
A. Bebbington, L. Hinojosa, D. Humphreys
Bebbington, M. L. Burneo, X. Warnaars
CONTIENDA Y AMBIGÜEDAD:
MINERÍA Y POSIBILIDADES DE
DESARROLLO¹

Contienda y ambigüedad son las dos palabras que describen la relación entre la minería a gran escala y el desarrollo. “Contienda”, porque para muchos la minería ha producido con frecuencia efectos sociales, medioambientales y económicos adversos, pero también ganancias significativas para muy pocos. Ambigüedad, porque entre las poblaciones locales, así como entre los profesionales del desarrollo, existe el sentimiento persistente de que la minería podría contribuir mucho más. En la coexistencia de sentimientos tan divergentes sobre la minería y sus impactos humanos y ambientales se encuentran las semillas de muchos conflictos.

Este artículo presenta un análisis de los argumentos contrapuestos sobre las implicancias de la minería para el desarrollo, y explica por qué la existencia de tanto conflicto alrededor de la minería no debería llamar la atención. Sugiere también que, no obstante los argumentos conceptuales matizados

¹ Este artículo ha sido posible gracias a la beca profesoral del Consejo Británico de Investigación Económica y Social, otorgada a Anthony Bebbington (RES051-27-0191). La beca apoya el programa Territorio, Conflictos y Desarrollo en los Andes (<<http://www.manchester.ac.uk/sed/research/andes>>), un proyecto de colaboración entre la Universidad de Manchester y el Centro Peruano de Estudios Sociales (www.cepes.org.pe). También se reconoce el aporte financiero de ESRC-DfID (RES167-25-0170). Agradecemos los comentarios y sugerencias de los dos lectores anónimos, Gavin Bridge, Stuart Kirsch, Bridget O’Laughlin y Tom Perreault, así como a la revista *Development and Change* por habernos concedido el permiso para publicar esta versión en español.

del beneficio potencial de la minería, existen diversas razones por las cuales ésta seguirá siendo fuente de protestas.

A los ojos del activista y profesional del mundo occidental puede ser obvio que la minería a gran escala es negativa para el desarrollo. Las minas se han asociado siempre con lamentables condiciones laborales y, en el caso de Sudáfrica, por ejemplo, hay economías regionales enteras que están organizadas en torno a instrumentos territoriales y políticos diseñados para mantener una fuerza laboral barata y bajo control. La minería también se ha asociado con patrones evidentemente insostenibles de crecimiento y desarrollo. Los ejemplos son muchos: Potosí en Bolivia, en algún tiempo de la talla de Londres y fuente de significativa actividad extractiva, es ahora la capital de un departamento en situación de pobreza crónica e, irónicamente, está atravesando en estos últimos años por un nuevo *boom* minero; Appalachia, geológicamente rico, es también una de las regiones más pobres de los Estados Unidos; en Stoke-on-Trent (la ciudad natal del primer autor de este artículo) se llevaban a cabo hace algún tiempo actividades mineras y cerámicas, y había una industria del hierro y el acero, pero su declive fue presenciado ya por el citado autor durante sus años juveniles; La Oroya, un complejo metalúrgico peruano al centro de una economía minera regional, ha sido declarada por el Instituto Blacksmith como una de las diez ciudades más contaminadas del mundo.² La contaminación del aire en La Oroya es tal que se llevan algunos niños fuera de la ciudad durante el día para que no tengan que respirar en ese ambiente.³

La minería también ha sido asociada con una distribución espectacularmente desigual de la riqueza que produce. Mientras los niños y adultos de La Oroya mueren prematuramente, en el exclusivo Hamptons neoyorquino el dueño de la fundición ha construido lo que para algunos sería la mansión más cara del mundo si se la pusiera a la venta.⁴ En la reciente historia boliviana, los “Barones del Estaño” acumularon fortunas que se fueron yendo hacia grandes ciudades del país y del extranjero, y en la historia de Sudáfrica la economía basada en la fuerza laboral de reserva subvencionó la acumulación controlada y permitida por el régimen del *apartheid*. Al mismo tiempo, la minería ha sido fuente de inspiración para las tristes —y a veces trágicas— canciones melódicas de Hugh Masakela (“Stimela”—“Tren de carbón”) en

² Blacksmith Institute: “World’s Worst Polluted Places 2007”, 2007. En: <<http://www.blacksmithinstitute.org/ten.php>>. BBC: “Los 10 lugares más contaminados”. BBC World, 19 de octubre del 2006.

³ O’Shaughnessy, H.: “Poisoned City Fights to Save its Children”. *The Observer*, 12 de agosto del 2007.

⁴ Shnayerson, M.: “Devastating Luxury (Controversy over Hampton’s Estate of Renco Group’s Ira Rennert)”. *Vanity Fair*, 1 de julio del 2003.

el sudeste africano, y lo mismo ha ocurrido con los huainos solemnes de los Andes.

Pero la realidad es aun más complicada de lo que sugieren los ejemplos emblemáticos, y en varios de los casos citados hay indicios de dificultades mayores. A pesar de lo poco que la minería dejó para las economías regionales británicas, los trabajadores de este sector lucharon hasta el final para defender su industria y la cultura regional que ella había originado y mantenido. En Bolivia, durante todo el siglo XX los sindicatos mineros lideraron los cambios políticos progresistas. Incluso en La Oroya, donde los casos de contaminación sanguínea en niños y la ocurrencia de cáncer en adolescentes estremecen a quien los observe, buena parte de la población defiende la permanencia de la fundición y de la economía minera regional con la cual ha estado simbólicamente identificada durante mucho tiempo. Tal defensa de una industria que deja cicatrices tanto en el paisaje como en los pulmones es recurrente en tiempo y en espacio. En el extremo, se puede decir que los pactos entre la población y la minería son faustianos. Pero igual: al final son pactos y, aunque de forma desigual, hacen fluir beneficios en ambas direcciones. En palabras de June Nash, en su clásico estudio de la cultura y la economía política mineras en Bolivia: “Nosotros comemos las minas y las minas nos comen”.⁵

Esa ambivalencia hacia la minería, tan presente en la cultura popular, también se aprecia en la producción académica y las publicaciones sobre las políticas públicas, en las que las opiniones en pro o en contra de la minería han sido recurrentes. Aun cuando autores como Rosser⁶ señalan que: “[...] en años previos a los ochenta la riqueza de recursos naturales fue abiertamente vista como una bendición para los países en vías al desarrollo”, tal opinión no se ha dado al unísono. Por ejemplo, la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), entre otros, sostuvo que la dependencia de la exportación de productos primarios termina deteriorando los términos de intercambio de las economías exportadoras. Más recientemente, los defensores de la tesis de “la maldición de los recursos naturales” expresan una preocupación similar respecto de los efectos de la dependencia minera en el crecimiento y la equidad de los países ricos en recursos mineros.⁷ Aun aquellos autores

⁵ Nash, June: *We Eat the Mines and the Mines Eat Us: Dependency and Exploitation in Bolivian Tin Mines*. Nueva York: Columbia University Press, 1979.

⁶ Rosser, A.: “Natural Resource Wealth, Development and Social Policy: Evidence and Issues”, en K. Hujo y S. McClanahan (editores): *Financing Social Policy: Mobilizing Resources for Social Development*. Palgrave/UNRISD, Basingstoke, 2008.

⁷ Auty, R.: *Sustaining Development in Mineral Economies: The Resource Curse Thesis*. Londres: Routledge, 1993. Sachs, J. y A. Warner: “Natural Resource Abundance and Economic Growth”. *National Bureau of Economic Research Working Paper Series*.

que ven oportunidades para escapar de esta “maldición” sugieren que ello solo será posible si las condiciones institucionales son las adecuadas; si no, sería preferible que los minerales sigan enterrados.⁸

Mientras tanto, organismos como el Grupo del Banco Mundial y otras instituciones financieras internacionales (IFI) han continuado alentando a que los países ricos en recursos basen sus estrategias de desarrollo en el crecimiento de las industrias extractivas.⁹ Consecuentemente, a partir de los años 1990 cerca de noventa países revisaron sus códigos mineros y de inversión,¹⁰ y así generaron una respuesta inmediata de la industria que se ha expandido tanto en países con tradición minera como en aquéllos donde no la hay. Tal expansión ha venido acompañada de conflicto social y debate político en torno a la minería, los derechos humanos, la integridad medioambiental y el desarrollo, y ha involucrado tanto a activistas como a organizaciones técnicas y al sector minero privado. También ha sido motivo de campañas presidenciales (por ejemplo, en el Perú en el 2006), reformas constitucionales (Ecuador en el 2008) y esfuerzos por formular un modelo de desarrollo post-neoliberal (por ejemplo, en Bolivia).

Así, la expansión minera evidencia asuntos de mucha importancia teórica sobre neoliberalización, democracia y Estado, y sobre la relación entre movimientos sociales y economía política. En este artículo se empieza discutiendo la forma cómo han sido abordados estos temas en los debates académicos y analíticos sobre la tesis de “la maldición de los recursos naturales” y las dinámicas sociopolíticas de las economías mineras. Luego se pasa a discutir el rol de cada uno de los actores envueltos en estas relaciones, con especial atención, en primer lugar, en las IFI y la industria minera y, en segundo lugar, en los movimientos sociales y las organizaciones y redes de activistas. Precisamente, los conflictos entre estos diversos actores reflejan el carácter contencioso y ambiguo de la relación entre minería, desarrollo y democracia. Sin embargo, estos mismos conflictos también podrían constituir el camino político hacia la

Working Paper n.º 5398, pp. 1-46, 1995. Ross, M.: “Mineral Wealth, Conflict, and Equitable Development”, en A. Bebbington, A. Dani, A. de Haan y M. Walton (editores): *Institutional Pathways to Equity: Addressing Inequality Traps*. Washington, D. C.: World Bank, 2008, pp. 193-216.

⁸ Stiglitz, J.: “What is the Role of the State?”, en Humphreys, M., J. Sachs y J. Stiglitz: *Escaping the Resource Curse*. Nueva York: Initiative for Policy Dialogue, Columbia University Press, 2007, pp. 23-52.

⁹ Campbell, B.: “Reform Processes in Africa: Issues and Trends”. Presentación en el 2nd International Study Group Meeting, Economic Commission for Africa, 19-21 de mayo del 2008, Addis Ababa.

¹⁰ Bridge, G.: “Mapping the Bonanza: Geographies of Mining Investment in an Era of Neoliberal Reform”. *The Professional Geographer* 56(3): 406-421, 2004a.

