p> <p>2004. Plan Minero Nacional.</p> <p><i>Normas provinciales:</i></p> <p>2003. Ley N.º 5001. Prohibición en la provincia del Chubut.</p> <p>2005. Ley N.º 3981. Prohibición en la Provincia de Río Negro.</p> <p>2007. Ley N.º 7879. Prohibición en la Provincia de Tucumán.</p> <p>2007. Ley N.º 7722. <i>Prohibición del uso de sustancias químicas en los procesos mineros en la provincia de Mendoza.</i></p> <p>2007. Ley N.º 2349. Prohibición en la provincia de La Pampa.</p> <p>2008. Ley N.º 9526. Prohíbese en todo el territorio de la Provincia de Córdoba la actividad minera metalífera en la modalidad a cielo abierto.</p> <p>2008. Ley N.º 634 de la provincia de San Luis. Preservación y restauración ambiental del sector minero.</p>	<p>1993. Ley N.º 24.196. Ley Marco de Inversiones Mineras (Estabilidad Fiscal).</p> <p>1993. Ley N.º 24.224. Institucionalización del Consejo Federal de Minería.</p> <p>1993. Ley N.º 24.228. Ratifica Acuerdo Federal Minero.</p> <p>1994. Constitución de la Nación Argentina (Art. 124).</p> <p>1995. Ley N.º 24.498. Actualización del Código de Minería (unifica códigos de minería).</p> <p>2001. Ley N.º 25.429. Actualiza régimen de inversiones (amortización acelerada).</p> <p>2002. Ley N.º 25.561. Emergencia pública y reforma del régimen cambiario (retenciones).</p> <p>2003. Decreto de Necesidad y Urgencia (DNU) N.º 417. Exceptúense a las empresas que hubieran obtenido la estabilidad cambiaria de acuerdo con la ley 24.196.</p> <p>2004. DNU N.º 753. Exceptúense a las empresas que hubieran obtenido la estabilidad cambiaria con posterioridad a la ley 24.196.</p> <p>2004. Plan Minero Nacional.</p> <p>2007. Nota 130, extiende retenciones a la actividad minera.</p> <p><i>Otras normas provinciales</i></p> <p>1958. Ley N.º 14.771. Crea Yacimientos Mineros de Agua de Dionisio (YMAD).</p> <p>1980. Ley N.º 4771 de la provincia de San Juan. Promoción de la actividad minera (exenciones)</p> <p>1983. Decreto Ley N.º 4007 de la provincia de Catamarca (régimen de promoción minera).</p>	<p>1992. Ley N.º 24.071. Apruébese el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.</p> <p>1994. Constitución de la Nación Argentina (Arts. 17, 41, 43).</p> <p>1995. Ley N.º 24.585. Incorpora al Código de Minería el título complementario “De la protección ambiental para la actividad minera”.</p> <p>2002. Ley N.º 25.675. Política Ambiental Nacional. Presupuestos mínimos para gestión sustentable (Art. 4, Principios; Art. 6, Presupuestos mínimos; Arts. 11, 12 y 13, Estudio de Evaluación; Arts. 19, 20, 21, participación no vinculante; Art. 25, Consejo Federal de Medio Ambiente – Cofema– y Pacto Federal Ambiental).</p> <p>2008. Decreto N.º 1837. Obsérvese el Proyecto de Ley registrado bajo el N.º 26.418 (Veto presupuestos mínimos para la protección de los glaciares y del ambiente periglacial).</p> <p>2010. Ley N.º 26.639. Preservación de los Glaciares y del Ambiente Periglacial.</p> <p>2011. Decreto N.º 207. Reglamenta la ley 26.639 (Nombró a la Secretaria de Ambiente como autoridad de aplicación de la Ley 26.639).</p>

	2001. Ley N.º 5022, Código Tributario Provincia de Catamarca (Exenciones a la minería, Art. 229).	
--	--	--

Perú ³		
Propiedad	Fiscal	Socioambiental
<p>1991. Decreto Legislativo N.º 674 - Ley de promoción de la inversión privada en las empresas del Estado.</p> <p>1992. Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería (TUO) aprobado por el D.S. N.º 014-92-EM.</p> <p>1993. Constitución Política de Perú (Art. 66, Capítulo VI del régimen agrario y de las comunidades campesinas y nativas, Arts. 88 y 89).</p> <p>1995. Ley N.º 26.505. Aprueba la ley de la inversión privada en el desarrollo de las actividades económicas en las tierras del territorio nacional y de las comunidades campesinas y nativas.</p> <p>1996. Ley N.º 26.570 - Modifica la Ley N.º 26505, Ley de la inversión privada en el desarrollo de las actividades económicas en las tierras del territorio nacional y de las comunidades campesinas y nativas (servidumbres).</p> <p>2008. Ley N.º 29.157. Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar sobre diversas materias relacionadas con la implementación del Acuerdo de Promoción Comercial Perú-Estados Unidos.</p>	<p>1991. Decreto legislativo N.º 708. Ley de promoción de inversiones en el sector minero.</p> <p>1992. TUO de la Ley General de Minería- aprobado por el D.S. N.º 014-92-EM.</p> <p>1993. Constitución Política de Perú (Art. 71, inversión extranjera; art. 77, establece canon; 193 derecho de ingresos y distribución del canon)</p> <p>1995. D.S. N.º 088-95-EF. Participación del Canon Minero que corresponde a los respectivos Gobiernos Locales y Regionales (20%).</p> <p>2001. Ley N.º 27.506. Ley del Canon Minero (Modifica al 50 % D.S. N.º 088-95-EF).</p> <p>2004. Ley N.º 28.258, Ley de Regalía Minera (aplica tasa porcentual a las ventas).</p> <p>2006. DS N.º 071-2006. Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo (Óbolo Minero).</p> <p>2011. Ley N.º 29.788. Ley que modifica la Ley 28.258 de Regalía Minera (grava utilidad operativa).</p> <p>2011. Ley N.º 29.789. Ley que crea el Impuesto Especial a la Minería (empresas sin contrato de estabilidad fiscal).</p> <p>2011. Ley N.º 29.790. Ley que establece gravamen especial a la minería (Impuesto Especial a Empresas con contrato de Estabilidad).</p>	<p>1989. Resolución Legislativa N.º 26.253. aprueba el Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.</p> <p>1990. Decreto Legislativo N.º 613. Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales (Título preliminar, Derechos de las personas y deberes del Estado; Capítulo I, Política Ambiental, arts. 1-9; Capítulo XII, de los recursos mineros, Arts. 62-70).</p> <p>1991. Decreto legislativo N.º 708. Ley de promoción de inversiones en el sector minero (Título VI. De la seguridad jurídica en la conservación del medio ambiente; reduce estándares del Código de Medio Ambiente, formaliza un esquema de gestión sectorial).</p> <p>1993. Constitución Política de Perú (Capítulo II, del Ambiente y los recursos naturales, Arts. 2; 67, 68 y 69; Capítulo VI, Del régimen agrario y de las comunidades campesinas y nativas, Arts. 88 y 89; Capítulo XI, De la Defensoría del Pueblo, Art. 161).</p> <p>1993. Decreto Supremo N.º 016/93/EM. Reglamento para la protección ambiental en la actividad minero-metalúrgica (Define como autoridad ambiental en el sector minero al Ministerio de Energía y Minas – MEM–).</p> <p>1994. Ley N.º 26.410. Crea el Consejo Nacional del Ambiente (CONAM).</p> <p>1995. Ley N.º 26.520, Orgánica de la Defensoría del Pueblo.</p> <p>1997. Ley N.º 26.786 de Evaluación de Impacto Ambiental para Obras y Actividades (modifica Ley de Promoción de inversiones).</p> <p>1997. Ley N.º 26.821 sobre el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales (Art. 13. Las leyes especiales precisarán el sector o sectores del Estado responsables de la gestión de recursos naturales; Art. 23. La concesión otorga al concesionario el derecho para el aprovechamiento sostenible del recurso natural concedido).</p> <p>1999. Resolución Ministerial N.º 728.</p>

		<p>Ministerio de Energía y Minas. Reglamento de participación ciudadana en el procedimiento de aprobación de los estudios ambientales presentados al MEM (entrega de información no vinculante).</p> <p>2002. Resolución Ministerial N.º 596. Ministerio de Energía y Minas. Reglamento de participación ciudadana en el procedimiento de aprobación de los estudios ambientales presentados al MEM.</p> <p>2005. Ley N.º 28.611. Ley General del Ambiente (Deroga Código del Ambiente de 1990: Art. 57, señala que las funciones específicas en materia ambiental estarán a cargo de las autoridades sectoriales, regionales y locales competentes; Art. 72, sobre recursos naturales y pueblos indígenas, comunidades campesinas y nativas; Art. 79, promoción de normas voluntarias; Art. 96, la gestión de los recursos naturales no renovables está a cargo de sus respectivas autoridades sectoriales competentes).</p> <p>2008. Decreto Legislativo N.º 1013, Crea Ministerio del Ambiente (Iniciativa del Poder Ejecutivo a partir del Tratado de Libre Comercio entre Perú y Estados Unidos; el MEM retiene competencias ambientales en el ámbito minero).</p> <p>2011. Ley N.º 29.785. Derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios, reconocido en el convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.</p> <p>2012. Decreto Legislativo N.º 001-2012-MC. Reglamento de la Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios.</p>
--	--	--

Colombia ⁴		
Propiedad	Fiscal	Socioambiental
<p>1969. Ley 20. Establece el principio de propiedad absoluta por parte de la nación de las minas y yacimientos de hidrocarburos.</p> <p>1988. Decreto 2655. Expide Código de Minería (vigente hasta septiembre del 2001). (Art. 3, Los recursos del subsuelo pertenecen a la Nación; Art. 7, Declara de interés público la actividad minera; Arts. 9 y 10, declaran zonas restringidas para la minería; Art. 13, un derecho exclusivo pero temporal; Art. 30, contratos de concesión para la gran minería; Arts. 41 y 43, las licencias de exploración o explotación son facultad del Ministerio de Minas y Energía; Art. 46, establece en 10 años la duración de las licencias; Capítulo XVI, Zonas mineras indígenas; Capítulo 20, Servidumbres superficiales y de aguas).</p> <p>1991. Constitución Política de Colombia 1991 (Arts. 80, 330, 332, el Estado es el propietario de los recursos; 334, 360).</p> <p>2001. Ley 685. Código de Minas (Art. 13, declara de utilidad pública la industria minera; Art. 14, derecho de explorar y explotar mediante contrato de concesión minera inscrito en el Registro Minero Nacional; Art. 31-30 zonas reservadas, excluidas y restringidas, aunque en estas dos últimas podrán adelantarse actividades con autorización de la autoridad ambiental; Art. 70, la duración del contrato de concesión es por 30 años, prorrogable por otros 30; la competencia en materia minera recae en el Ministerio de Minas y Energía, Art. 317).</p> <p>2003. Decreto 520. Dispone la disolución y liquidación de Carbones de Colombia SA, Carbocol, Empresa Industrial y Comercial del Estado.</p> <p>2004. Decreto 254. Ordena la supresión, disolución y liquidación de la Empresa Nacional Minera Limitada, Minercol Ltda., Empresa Industrial.</p> <p>2010. Ley 1382. Modifica la ley 685 de</p>	<p>1988. Decreto N.º 2655. Decreta el Código de Minas (impuestos a la minería en Capítulo XXIV: canon superficiario, regalías, participaciones, impuestos específicos).</p> <p>1989. Decreto 624. Estatuto Tributario (Fija en 33% la tasa nominal a la minería menos deducciones y exenciones).</p> <p>1991. Constitución Política de Colombia 1991 (Arts. 307, 360, 361, distribución de regalías).</p> <p>1998. Ley 488 de Reforma Tributaria (deducciones de impuestos activos fijos, Arts. 18 y 48).</p> <p>2000. Decreto N.º 2080. Régimen General de Inversiones de capital del exterior en Colombia.</p> <p>2001. Ley 685. Código de Minas, Capítulo XXII, aspectos económicos y tributarios (arts. 226-236).</p> <p>2004. Decreto 1766. Deducción del 30% por inversión en activos fijos.</p> <p>2005. Ley 693. Por la cual se instaura ley de estabilidad jurídica para los inversionistas en Colombia (derogada por Ley 1607 de 2012 Art. 166).</p> <p>2005. Decreto N.º 4743. Incentivos a la industria minera y exenciones arancelarias.</p> <p>2006. Ley 1111. Deducción del 40% por inversión en activos fijos (Art. 8).</p> <p>2009. Ley 1370. Reduce la deducción del 40% al 30% por inversión en activos fijos (Art. 287, parágrafo N.º 2).</p>	<p>1988. Decreto N.º 2655. Código de Minas (Art. 248, el Ministerio de Minas y Energía es la autoridad competente en lo ambiental; Art. 38, obligación de presentar declaración de impacto ambiental; Arts. 9 y 10, declaran zonas restringidas para la minería; Capítulo XVI, Zonas mineras indígenas; Capítulo XXVI, Conservación del medio ambiente, Arts. 246-250).</p> <p>1991. Constitución Política de Colombia 1991 (Título 1. Arts. 1 y 7. Estado social de derechos, reconoce y protege la diversidad étnica y cultural; Capítulo 3. De los derechos colectivos y del ambiente, Arts. 78-82; Capítulo 4, Corte Constitucional, Arts. 238,-245; atribuciones del Contralor General de La República en materia de recursos naturales y medio ambiente, Art. 268; atribuciones de las entidades territoriales, Arts. 285-290; derechos de las comunidades indígenas, art., 230).</p> <p>1991. Ley N.º 21. Aprueba el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, OIT (Art. 15. En caso de que pertenezca al Estado la propiedad de los minerales o recursos del subsuelo, o tenga derechos sobre otros recursos existentes en las tierras, los gobiernos deberán establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados).</p> <p>1993. Ley N.º 99. Crea el Ministerio de Medio Ambiente y organiza el SEA (Arts. 2-9. Las competencias ambientales y recursos naturales son desplazadas desde Minas y Energía al Ministerio de Medio Ambiente y órganos descentralizados; Art. 52. Las licencias ambientales para la minería; Arts. 69-75. La participación ciudadana, solicitud de audiencias públicas ante la autoridad).</p> <p>1995. Decreto N.º 1745. Procedimiento para el reconocimiento del derecho a la propiedad colectiva de las Tierras de las Comunidades Negras (Art. 38 frente a la minería).</p> <p>1998. Decreto N.º 1320, reglamenta la consulta previa no vinculante (Art. 2. La consulta previa se realizará cuando el proyecto, obra o actividad se pretenda desarrollar en zonas de resguardo o reservas</p>

<p>2001 de Código de Minas (declarada inexecutable por sentencia C-366-11 de la Corte Constitucional, 2011-2012).</p>		<p>indígenas o en zonas adjudicadas en propiedad colectiva a comunidades negras).</p> <p>2001. Ley N.º 685. Código de Minas (Cap. XIV, Arts. 121-136, establece la figura de las Zonas Mineras Indígenas y Afrocolombianas (requisitos de titulación y prelación); Cap. XX Aspectos ambientales, Arts. 194-216).</p> <p>2002. Ley N.º 790. Fusión de entidades y organismos nacionales y ministerios (Art. 4. Fusión del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial).</p> <p>2010. Decreto N.º 2820. Por el cual se reglamenta el Título VIII de la Ley 99 de 1993 sobre licencias ambientales (Art. 4. Licencia Ambiental Global. Para el desarrollo de obras y actividades relacionadas con los proyectos de explotación minera y de hidrocarburos).</p> <p>2011. Ley 1444 (Art. 12, Reorganización del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, el cual se denominará Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible).</p> <p><i>Sentencias Corte Constitucional:</i></p> <p>2009. Sentencia C-813-09. Declarar EXEQUIBLE el artículo 203 del Código de Minas (Autorización para uso ocasional o transitorio de recursos naturales renovables en zonas de exploración minera).</p> <p>2010. Sentencia T 1045-A. Suspende la titulación en la zona de la comunidad de la Toma para la minera Anglo Ashanti.</p> <p>2011. Sentencia C-366-11. Inexecutable por exigencia de la realización de una consulta previa a las comunidades indígenas y afrodescendientes (Reforma al Código de Minería, año 2010).</p> <p>2014. Sentencia C 123-14. Código de Minas y los principios de autonomía y descentralización de que gozan las entidades territoriales para la gestión de sus intereses.</p>
---	--	---

Ecuador⁵		
Propiedad	Fiscal	Socioambiental
<p>1974. Decreto N.º 101. Expide Ley de Fomento Minero. Ratifica el carácter inalienable e imprescriptible del dominio del Estado sobre los yacimientos o depósitos de sustancias minerales, metálicas y no metálicas, exceptuadas las minas de áridos.</p> <p>1991. Ley N.º 126 de Minería. Introdujo el régimen administrativo de concesiones para exploración y explotación separadamente, a la vez que restituyó los controles estatales y la tutela administrativa y establece zonas restringidas (Art. 4, Declara de utilidad pública la actividad minera. Art. 181. Solicitudes de concesión ante direcciones regionales de Minería).</p> <p>1998. Constitución Política de la República de Ecuador (Art. 8. Declara propiedad inalienable e imprescriptible del Estado los recursos naturales no renovables; reconoce el derecho de los pueblos indígenas a ser consultados y participar de los beneficios de la explotación de los recursos no renovables; Art. 313. Declara los recursos naturales no renovables como sector estratégico; Art. 407. Prohíbe las actividades extractivas en áreas protegidas o declaradas intangibles, salvo declaración de interés nacional).</p> <p>2000. Decreto Ley N.º 690 para la promoción de la inversión y la participación ciudadana (Letra E Reforma a la ley 126, 1991).</p> <p>2001. Decreto Ejecutivo N.º 1415. RO/ 307. Reglamento general a la Ley de Minería.</p> <p>2008. Constitución de la República del Ecuador (Arts. 1, 57, 83, 274, 313, 315 (Empresas Públicas en sectores estratégicos), 316 (el Estado podrá, de forma excepcional, delegar a la iniciativa privada participación en sectores estratégicos). Art. 317 (los recursos naturales no renovables pertenecen al patrimonio inalienable e imprescriptible del Estado), 408.</p> <p>2008. Mandato Minero.</p>	<p>1989. Ley N.º 56. Ley de Régimen Tributario Interno (Arts. 36 y 37 Impuesto a la renta aplicado a la minería).</p> <p>1991. Ley N.º 126 - Ley de Minería (Título XI, disposiciones tributarias y económicas: impuesto a la renta, patentes, regalías, IVA, amortización y depreciación).</p> <p>1998. Constitución Política de la República de Ecuador (Art. 251, derecho a regalías).</p> <p>2000. Decreto Ley N.º 200-1. Ley para la Promoción de la inversión y la participación ciudadana.</p> <p>2001. Decreto Ejecutivo N.º 1415. Reglamento a la Ley de Minería (Título V, Reformas a la ley de Minería 126 de 1991, suprime regalías).</p> <p>2008. Constitución de la República del Ecuador (Art. 408 El Estado participará en los beneficios del aprovechamiento de los recursos minerales, en un monto que no será inferior a los de la empresa que los explota).</p> <p>2009. Ley N.º 45. Ley de Minería (los privados pagarán impuesto a la renta por el 25%, ingresos extraordinarios hasta el 70%, valor agregado y una regalía no inferior al 5% sobre las ventas de los minerales, depreciación acelerada).</p> <p>2013. Ley orgánica reformativa de la Ley de Minería.</p>	<p>1991. Ley N.º 126 - Ley de Minería (Capítulo II, sobre Preservación del medio ambiente, Arts. 79-87 a cargo de la Subsecretaría del Medio Ambiente del Ministerio de Energía y Minas).</p> <p>1996. Decreto N.º 195-A. Crea el Ministerio de Medio Ambiente (En 1999, por Decreto N.º 505 se incorpora el Instituto Ecuatoriano Forestal y de Áreas Naturales y Vida Silvestre).</p> <p>1997. Decreto Ejecutivo N.º 625. Reglamento Ambiental para las Actividades Mineras.</p> <p>1998. Constitución Política de la República de Ecuador (Art. 23. El derecho a vivir en un ambiente sano, ecológicamente equilibrado y libre de contaminación. Arts. 83-85. Los pueblos indígenas y los pueblos negros o afroecuatorianos forman parte del Estado ecuatoriano; Conservar la propiedad imprescriptible de las tierras comunitarias, que serán inalienables, inembargables e indivisibles, salvo la facultad del Estado para declarar su utilidad pública; Ser consultados sobre planes y programas de prospección y explotación de recursos no renovables que se hallen en sus tierras). Arts. 86-91. El establecimiento de un sistema nacional de áreas naturales protegidas; La ley tipificará las infracciones; La ley garantizará la participación; Art. 103. Establece la consulta popular; Art. 275. Del Tribunal Constitucional).</p> <p>1998. Resolución Legislativa N.º 304. Apruébese el <i>Convenio 169</i> de la OIT.</p> <p>1999. Ley N.º 37. Gestión Ambiental (Art. 6 permite el aprovechamiento de recursos no renovables dentro del patrimonio de áreas naturales protegidas del Estado y en ecosistemas frágiles).</p> <p>2001. Decreto N.º 1415. Reglamento General de la Ley de minería (Art. 67. La evaluación y aprobación de los estudios ambientales serán evaluados por la Unidad Ambiental Minera de la Dirección Nacional de Minería y aprobados por la Subsecretaría de Protección Ambiental del Ministerio de Energía y Minas).</p>

<p>2009. Ley N.º 45. Ley de Minería. Art. 4. Para el desarrollo de dicha política, su ejecución y aplicación, el Estado obrará por intermedio del Ministerio Sectorial y las entidades y organismos que se determinan en esta ley: a) El Ministerio Sectorial, quien otorga derechos mineros; b) La Agencia de Regulación y Control Minero, a quien corresponde la vigilancia; c) El Instituto Nacional de Investigación Geológico, Minero, Metalúrgico; d) La Empresa Nacional Minera; y e) Las municipalidades en las competencias que les correspondan. Art. 12. La Empresa Nacional Minera podrá asociarse, constituir compañías de economía mixta, celebrar asociaciones, uniones transitorias, alianzas estratégicas y en general todo acto o contrato permitido por las leyes nacionales con la finalidad de cumplir con su objeto social y alcanzar los objetivos nacionales, con personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, públicas o privadas. Art. 18. Son sujetos de derecho minero las personas naturales legalmente capaces y las jurídicas, nacionales y extranjeras, públicas, mixtas o privadas, comunitarias y de autogestión. Art. 30. El Estado podrá excepcionalmente delegar la participación en el sector minero a través de las concesiones. Art. 31. El Estado otorgará excepcionalmente concesiones mineras a través de un acto administrativo a favor de personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, públicas, mixtas o privadas, comunitarias, asociativas y de auto gestión, con duración de 25 años renovables. Arts. 38 y 39. El concesionario minero tendrá derecho a solicitar al Ministerio Sectorial la suscripción del Contrato de Explotación Minera o del Contrato de Prestación de Servicios.</p>		<p>2008. Mandato Minero (Preámbulo: QUE, la exploración y la explotación estarán condicionadas al cumplimiento estricto de las obligaciones legales, incluidas las concernientes a la preservación del medio ambiente y el respeto a los derechos de los pueblos indígenas, afroecuatorianos y comunidades que se vean involucradas directa o indirectamente por esta actividad y al pago de patentes, regalías y tributos establecidos en la ley).</p> <p>2008. Constitución de la República del Ecuador (Derechos del Buen Vivir, Art. 12. El agua constituye patrimonio nacional estratégico de uso público; Art. 14. Se reconoce el derecho de la población a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, que garantice la sostenibilidad y el buen vivir, <i>sumak kawsay</i>; Art. 57. Derechos de las comunidades, pueblos y nacionalidades. Conservar la propiedad imprescriptible de sus tierras comunitarias. La consulta previa, libre e informada, dentro de un plazo razonable, sobre planes y programas de prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables; Art. 100. Para el ejercicio de esta participación se organizarán audiencias públicas, veedurías, asambleas, cabildos populares, consejos consultivos, observatorios y las demás instancias que promueva la ciudadanía; Art. 318. Se prohíbe toda forma de privatización del agua; Arts. 429-440. De la Corte Constitucional.</p> <p>2009. Ley N.º 45. Ley de Minería. Art. 16. La explotación de los recursos naturales y el ejercicio de los derechos mineros se ceñirán a los principios del desarrollo sustentable y sostenible, de la protección y conservación del medio ambiente y de la participación y responsabilidad social, debiendo respetar el patrimonio natural y cultural de las zonas explotadas. Art. 26. En todos los casos, se requiere la aprobación del Estudio de Impacto Ambiental y el informe sobre la afectación a áreas protegidas por parte del Ministerio del Ambiente; Art. 41. Sobre el Contrato de explotación minera. Asimismo, los contratos deberán contener las obligaciones del concesionario minero en materias de gestión ambiental, presentación de garantías, relación con las comunidades, pago de regalías y actividades de cierre parcial o total de la mina incluyendo el pago de todos los pasivos ambientales correspondientes a un período equivalente al de la concesión; Art. 58. Sobre la suspensión de la actividad minera. Las</p>
---	--	---

		<p>actividades mineras pueden ser suspendidas en el caso de internación o cuando así lo exija la protección de la salud y vida de los trabajadores mineros o de las comunidades ubicadas en un perímetro del área donde se realiza actividad minera. En todo caso, la disposición de suspensión de actividades mineras será ordenada exclusivamente por el Ministro Sectorial. Art. 78. Los términos de referencia y los concursos para la elaboración de estudios de impacto ambiental, planes de manejo y auditorías ambientales deberán ser elaborados obligatoriamente por el Ministerio del Ambiente. Arts. 89 y 90. Procedimiento Especial de Consulta a los Pueblos. Los procesos de participación ciudadana o consulta deberán considerar un procedimiento especial obligatorio a las comunidades, pueblos y nacionalidades.</p> <p>2014. Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua (Art. 4. El agua, como bien de dominio público, es inalienable, imprescriptible e inembargable; Art. 64. Derecho a la conservación de las aguas y protección de sus fuentes; Arts. 67-70 Derecho a la participación ciudadana en la gestión del agua; Art. 110. Las actividades mineras deberán contar con la autorización de aprovechamiento productivo de las aguas que se utilicen, que será otorgada por la Autoridad Única del Agua).</p>
--	--	--

Brasil⁶		
Propiedad	Fiscal	Socioambiental
<p>1942. Decreto ley N.º 4352 Aprueba Estatutos de la Companhia Vale do Rio Doce SA.</p> <p>1967. Decreto-Ley N.º 227. Código de Minería.</p> <p>1988. Constitución de la República Federativa de Brasil (Arts. 20, 21, 22, 23, 49, 174, 176 (Recursos del subsuelo son propiedad de la Unión, enmienda año 1995 sobre investigación, aprovechamiento por brasileños o empresas constituidas bajo leyes brasileñas con sede en el país, así como en tierras indígenas o franja fronteriza); 225, 231 (tierras indígenas).</p> <p>1990. Decreto 98.812. Régimen de Permisos Mineros (Art. 2. El Permiso Minero depende de la licencia previa otorgada por la agencia ambiental competente (IBAMA). Art. 6. El Permiso Minero será otorgado por el Director General de la DNPM).</p> <p>1994. Ley Federal N.º 8876. Art. 3. El Departamento Nacional de Producción Mineral (DNPM) es el organismo encargado de aplicar la legislación relacionada con el uso de los recursos minerales, regulando y supervisando los procedimientos necesarios para este uso.</p> <p>1995. Decreto N.º 1510. Prevé la inclusión, en el Programa Nacional de Privatización (PND), de la Compañía Vale do Rio do Doce (CVRD).</p> <p>1996. Ley N.º 9314. Reforma Código de Minería 1967.</p> <p>1997. Ley N.º 9491. Programa Nacional de Desestatización.</p> <p>2000. Ley N.º 9985. Ley Nacional de Áreas Protegidas (Art. 1. establece el Sistema Nacional de Áreas de Conservación de la Naturaleza).</p> <p>2013. Proyecto de ley N.º 5807. Reforma Código de Minería 1967.</p>	<p>1967. Decreto-Ley N.º 227. Código de Minería/ (Arts. 8, 11, 16, 50, 75, 78).</p> <p>1969. Decreto-ley N.º 1038. Establece las reglas relativas del Impuesto Único a los Minerales y establece otras disposiciones.</p> <p>1988. Constitución de la República Federativa de Brasil (Arts. 153, 155, 172 (sobre capital extranjero). Art. 173 (enmienda 1998, por el cual empresas de capital mixto quedan incorporadas a las obligaciones tributarias de las empresas privadas). Art. 176 (Se asegura al propietario del suelo la participación en los resultados mineros, en la forma y en la cantidad que dispone la ley).</p> <p>1989. Ley N.º 7886 (regula cobro tasa anual por ha).</p> <p>1989. Ley N.º 7990. Compensación Financiera por la explotación de minerales (CFEM o regalía). La alícuota máxima es del 3% sobre el valor de la facturación neta resultante de la venta del producto mineral, y se distribuye entre los entes de la Federación.</p> <p>1990. Ley N.º 8001. Actualización de la compensación financiera y distribución territorial por la explotación de minerales (CFEM o regalía).</p> <p>1996. Ley complementaria N.º 87 o Ley Kandir (Desgrava impuestos, a la minería en ICMS, PIS y COFINS; exportaciones y compra de bienes de capital).</p> <p>2008. Política de Desarrollo Productivo. En Base del Estatuto Social del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES; Leyes Complementarias N.º 7 y 8 de 1970; las cuales financiarán sectores estratégicos como la minería).</p> <p>2013. Proyecto de ley N.º 5807. Reforma Código de Minería 1967 (aumento de tasas a la minería).</p>	<p>1989. Ley N.º 1735. Crea el Instituto Brasileño de Medio Ambiente y Recursos Naturales Renovables (IBAMA). Art. 2. Entidad autónoma de régimen especial, dotada de personalidad jurídica de derecho público, autonomía administrativa y financiera, vinculada al Ministerio del Interior con el propósito de formular, coordinar, ejecutar y hacer cumplir la política nacional sobre el medio ambiente y la preservación, conservación y uso racional, fiscalización, control y promoción de los recursos naturales.</p> <p>1989. Ley N.º 7804. Modifica la Ley N.º 6938 del 31 de agosto de 1981, que establece la Política Nacional del Medio Ambiente, sus fines y mecanismos de formulación y aplicación. Art. 6. Define funciones del el Consejo Superior de Medio Ambiente (órgano superior), Consejo Nacional del Ambiente (CONAMA, Órgano consultivo y deliberativo), Instituto Brasileño de Medio Ambiente y Recursos Naturales Renovables – IBAMA (organismo ejecutor) y órganos sectoriales, seccionales y locales.</p> <p>1990. Ley N.º 99.274. Ejecución de la Política Nacional de Medio Ambiente - Consejo Nacional de Medio Ambiente.</p> <p>1996. Decreto N.º 1775. Derechos Territoriales Indígenas (Establece el procedimiento administrativo para la demarcación de tierras indígenas y otras medidas).</p> <p>2000. Ley N.º 9985. Ley Nacional de Áreas Protegidas. Art. 1. Establece el Sistema Nacional de Áreas de Conservación de la Naturaleza - SNUG establece criterios y estándares para la creación, implementación y manejo de áreas protegidas. Art. 7. Las unidades de conservación que forman parte del SNUC se dividen en dos grupos, con características específicas: Unidades de Protección Integral; Unidades de Uso Sostenible).</p> <p>2002-2004. Decretos N.º 143 y 5051. Aprueban y promulgan el texto del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.</p>

		<p><i>Resoluciones de Conama:</i></p> <p>1990. Resolución 009. Dispõe sobre normas específicas para o licenciamento ambiental de extração mineral.</p> <p>2006. Resolución 369. Possibilitam a intervenção ou supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente-APP.</p>
--	--	---

¹ Fuente propiedad Chile: Ministerio de Minería, 1976, “Decreto ley 1350, crea la Corporación Nacional del Cobre de Chile”. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (Consultado el 20 de junio del 2019). <http://bcn.cl/2nqex>; Ministerio del Interior, 1980, “Decreto ley 3464, aprueba nueva constitución política y la somete a ratificación por plebiscito”. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (Consultado el 20 de junio del 2019). <http://bcn.cl/2jy4t>; Ministerio de Minería, 1982, “Ley 18097. Ley orgánica constitucional sobre concesiones mineras”. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (Consultado el 20 de junio del 2019). <http://bcn.cl/2j4vy>; Ministerio de Minería, 1983, “Ley 18248, Código de Minería”. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (Consultado el 20 de junio del 2019). <http://bcn.cl/2fcfpf>; Ministerio de Minería, 1992, “Ley 19.137. Establece normas sobre pertenencias mineras de Codelco-Chile que no forman parte de yacimientos en actual explotación”. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (Consultado el 20 de junio del 2019). <https://bcn.cl/2m4u9>; Ministerio de Minería, 2009, “Ley 20.392. Modifica el estatuto orgánico de la Corporación Nacional del Cobre de Chile (CODELCO) y las normas sobre disposición de sus pertenencias mineras”. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (Consultado el 20 de junio del 2019), <https://bcn.cl/3gfs0>.

Fuentes Tributaria Chile: Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, 1974, “Decreto Ley 600. Estatuto de la inversión extranjera”. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (Consultado el 20 de junio del 2019). <http://bcn.cl/2mp69>; Ministerio de Hacienda, 1974, “Decreto Ley 824, Ley de Impuesto a la Renta”. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (Consultado el 20 de junio del 2019). <http://bcn.cl/2f7ce>; Ministerio de Hacienda, 1974, “DL N.º 825. Ley sobre impuesto a las ventas y servicios”. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (Consultado el 20 de junio del 2019). <http://bcn.cl/2ip9v>; Ministerio de Minería, 1983, “Ley 18248 (Código de Minería), Art. 142 de Patentes Mineras”. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (Consultado el 20 de junio del 2019). <http://bcn.cl/2fcfpf>; Ministerio de Hacienda, 1990, “Ley 18985. Establece Normas sobre Reforma Tributaria”. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (Consultado el 20 de junio del 2019). <http://bcn.cl/2m0n4>; Ministerio de Minería, 1991, “Decreto 146. Modifica y fija texto refundido de los Estatutos de la Corporación Nacional del Cobre de Chile”. En Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (Consultado el 20 de junio del 2019). <https://bcn.cl/3gfs2>. Ministerio de Minería, 1992, “Ley 19.143. Establece distribución de ingresos provenientes de las patentes de amparo de concesiones mineras”. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (Consultado el 20 de junio del 2019). <http://bcn.cl/2ns84>; Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, 1993, “Ley 19207. Modifica DL 600, de 1974, que fija Estatuto de la Inversión Extranjera”. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (Consultado el 20 de junio del 2019). <http://bcn.cl/2ns8d>; Ministerio de Hacienda, 2001, “Ley 19738. Normas para combatir la evasión tributaria”. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (Consultado el 20 de junio del 2019). <http://bcn.cl/2mcyw>; Ministerio de Hacienda, 2005, “Ley 20026, que establece un impuesto específico a la actividad minera”. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (Consultado el 20 de junio del 2019). <http://bcn.cl/2j4xe>; Ministerio de Hacienda, 2007, “DFL 1, Fondo de Estabilización Económica y Social y Compensación de los Ingresos del Cobre”. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (Consultado el 20 de junio del 2019). <http://bcn.cl/2nsbz>.

Fuentes socioambiental Chile: Ministerio del Interior, 1980, “Decreto ley 3464, aprueba nueva constitución política y la somete a ratificación por plebiscito”. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (Consultado el 20 de junio del 2019). <http://bcn.cl/2jy4t>; Ministerio de Minería, 1982, “Ley 18097. Ley orgánica constitucional sobre concesiones mineras”. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (Consultado el 20 de junio del 2019). <http://bcn.cl/2j4vy>; Ministerio Secretaría General de la Presidencia, 1994, “Ley 19.300. Ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente”. En Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (Consultado el 20 de junio del 2019). <https://bcn.cl/2f707>. Ministerio Secretaría General de la Presidencia, 1997, “Decreto 30. Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEA)”. En Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (Consultado el 20 de junio del 2019). <https://bcn.cl/2nw8c>. Ministerio de Minería y Consejo Minero, 2000, “Acuerdo Marco de Producción Limpia del sector de la Gran Minería” (Consultado el 20 de junio del 2019). http://www.tecnologiaslimpias.cl/chile/docs/Acuerdo_Prod.pdf; Ministerio de Economía; “Fomento y Reconstrucción, 2002-2007”. “Decretos 414 y 156. Establecen Política de producción limpia (al 2005 y 2010 respectivamente)”. <http://bcn.cl/2nw91>; <http://bcn.cl/2nw9a>; Ministerio de Relaciones Exteriores, 2008 “Decreto 236. Promulga el convenio N.º 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes dela OIT”. En Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (Consultado el 20 de junio del 2019). <http://bcn.cl/2fx8c>; Ministerio Secretaría General de la Presidencia, 2010, “Ley 20.417. Crea la Superintendencia del Medio Ambiente, Servicio de Evaluación Ambiental, Comisión Nacional de Medio Ambiente, Ministerio

del Medio Ambiente”. En Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (Consultado el 20 de junio del 2019). <http://bcn.cl/2nw6l>; Ministerio del Medio Ambiente, 2012. “Ley 20.600. Crea los Tribunales Ambientales”. En Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (Consultado el 20 de junio del 2019). <http://bcn.cl/2f7uf>.

² Fuentes propiedad Argentina: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, 1994, “Constitución de la Nación Argentina”. *Biblioteca Digital* (Consultado el 10 de julio del 2019). <http://www.bibliotecadigital.gob.ar/items/show/1716>; Ídem, 1993, “Ley 24.224 Reordenamiento Minero. Cartas Geológicas de la República Argentina. Institucionalización del Consejo Federal de Minería. Canon Minero. Disposiciones complementarias”. Información Legislativa (Consultado el 10 de julio del 2019). <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=623>; Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, 1995, “Ley 24.498–Modificación del Código de Minería”. (Consultado el 10 de julio del 2019). [file:///Users/cristianrodriguez/Downloads/n0028724%20\(1\).pdf](file:///Users/cristianrodriguez/Downloads/n0028724%20(1).pdf). Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, 1997, “Decreto núm. 456/97 por el cual se aprueba el texto ordenado del Código de Minería”. Información Legislativa (Consultado 10 de julio del 2019). <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-456-1997-43581>. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, 1993, “Ley 24428. Acuerdo Federal Minero”. Información Legislativa (Consultado 10 de julio del 2019). <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/624/norma.htm>.

Normativas provinciales:

Congreso de la Nación Argentina, 1958, “Ley 14771. Crea Yacimientos Mineros de Agua de Dionisio (YMAD)”. En argentina.gov.ar (Consultado 10 de julio del 2019). <http://mepriv.mecon.gov.ar/Normas/14771.htm>
Legislatura de la Provincia de Chubut, 2003 “Ley 5001. Prohibición en la provincia de Chubut a la actividad minera metalífera con la modalidad a cielo abierto y utilización de cianuro”(Consultado 10 de julio del 2019). <https://sistemas.chubut.gov.ar/digesto/sistema/consulta.php?idile1=1966>. Legislatura de la Provincia de Río Negro, 2005, “Ley 3981. Prohíbese en el territorio de la Provincia de Río Negro la utilización de cianuro y/o mercurio en el proceso de extracción, explotación y/o industrialización de minerales metalíferos” (Consultado 10 de julio del 2019). <https://web.legisrn.gov.ar/legislativa/legislacion/documento?id=7229>. Legislatura de la Provincia de Tucumán, 2007, “Ley 7879. Prohíbese la actividad minera metalífera en el ámbito de la Provincia de Tucumán” (Consultado 10 de julio del 2019). <http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/arg109215.pdf>; Legislatura de la Provincia de Mendoza, 2007, “Ley 7722. Prohibición del uso de sustancias químicas en los procesos mineros en la Provincia de Mendoza” (Consultado 10 de julio del 2019). <https://www2.jus.mendoza.gov.ar/legislacion/ley007722.php>. Legislatura de la Provincia de La Pampa, 2007. “Ley 2349. Prohibición en la Provincia de la Pampa” (Consultado 10 de julio del 2019). <https://asesorialetradedegobierno.lapampa.gov.ar/ano-2007/leyalg1/ley-no-2349.html>. Gobierno de la Provincia de Córdoba, 2008. “Ley 9526, prohíbese en todo el territorio de la provincia de Córdoba la actividad minera metalífera en la modalidad cielo abierto”. En *Boletín Oficial*, N.º 206 (Consultado 10 de julio del 2019). <http://www.sajj.gob.ar/9526-local-cordoba-ley-actividad-minera-provincia-cordoba-lpo0009526-2008-09-24/123456789-0abc-defg-625-9000ovorpyel>; Honorable Senado y Cámara de Diputados de la Provincia de San Luis, 2008. “Ley N.º 634 de la Provincia de San Luis. Preservación y restauración ambiental del sector minero” (Consultado 10 de julio del 2019). [file:///Users/cristianrodriguez/Downloads/Norma%20\(1\).pdf](file:///Users/cristianrodriguez/Downloads/Norma%20(1).pdf). Poder Legislativo, Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur. “Ley 853. Aplicación de los principios ambientales establecidos en la Ley nacional N.º 26.675 y Ley Provincial N.º 55” (Consultado 10 de julio del 2019). <https://www.legistdf.gob.ar/lp/leyes/Provinciales/LEYP853.pdf>.

Fuentes Tributaria Argentina: H. Congreso de la Nación Argentina, 1993, “Ley N.º 24.196. Ley Marco de Inversiones Mineras”, En argentina.gov.ar (Consultado 10 de julio del 2019). <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-24196-594>; Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, 1993, “Ley N.º 24.228, Ratificase el "Acuerdo Federal Minero". Información Legislativa (Consultado 10 de julio del 2019). <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/624/norma.htm>; Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, 1993. “Ley 24.224 Reordenamiento Minero. Cartas Geológicas de la República Argentina. Institucionalización del Consejo Federal de Minería. Canon Minero. Disposiciones complementarias”. Información Legislativa (Consultado 10 de julio del 2019). <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=623>. H. Congreso de la Nación Argentina, 1995, “Ley 24.498. Actualización del Código de Minería”. En [Argentina.gov.ar](http://argentina.gov.ar) (Consultado 10 de julio del 2019). http://www.infoleg.gob.ar/?page_id=112; H. Congreso de la Nación Argentina, 2001, “Ley 25.429. Actualiza régimen de inversiones”. Consulta 10 de julio del 2019. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-25429-67173/texto>; H. Congreso de la Nación Argentina, 2002, “Ley 25.561. Emergencia pública y reforma del régimen cambiario” (Consultado 10 de julio del 2019). <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-25561-71477>; Poder Ejecutivo Nacional, 2003, “Decreto DNU 417. Exceptúense a las empresas que hubieran obtenido la estabilidad cambiaria de acuerdo a ley 24.196”. En Información Legislativa (Consultado 10 de julio del 2019). <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=82736>

Poder Ejecutivo Nacional, 2004. “Decreto DNU 753. Exceptúense a las empresas que hubieran obtenido la estabilidad cambiaria con posterioridad a la ley 24.196”. En Información Legislativa (Consultado 10 de julio del 2019). <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=95848>; Secretaría de Minería, 2004, “Plan Nacional de Minería”. En Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (Consultado 10 de julio del 2019). http://www.infoleg.gob.ar/basehome/actos_gobierno/actosdegobierno11-5-2009-1.htm#; Secretaría de Minería, 2007, “Nota 130, extiende retenciones a la actividad minera”. En H Cámara de Diputados de la Nación (Consultado 10 de julio del 2019). <https://www.hcdn.gob.ar/proyectos/proyecto.jsp?exp=4085-D-2012>

Normativas provinciales: H. Congreso de la Nación Argentina, 1958, “Ley 14771. Crea Yacimientos Mineros de Agua de Dionisio (YMAD)”. En argentina.gov.ar (Consultado 10 de julio del 2019). <https://www.argentina.gov.ar/normativa/nacional/ley-14771-196614> ; Secretaría de Estado de Minería (SEM), Catamarca, 1983, “Decreto Ley N.º 4.007 , régimen de promoción minera” (Consultado 10 de julio del 2019). http://www.mineria.catamarca.gov.ar/leyes_provinciales/6-Legislacion; Provincia de Catamarca, Administración General de Rentas, 2001, “Ley N.º 5022, Código Tributario Provincia de Catamarca (Exenciones a la minería, Art, 229)” (Consulta 10 de julio del 2019). https://dgresntas.arca.gov.ar/codigo_tributario.pdf; Secretaría de Justicia del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, 1980, “Ley 4.771 de la Provincia de San Juan. Promoción de la actividad minera”. En Dirección Nacional del Sistema Argentino de Información Jurídica (SAIJ) (Consultado 10 de julio del 2019). <http://www.saij.gov.ar/legislacion/ley-san-juan-4771-promocion-actividad-minera.htm>.

Fuentes socioambiental Argentina: H. Congreso de la Nación Argentina, 1992, “Ley 24.071. Apruébese el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes”. En argentina.gov.ar. (Consultado 10 de julio del 2019). <https://www.argentina.gov.ar/normativa/nacional/ley-24071-470/texto>; Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, 1994, “Constitución de la Nación Argentina” . *Biblioteca Digital* (Consultado 10 de julio del 2019). <http://www.bibliotecadigital.gov.ar/items/show/1620> ; H. Congreso de la Nación Argentina, 1995, “Ley 24.585. Incorpora al Código de Minería el Título complementario “De la protección ambiental para la actividad minera”. En argentina.gov.ar (Consultado 10 de julio del 2019). <https://www.argentina.gov.ar/normativa/nacional/ley-24585-30096/texto>; H. Congreso de la Nación Argentina, 2002, “Ley 25.675. Política Ambiental Nacional. Presupuestos mínimos para gestión sustentable”. En argentina.gov.ar (Consultado 10 de julio del 2019). <https://www.argentina.gov.ar/normativa/nacional/ley-25675-79980/texto> ; Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, 2002, “Ley 26.639. Preservación de los Glaciares y del Ambiente Periglacial”. Información Legislativa (Consultado 10 de julio del 2019). <http://servicios.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/170000-174999/174117/norma.htm>; Poder Ejecutivo Nacional, 2008 “Decreto 1837. Obsérvese el Proyecto de Ley registrado bajo el N.º 26.418”. En argentina.gov.ar (Consultado 10 de julio del 2019). <https://www.argentina.gov.ar/normativa/nacional/decreto-1837-2008-146980/texto> ; Poder Ejecutivo Nacional, 2011, “Decreto 207. Reglamenta la ley 26.639”. En argentina.gov.ar (Consultado 10 de julio del 2019). <https://www.argentina.gov.ar/normativa/nacional/decreto-207-2011-179680/texto> .

³ Fuentes propiedad Perú: Ministerio de Energía y Minas, 1992, “Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería”. Ministerio de Energía y Minas (Consultado 27 de junio del 2019). <https://www.minem.gob.pe/minem/archivos/file/Mineria/LEGISLACION/TUO%20.pdf> Congreso de la República del Perú, 1991, “Decreto Legislativo N.º 674 - Ley de promoción de la inversión privada en las empresas del Estado”. Congreso de la República del Perú. Consultado 27 de junio del 2019. <https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/DecretosLegislativos/00674.pdf> ; Gobierno de Perú, “Constitución Política de Perú”, 1993. Gobierno de Perú (Consultado 27 de junio del 2019). <https://www.gob.pe/institucion/presidencia/informes-publicaciones/196158-constitucion-politica-del-Peru>; Ministerio de Energía y Minas, 1995. “Ley N.º 26505 - aprueba la ley de la inversión privada en el desarrollo de las actividades económicas en las tierras del territorio nacional y de las comunidades campesinas y nativas”. Ministerio de Energía y Minas (Consultado 27 de junio del 2019). http://intranet2.minem.gob.pe/web/archivos/dgm/legislacion/LEY%20N_26505.pdf; Congreso de la República del Perú, 1996, “Ley N.º 26570-Modifica la Ley N.º 26505(Servidumbres). Faolex, 1995 (Consultado 27 de junio del 2019). <https://faolex.fao.org/docs/pdf/per11487.pdf>. Congreso de la República del Perú, 2007, “Ley 29.157. Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar sobre diversas materias relacionadas con la implementación del Acuerdo de Promoción Comercial Perú – Estados Unidos”. Diario *El Peruano*, 20 de diciembre del 2007 (Consultado 27 de junio del 2019). <https://docs.peru.justia.com/federales/leyes/29157-dec-19-2007.pdf>

Fuentes Tributaria Perú: Congreso de la República del Perú, 1991, “Decreto legislativo N.º 708. Ley de promoción de inversiones en el sector minero”. Gobierno de Perú (Consultado 27 de junio del 2019). [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/6928A4F2FA62B2AC05257F010050716B/\\$FILE/DL_708_Ley_Promoci%C3%B3nDelInversionesEnElSectorMinero.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/6928A4F2FA62B2AC05257F010050716B/$FILE/DL_708_Ley_Promoci%C3%B3nDelInversionesEnElSectorMinero.pdf); Ministerio de Energía y Minas, 1992, “Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería”. Ministerio de Energía y Minas. Consultado 27 de junio del 2019. <https://www.minem.gob.pe/minem/archivos/file/Mineria/LEGISLACION/TUO%20.pdf>. Ministerio de Energía y Minas, 1995. “D.S.N.º 088-95-EF. Participación del Canon Minero que corresponde a los respectivos Gobiernos Locales y Regionales(20%)”. En Ventanilla Virtual Ministerio de Energía y Minas (Consultado 27 de junio del 2019). <https://minem.gob.pe/legislacionM.php?idSector=1&idLegislacion=4797>; Ministerio de Economía y Finanzas, 2001, “Ley 27.506. Ley del Canon Minero”. En Plataforma digital única del Estado Peruano (Consultado 27 de junio del 2019). https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/255665/229433_file20181218-16260-cg6agb.pdf; Ministerio de Energía y Minas, 2004, “Ley 28.258, Ley de Regalía Minera”. En Ventanilla Virtual Ministerio de Energía y Minas (Consultado 27 de junio del 2019). http://intranet2.minem.gob.pe/web/archivos/dgm/legislacion/LEY%20N_28258.pdf ; Ministerio de Energía y Minas, 2006. “DS N.º 071-2006-em. “Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo” Ministerio de Energía y Minas (Consultado 27 de junio del 2019). http://www.minem.gob.pe/minem/archivos/pmsp%20-%20ds%20071%20_2_.pdf; Congreso de la República del Perú, 2011, “Ley N.º 29788. Ley que modifica la Ley 28258 de Regalía Minera”. Gobierno de Perú (Consultado 27 de junio del 2019). [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/7C82015CC10716F905257C200053BB29/\\$FILE/29788.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/7C82015CC10716F905257C200053BB29/$FILE/29788.pdf) ; Congreso de la República del Perú, 2011, “Ley N.º 29789. Ley que crea el Impuesto Especial a la Minería”. Gobierno de Perú (Consultado 27 de junio del 2019). <https://faolex.fao.org/docs/pdf/per105503.pdf>. Congreso de la República del Perú, 2011,

“Ley N.º 29.790. Ley que establece gravamen Especial a la minería”. Gobierno de Perú (Consultado 27 de junio del 2019). [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/D5899EB52CE3855805257C2000558A8C/\\$FILE/29790.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/D5899EB52CE3855805257C2000558A8C/$FILE/29790.pdf)

Fuentes socioambiental Perú: Congreso de la República del Perú, 1989, “Resolución Legislativa 26.253. Aprueba el convenio 169 de la OIT” (Consultado 27 de junio del 2019). https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/1081EE0AA5C9A39605257DCC006AFD3D/%24FILE/13_Apueban_Convenio_169_OIT_pueblos_ind%C3%ADgenas_26253.pdf; Gobierno de Perú, 1990 “Decreto Legislativo N.º 613. Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales” (Consultado 27 de junio del 2019). <http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/per3870.pdf>; Congreso de la República del Perú, 1991, “Decreto legislativo N.º 708. Ley de promoción de inversiones en el sector minero”. Gobierno de Perú (Consultado 27 de junio del 2019). [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/6928A4F2FA62B2AC05257F010050716B/\\$FILE/DL_708_Ley_Promoci%C3%B3nDeInversionesEnElSectorMinero.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/6928A4F2FA62B2AC05257F010050716B/$FILE/DL_708_Ley_Promoci%C3%B3nDeInversionesEnElSectorMinero.pdf); Gobierno de Perú, 1993. “Constitución Política de Perú”. Gobierno de Perú (Consultado 27 de junio del 2019). <https://www.gob.pe/institucion/presidencia/informes-publicaciones/196158-constitucion-politica-del-peru>; Gobierno de Perú, 1993, “Decreto Supremo N.º 016. Reglamento para la protección ambiental en la actividad minero-metalúrgica” (Consultado 27 de junio del 2019). <https://www.informea.org/es/node/98067>; Congreso de la República del Perú, 1994, “Ley 26.410. Crea el Consejo Nacional del Ambiente (CONAM)”. En Ministerio de Energía y Minas (Consultado 27 de junio del 2019) <http://www.minem.gob.pe/legislacionM.php?idSector=4&idLegislacion=5246>; Congreso de la República del Perú, 1995, “Ley 26.520, Orgánica de la Defensoría del Pueblo” (Consultado 27 de junio del 2019). http://www.oas.org/juridico/spanish/per_res8.pdf; Congreso de la República del Perú, 1997, “Ley 26.786 de Evaluación de Impacto Ambiental para Obras y Actividades” (Consultado 27 de junio del 2019). <https://faolex.fao.org/docs/pdf/per18194.pdf>; Congreso de la República del Perú, 1997, “Ley 26.821 sobre el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales”. En Ministerio del Medio Ambiente de la República de Perú (Consultado 27 de junio del 2019). <https://www.minam.gob.pe/wp-content/uploads/2017/04/Ley-N%C2%B0-26821.pdf>; Ministerio de Energía y Minas, 1999, “Resolución Ministerial N.º 728. Reglamento de participación ciudadana en el procedimiento de aprobación de los estudios ambientales presentados al MEM”. En Intranet Ministerio de Energía y Minas (Consultado 27 de junio del 2019). <http://intranet2.minem.gob.pe/web/archivos/dgh/legislacion/rm728-99.pdf>; Ministerio de Energía y Minas, 2002, “Resolución Ministerial N.º 596. “Reglamento de participación ciudadana en el procedimiento de aprobación de los estudios ambientales presentados al MEM”. En Intranet Ministerio de Energía y Minas (Consultado 27 de junio del 2019). <http://biblioteca.unmsm.edu.pe/redlieds/recursos/archivos/MedioAmbienteMinero/RM596-2002-EM.pdf>; Congreso de la República del Perú, 2005, “Ley N.º 28611. Ley General del Ambiente”. Gobierno de Perú (Consultado 27 de junio del 2019). <http://www.tecnologiaslimpias.cl/peru/docs/LeyGeneraldeAmbiente.pdf>; Ministerio del Ambiente, 2008, “Decreto Legislativo 1013, Crea Ministerio del Ambiente”. En Plataforma de Atención a la Ciudadanía (Consultado 27 de junio del 2019). <https://www.minam.gob.pe/disposiciones/decreto-legislativo-n-1013/>; Congreso de la República del Perú, 2011, “Ley 29.785. Derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios, reconocido en el convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo”, Gobierno de Perú (Consultado 27 de junio del 2019). <https://www.minem.gob.pe/minem/archivos/Ley%2029785%20Consulta%20Previa%20pdf.pdf>; Ministerio de Cultura, 2012. “Decreto Legislativo N.º 001-2012-MC. Reglamento de la Ley del Derecho a la Consulta Previa”. En Sistema Nacional de Información Ambiental (Consultado 27 de junio del 2019). <https://sinia.minam.gob.pe/normas/reglamento-ley-derecho-consulta-previa-pueblos-indigenas-origenarios>

⁴ Fuente propiedad Colombia: Presidencia de la República, 1991, “Constitución Política de Colombia”. Sistema Único de Información Normativa (Consultado 15 de julio del 2019). <http://www.suin-juricol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Constitucion/1687988>; Ministerio de Justicia, 1969, “Ley 20”. Sistema Único de Información Normativa (Consultado 15 de julio del 2019). <https://www.suin-juricol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1786980>; Ministerio de Justicia y del Derecho, 1988, “Decreto 2655, Expide Código de Minas”. Sistema Único de Información Normativa (Consultado 15 de julio del 2019). https://www.anm.gov.co/sites/default/files/decreto_2655_de_1988.pdf; Ministerio de Justicia y del Derecho, 2001, “Ley 685 que expide el Código de Minas”. Sistema Único de Información Normativa (Consultado 15 de julio del 2019). <http://www.suin-juricol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1666077>; Ministerio de Minas y Energía, 2003, “Decreto 520. Dispone disolución y liquidación de Carbones de Colombia S. A”. Sistema Único de Información Normativa (Consultado 15 de julio del 2019). <https://www.minenergia.gov.co/documents/6209/Decreto-520-2003.pdf>; Ministerio de Minas y Energía, 2004, “Decreto 254. Ordena la supresión, disolución y liquidación de la Empresa Nacional Minera Limitada, Minercol Ltda.”. Sistema Único de Información Normativa (Consultado 15 de julio del 2019). <https://www.suin-juricol.gov.co/viewDocument.asp?id=1057444>; Ministerio de Justicia y del Derecho, 2010, “Ley 1382, por la cual se modifica la ley 685 de 2001 Código de Minas”. Sistema Único de Información Normativa (Consultado 15 de julio del 2019). <https://www.suin-juricol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1696226>.

Fuente Tributaria Colombia: Agencia Nacional de Minería, 1988. “Decreto 2655. Decreta el Código de Minas (Impuestos a la minería)”. En Portal online ANM (Consultado 15 de julio del 2019). https://www.anm.gov.co/sites/default/files/decreto_2655_de_1988.pdf; Presidencia de la República, 1989. “Decreto 624. Estatuto Tributario”. En Red Jurista (Consultado el 15 de julio del 2019). https://www.redjurista.com/Documents/estatuto_tributario_-_decreto_624_de_1989.aspx#; Congreso de Colombia, 1998. “Ley 488 de Reforma Tributaria”. En Redjurista (Consultado 15 de julio del 2019). https://www.redjurista.com/Documents/ley_488_de_1998_congreso_de_la_republica.aspx#; *Diario Oficial*, 25 de octubre del 2000. “Decreto 2080. Régimen General de Inversiones de capital del exterior en Colombia” (Consultado 15 de julio del 2019). http://www.sice.oas.org/investment/NatLeg/COL/Dec2080_00_s.pdf; Ministerio de Justicia, 2004. “Decreto N.º 1766”. En Sistema único de información normativa (Consultado 15 de julio del 2019). <https://www.suin-juricol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1696226>.

juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1346836 ; Ministerio de Justicia, 2005. “Decreto N.º 4743”. En Sistema Único de Información Normativa (Consultado 15 de julio del 2019). <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1550243>; Congreso de Colombia, 2005. “Ley 693. Por la cual se instaura ley de estabilidad jurídica para los inversionistas en Colombia”. En Legis Xperta (Consultado 15 de julio del 2019). <https://www.mincit.gov.co/getattachment/minindustria/temas-de-interes/contratos-de-estabilidad-juridica/normatividad-y-jurisprudencia/normatividad/ley-963-del-8-de-julio-de-2005-por-la-cual-se-inst/ley-963-del-8-de-julio-de-2005.pdf.aspx>; Congreso de Colombia, 2006. “Ley 1111. Deducción del 40% por inversión en activos fijos”. En espacio virtual de asesoría de función pública (Consultado 15 de julio del 2019). <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=22580>; Congreso de Colombia, 2009. “Ley 1370. Reduce la deducción del 40% al 30% por inversión en activos fijos”. En *Diario Oficial* 30 diciembre del 2009 (Consultado 15 de julio del 2019). <https://docs.colombia.justia.com/nacionales/leyes/ley-1370-de-2009.pdf>

Fuente socioambiental Colombia: Gobierno de Colombia, 1991, “Apruébese el Convenio número 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, adoptado por la 76a. Reunión de la Conferencia General de la OIT”. En gestor normativo, consultado 15 de julio del 2019. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=37032>; Presidencia de la República, 1991, “Constitución Política de Colombia”. Sistema Único de Información Normativa (Consultado 15 de julio del 2019). <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Constitucion/1687988>; Congreso de la República de Colombia, 1993. “Se crea el Ministerio del Medio Ambiente, y se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA” (Consultado 15 de julio del 2019). <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=297>. Ministerio de Agricultura, 1995 “Procedimiento para el reconocimiento del derecho a la propiedad colectiva de las ‘Tierras de las Comunidades Negras’” (Consultado 15 de julio del 2019). <https://www.minagricultura.gov.co/Normatividad/Decretos/Decreto%20No.%201745%20de1995.pdf>; Ministerio del Interior, 1998. “Por el cual se reglamenta la consulta previa con las comunidades indígenas y negras para la explotación de los recursos naturales dentro de su territorio” (Consultado 15 de julio del 2019). <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1266073>; Congreso de Colombia, 2002 “Ley 790. Fusión de entidades y organismos nacionales y ministerios. Fusión del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial”. En Red Jurista (Consultado 15 de julio del 2019). https://www.redjurista.com/Documents/ley_790_de_2002_congreso_de_la_republica.aspx#/; Presidencia de la República, 2010, “Decreto 2820. Por el cual se reglamenta el Título VIII de la Ley 99 de 1993 sobre licencias ambientales” (Consultado 15 de julio del 2019). <http://parquearvi.org/wp-content/uploads/2016/11/Decreto-2820-de-2010.pdf>; Ministerio Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2011 “Ley 1444. Reorganización del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. El cual se denominará Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible” (Consultado 15 de julio del 2019). <https://www.minambiente.gov.co/index.php/normativa/leyes>; Corte Constitucional, 2009, “Sentencia C-813-09. Declarar EXEQUIBLE el artículo 203 del Código de Minas”. En Relatoría Temática (Consultado 15 de julio del 2019). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2009/C-813-09.htm>; Corte Constitucional, 2010, “Sentencia T 1045-A. Suspende la titulación en la zona de la comunidad de la Toma”. En Relatoría Temática (Consultado 15 de julio del 2019). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2010/t-1045a-10.htm>; Corte Constitucional, 2011, “Sentencia C-366-11. Inexequible por exigencia de la realización de una consulta previa a las comunidades indígenas y afrodescendientes (Reforma Código de Minas del 2001)”. En Relatoría Temática (Consultado 15 de julio del 2019). <https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2011/C-366-11.htm>; Corte Constitucional, 2014, “Sentencia C 123-14. Código de Minas y los principios de autonomía y descentralización de que gozan las entidades territoriales”. En Relatoría Temática (Consultado 15 de julio del 2019). <https://www.Corteconstitucional.gov.co/relatoria/2014/c-123-14.htm>

⁵ Fuentes propiedad Ecuador: Registro Oficial No. 484 de 31 de enero de 1974, Decreto 101, Expide Ley de Fomento Minero. En Coronel Ruiz, Fernando. "Análisis de la situación actual de la minería en el Ecuador.- perspectivas". En XII Curso Superior de Seguridad Nacional y Desarrollo, Instituto de altos estudios nacionales, Ecuador, 1985 (Consultado 25 de julio del 2019). <https://repositorio.iaen.edu.ec/bitstream/24000/4155/1/Coronel%20Ruiz%20Fernando.pdf>; Congreso Nacional del Ecuador, 1991, “Ley N.º 126” (Consultado 25 de julio del 2019). <http://www.tecnologiaslimpias.cl/ecuador/docs/LEYMINERIA.pdf>; Asamblea Nacional Constituyente, 1998. “Constitución Política de la República de Ecuador” (Consultado 25 de julio del 2019). <https://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/es/ec/ec016es.pdf>; Gobierno de Ecuador, 2000, “Decreto Ley N.º 690 para la promoción de la inversión y la participación ciudadana”. DerechoEcuador.com, Registro Oficial (Consultado 25 de julio del 2019). <https://www.derechoecuador.com/registro-oficial/2000/08/registro-oficial-18-de-agosto-del-2000-suplemento>; Gobierno de Ecuador, 2001, “Reglamento general a la Ley de Minería”. DerechoEcuador.com, Registro Oficial (Consultado 25 de julio del 2019). <https://resourcegovernance.org/sites/default/files/Reglamento%20General%20a%20la%20Ley%20de%20Mineria.pdf>. Gobierno de Ecuador, 2008, “Constitución de la República del Ecuador”. En Gobierno de Ecuador, Presidencia (Consultado 25 de julio del 2019). https://www.presidencia.gob.ec/wp-content/uploads/2018/04/a2_1_constitucion_mar_2018.pdf; Asamblea Constituyente, 2008, “Mandato Minero”. En OCMAL (Consultado 25 de julio del 2019). <https://www.ocmal.org/4230/>; Gobierno de Ecuador, 2009, “Ley de Minería”. Registro Oficial (Consultado 25 de julio del 2019). https://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4_ecu_mineria.pdf

Fuentes Tributaria Ecuador: Congreso Nacional, 1991, “Ley 126, Ley de Minería” (Consultado 25 de julio del 2019). <https://faolex.fao.org/docs/pdf/ecu77015.pdf>; Congreso Nacional, 2000. “Decreto Ley 200-1. Ley para la Promoción de la inversión y la participación ciudadana”. En DerechoEcuador.com (Consultado 25 de julio del 2019). <https://www.derechoecuador.com/registro-oficial/2000/08/registro-oficial-18-de-agosto-del-2000-suplemento>; Presidencia de la República, 2001. “Decreto Ejecutivo No. 1415. Reglamento a la Ley de Minería” (Consultado 25 de julio del 2019). <https://resourcegovernance.org/sites/default/files/Reglamento%20General%20a%20la%20Ley%20de%20Mineria.pdf>; Gobierno de Ecuador, 2008, “Constitución de la República del Ecuador”. En Gobierno de Ecuador, Presidencia (Consultado

25 de julio del 2019). https://www.presidencia.gob.ec/wp-content/uploads/2018/04/a2_1_constitucion_mar_2018.pdf; Gobierno de Ecuador, 2009, “Ley de Minería”. Registro Oficial. Consultado 25 de julio del 2019. https://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4_ecu_mineria.pdf; Asamblea Nacional, 2013, “Ley orgánica reformativa de la Ley de minería”. En Ediciones Legales (Consultado 25 de julio del 2019). <https://faolex.fao.org/docs/pdf/ecu140400.pdf>

Fuentes socioambiental Ecuador: Congreso Nacional del Ecuador, 1991, “Ley N.º126” (Consultado 25 de julio del 2019) <https://faolex.fao.org/docs/pdf/ecu77015.pdf>; Gobierno de Ecuador, 1997, “Decreto Ejecutivo 625. Reglamento Ambiental para las Actividades Mineras”. En Consorcio para el Derecho Socio Ambiental (Consultado 25 de julio del 2019). <http://www.derecho-ambiental.org/Derecho/Legislacion/Reglamento-Ambiental-Actividades-Mineras.html>; Asamblea Nacional Constituyente, 1998. “Constitución Política de la República de Ecuador” (Consultado 25 de julio del 2019). <https://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/es/ec/ec016es.pdf>; Congreso Nacional, 1998, “Resolución Legislativa 304. Apruébese el *Convenio 169* de la O. I. T”. En Registro Oficial (Consultado 25 de julio del 2019). https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Pueblos_indigenas/ro304_1998_conv169oit_ec.pdf?view=1; Congreso Nacional, 1999 “Ley 37. Gestión Ambiental” (Consultado 25 de julio del 2019). <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2008/6618.pdf>; Gobierno de Ecuador, 2001, “Decreto 1415. Reglamento General de la Ley de Minería”. Consultado 25 de julio del 2019. <http://www.tecnologiaslimpias.cl/ecuador/docs/reglamentoGenLeyMineria.pdf>; Asamblea Constituyente, 2008, “Mandato Minero”. En OCMAL (Consultado 25 de julio del 2019). <https://www.ocmal.org/4230/>; Gobierno de Ecuador, 2008, “Constitución de la República del Ecuador”. En Gobierno de Ecuador, Presidencia (Consultado 25 de julio del 2019). https://www.presidencia.gob.ec/wp-content/uploads/2018/04/a2_1_constitucion_mar_2018.pdf; Gobierno de Ecuador, 2009, “Ley de Minería”. Registro Oficial (Consultado 25 de julio del 2019). https://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4_ecu_mineria.pdf; Asamblea Nacional, 2014, “Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua”. En Registro Oficial (Consultado 25 de julio del 2019). <http://www.regulacionagua.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2016/03/Ley-Org%C3%A1nica-de-Recursos-H%C3%ADricos-Usos-y-Aprovechamiento-del-Agua.pdf>.

⁶ Fuentes propiedad Brasil: Cámara de Diputados, 1942. Decreto ley N.º 4.352, “Aprueba Estatutos de la Companhia Vale do Rio Doce SA”. En Legislación computarizada (Consultado 30 de julio del 2019). <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-4352-1-junho-1942-414669-republicacao-68227-pe.html>; Cámara de Diputados, 1967. “Decreto-Ley N.º 227. Código de Minería”. En Legislación computarizada (Consultado 30 de julio del 2019). <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1960-1969/decreto-lei-227-28-fevereiro-1967-376017-norma-pe.html>; Presidencia de la República, 1988. “Constitución de la República Federativa de Brasil”. En Presidencia de la República, Casa Civil (Consultado 30 de julio del 2019). http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm; Departamento Nacional de Producción Minera, 1994, “Artículo 3 de la ley federal N.º 8.876”. En Agencia Nacional de Minería, Guía del Minero (Consultado 30 de julio del 2019). https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8876impressao.htm; Cámara de Diputados, 1995. Decreto 1.510. “Inclusión en el Programa Nacional de Privatización - PND, de la Compañía Vale do Rio do Doce – CVRD”. En Legislación computarizada (Consultado 30 de julio del 2019). https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d1510.htm; Cámara de Diputados, 1996. “Ley N.º 9314. Reforma Código de Minería 1967”. En Legislación computarizada (Consultado 30 de julio del 2019). <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1996/lei-9314-14-novembro-1996-349073-publicacaooriginal-1-pl.html>; Presidencia de la República, 1997. “Ley N.º 9.491, Programa Nacional de Desestatización”. En Presidencia de la República, Casa Civil (Consultado 30 de julio del 2019). http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19491.htm; Cámara de Diputados, 2013, “Proyecto de ley 5807. Reforma Código de Minería 1967”. En Projetos de Lei e Outras Proposições (Consultado 30 de julio de 2019). https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Projetos/PL/2013/msg248-junho2013.htm

Fuentes Tributaria Brasil: Cámara de Diputados, 1967. “Decreto-Ley N.º 227. Código de Minería”. En Legislación computarizada. (Consultado 30 de julio del 2019). <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1960-1969/decreto-lei-227-28-fevereiro-1967-376017-publicacaooriginal-1-pe.html>; Ministros de Guerra Marina, Ejército y Aeronáutica Militar, 1969, “Decreto-ley 1038. Establece las reglas relativas del Impuesto Único a los Minerales”. En Agencia Nacional de Minería, Datos Legislativos (Consultado 30 de julio del 2019). https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del1038.htm; Presidencia de la República, 1988. “Constitución de la República Federativa de Brasil”. En Presidencia de la República, Casa Civil (Consultado 30 de julio del 2019). http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm; Presidencia de la República, 1989. Ley 7886. En Presidencia de la República, Casa Civil (Consultado 30 de julio del 2019). http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7886.htm; Presidencia de la República, 1989, “Ley 7990. Compensación Financiera por la explotación de minerales” (Consultado 30 de julio del 2019). http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7990compilado.htm; Presidencia de la República, 1990. “Ley 8001. Actualización compensación Financiera por la explotación de minerales” (Consultado 30 de julio del 2019). http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8001compilado.htm; Presidencia de la República, 1996, “Ley complementaria N.º 87” (Consultado 30 de julio del 2019). http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp87.htm; BNDES, 2008. “A política de desenvolvimento produtivo. En Base del Estatuto Social del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social – BNDES”. En Fichero BNDES (Consultado 30 de julio del 2019). <http://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/17700>; https://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_es/Institucional/BNDES/estatutos.html; Cámara de Diputados, 2013, “Proyecto de ley 5807. Reforma Código de Minería 1967”. En Projetos de Lei e Outras Proposições (Consultado 30 de julio de 2019). <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=581696>

Fuentes socioambiental Brasil: Presidencia de la República, 1981. “Ley 6.938. Política Ambiental Nacional”. En Presidencia de la República, Casa Civil (Consultado 30 de julio del 2019). http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6938.htm; Cámara de Diputados, 1985, “Decreto N° 91.145. Crea el Ministerio de Urbanismo y Medio Ambiente”. En Legislación Computarizada (Consultado 30 de julio del 2019). <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1980-1987/decreto-91145-15-marco-1985-441412-norma-pe.html>; Presidencia de la República, 1988. “Constitución de la República Federativa de Brasil”. En Presidencia de la República, Casa Civil (Consultado 30 de julio del 2019). http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm; Cámara de Diputados, 1989, “Ley 7.804. Modifica la Ley N° 6.938, de 31 de agosto de 1981, que establece la Política Nacional del Medio Ambiente, sus fines y mecanismos de formulación y aplicación”. En Legislación Computarizada (Consultado 30 de julio del 2019). https://anmlegis.datalegis.net/action/TematicaAction.php?acao=abrirVinculos&cotematica=15107656&cod_menu=6783&cod_modulo=405; Cámara de Diputados, 1989, “Ley 1.735. Crea el Instituto Brasileño de Medio Ambiente y Recursos Naturales Renovables”. En Legislación Computarizada (Consultado 30 de julio del 2019). <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1989/lei-7735-22-fevereiro-1989-365694-publicacaooriginal-1-pl.html>; Presidencia de la República, 1990, “Ley 99.274. Ejecución de la Política Nacional de Medio Ambiente - Consejo Nacional de Medio Ambiente”. En Presidencia de la República, Casa Civil (Consultado 30 de julio del 2019). http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/D99274compilado.htm; Presidencia de la República, 1996, “Decreto 1775. Derechos Territoriales Indígenas”. En Legislación Computarizada (Consultado 30 de julio del 2019). <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1996/decreto-1775-8-janeiro-1996-431807-publicacaooriginal-1-pe.html>; Cámara de Diputados, 2000, “Establece el Sistema Nacional de Unidades de Conservación de la Naturaleza”. En Legislación Computarizada (Consultado 30 de julio del 2019). <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2000/lei-9985-18-julho-2000-359708-publicacaooriginal-1-pl.html>; Cámara de Diputados, 2002-2004, “Decretos 143 y 5051. Aprueba y promulga el texto del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo”. En Legislación Computarizada (Consultado 30 de julio del 2019). <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/2002/decretolegislativo-143-20-junho-2002-458771-norma-pl.html>.

Resoluciones Conama:

Conselho Nacional do Meio Ambiente – Conama, 1990. “Dispõe sobre normas específicas para o licenciamento ambiental de extração mineral”. En Portal Resoluciones Conama (Consultado 30 de julio del 2019). <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=95529> ; Conselho Nacional do Meio Ambiente – Conama, 2006, “Resolução 369. Possibilitam a intervenção ou supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente-APP”. En Portal Resoluciones Conama (Consultado 30 de julio del 2019). <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=104080>

ANEXO 2: ENTREVISTAS ACTORES CLAVES (LISTADO PÚBLICO)

En este anexo se presenta una descripción general de los entrevistados que participaron en la investigación. Estos fueron clasificados según su pertenencia en el momento de la entrevista, al sector público, privado y/o de la sociedad civil. Se han omitido detalles personales para garantizar la confidencialidad y el anonimato de los participantes.

Argentina

Nombre	Perfil	Fecha de entrevista
Entrevistado 1 Sector privado	Consultor de empresas y asesor parlamentario.	14 de diciembre 2018
Entrevistado 2 Sector público	Subsecretario Secretaría de Minería de la Nación.	14 de diciembre 2018
Entrevistado 3 Sector sociedad civil	Profesor universitario, director del Centro de Estudios para la Sustentabilidad-Universidad Nacional de San Martín (UNSAM).	14 de diciembre 2018
Entrevistado 4 Sector privado	Presidente corporación minera trasnacional y presidente de la Cámara Argentina de Empresarios Mineros.	13 de diciembre 2018
Entrevistado 5 Sector privado	Gerente corporación minera trasnacional y presidente Cámara de Comercio Bilateral.	13 de diciembre 2018
Entrevistado 6 Sector público	Secretaría del Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, Director del Institute for Governance and sustainable development (https://www.igsd.org/)	Entrevista Skype
Entrevistado 7 Sector sociedad civil	Profesor universitario e investigador del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET).	13 de diciembre 2018
Entrevistado 8 Sector sociedad civil	Profesor universitario e investigador del CONICET.	11 de diciembre 2018

Brasil

Rol	Perfil	Fecha de entrevista
Entrevistado 1 Sector público	Procurador Agencia Nacional de Minería (ex Departamento Nacional de Produção Mineral –DNPM–).	14 de marzo 2019
Entrevistado 2 Sector público	Coordinador Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA).	14 de marzo 2019
Entrevistado 3 Sector privado	Gerente Investigación de Asociación Minera Brasileña (IBRAIM).	Entrevista Skype día viernes 01 de marzo 2019
Entrevistado 4 Sector privado	Corresponsal de Revista <i>Minería y Metales Brasil</i> para medios internacionales.	11 de marzo 2019
Entrevistado 5 Sector sociedad civil	Profesor universitario Universidad Federal de Juiz de Fora.	Entrevista Skype día jueves 28 a las 15 horas de Río de Janeiro
Entrevistado 6 Sector sociedad civil	Profesor universitario de la Universidad Federal de Río de Janeiro (UFRJ).	12 de marzo 2019
Entrevistado 7 Sector sociedad civil	Profesor universitario, Universidad Federal Rural de Río de Janeiro (UFRRJ)	12 de marzo 2019
Entrevistado 8 Sector sociedad civil	Director de Instituto Socio Ambiental (ISA) en Brasilia. ISA es una organización de la sociedad civil sin fines de lucro, fundada en 1994 para proponer soluciones de manera integrada a los problemas sociales y ambientales. (https://www.socioambiental.org/)	14 de marzo 2019
Entrevistado 9 Sector sociedad civil	Socio colaborador, Instituto Políticas Alternativas para el Cono Sur (PACS). PACS es una organización de la sociedad civil fundada en 1986 por economistas latinoamericanos al servicio de los movimientos sociales, que colaboró en la producción crítica de investigaciones (https://pacs.org.br/)	12 de marzo 2019

Chile

Rol	Perfil	Fecha de entrevista
Entrevistado 1 Sector público	Ministro, parlamentario y profesor universitario.	05 de noviembre 2018
Entrevistado 2 Sector público	Ministro y presidente de empresa estatal en el sector minero.	09 de octubre 2018
Entrevistado 3 Sector público	Director nacional y ministro en el ámbito medio ambiente y vivienda, respectivamente.	08 de octubre 2018
Entrevistado 4 Sector público	Director regional, sector medio ambiente.	09 de noviembre 2018
Entrevistado 5 Sector privado	Presidente gremial Sociedad Nacional de Minería, presidente Base Metales BHP Billiton.	05 de noviembre 2018
Entrevistado 6 Sector sociedad civil	Director Fundación Casa de la Paz. (https://www.casadelapaz.cl/la-fundacion/)	09 de octubre 2018
Entrevistado 7 Sector sociedad civil	Profesor universitario.	08 de octubre 2018
Entrevistado 8 Sector sociedad civil	Profesor universitario.	02 de enero 2019
Entrevistado 9 Sector Sociedad Civil	Director consultora en temas mineros.	31 de octubre 2018
Entrevistado 10 Sector privado	Gerente de Asuntos Públicos, corporación minera trasnacional.	24 de noviembre 2018

Colombia

Rol	Perfil	Fecha de entrevista
Entrevistado 1 Sector público	Ministro sector minero, profesor universitario.	07 de noviembre 2018
Entrevistado 2 Sector privado	Empresario, presidente de la Cámara Colombiana de Minería.	08 de noviembre 2018
Entrevistado 3 Sector sociedad civil	Experto División Recursos Naturales Cepal, Director de la Plataforma de la Red de Desarrollo minero (https://www.mineralplatform.eu/es)	09 de noviembre 2018
Entrevistado 4 Sector público	Ministro sector ambiental y profesor universitario.	09 de noviembre 2018
Entrevistado 5 Sector privado	Director Yacimientos de los Andes Ltda.	08 de noviembre 2018
Entrevistado 6 Sector sociedad civil	Profesor universitario.	06 de noviembre 2018
Entrevistado 7 Sector sociedad civil	Presidente Fundación Foro Nacional por Colombia (https://foro.org.co/)	06 de noviembre 2018
Entrevistado 8 Sector sociedad civil	Coordinador Observatorio de las Industrias Extractivas en Colombia (https://foro.org.co/wp-content/uploads/2021/04/Informe-extractivo-2021-WEB.pdf)	08 de noviembre 2018
Entrevistado 9 Sector privado	Presidente Asociación Colombiana de Minería (ACM)	09 de noviembre 2018

Ecuador

Nombre	Perfil	Fecha de entrevista
Entrevistado 1 Sector público	Ministro sector minería, Presidente de la Cámara de Minería del Ecuador.	29 de marzo 2019
Entrevistado 2 Sector público	Directora Derechos Colectivos Naturaleza y Ambiente de la Defensoría del Pueblo de Ecuador.	26 de marzo 2019
Entrevistado 3 Sector público	Ministro Energía y Minas, Presidente de la Asamblea Constituyente.	26 de marzo 2019
Entrevistado 4 Sector sociedad civil	Profesor universitario	28 de marzo 2019
Entrevistado 5 Sector público	Delegado presidencial en la Empresa Nacional de Minería de Ecuador. Director Cámara de Minería de Ecuador.	27 de marzo 2019
Entrevistado 6 Sector privado	Abogado, experto en derecho minero.	25 de marzo 2019
Entrevistado 7 Sector sociedad civil	Presidente Asociación de Ingenieros de Minas del Ecuador	26 de marzo 2019
Entrevistado 8 Sector privado	Subgerente ambiental en proyecto megaminero.	29 de marzo 2019
Entrevistado 9 Sector sociedad civil	Profesor del Instituto Superior de Investigación y Posgrado (ISIP) de la Universidad Central del Ecuador.	26 de marzo 2019
Entrevistado 10 Sector sociedad civil	Asesor jurídico de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) (https://conaie.org/)	27 de marzo 2019

Perú

Nombre	Perfil	Fecha de Entrevista
Entrevistado 1 Sector público	Secretario de Descentralización, Presidencia del Consejo de Ministros.	22 de octubre 2018
Entrevistado 2 Sector público	Viceministro de Gobernanza Territorial, profesor universitario.	25 de octubre 2018
Entrevistado 3 Sector público	Ministro del Interior, Presidencia Humala (2013-2014); Embajador OEA. Defensor del Pueblo.	26 de octubre 2018
Entrevistado 4 Sector privado	Gerente de Asuntos Externos, corporación minera transnacional.	23 de octubre 2018
Entrevistado 5 Sector privado	Presidente directorio y gerente general empresa de la gran minería.	26 de octubre 2018
Entrevistado 6 Sector sociedad civil	Profesor universitario.	24 de octubre 2018
Entrevistado 7 Sector sociedad civil	Profesor universitario.	23 de octubre 2018
Entrevistado 8 Sector sociedad civil	Profesor universitario	23 de octubre 2018
Entrevistado 9 Sector privado	Consultor Comunidad y Medio Ambiente.	24 de octubre 2018
Entrevistado 10 Sector sociedad civil	Viceministro de Gestión Ambiental, director de CEPES, organización no gubernamental de estudios sociales (https://cepes.org.pe/)	25 de octubre 2018